

Master in analisi delle politiche pubbliche (Mapp)
COREP – Via Ventimiglia, 115 – 10126 - Torino
Tel. 011-6399.301/234 – fax 011-6399.232 - E-mail: mapp@corep.it
6^a edizione: 2004-2005

Tesi di Master

Michela Rocca

Quando cambiano i “padroni di casa”.
La gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica in Emilia-Romagna

Sottoposta a:

Mara Veronese
Dirigente Servizio Legislativo
Consiglio Regionale Emilia Romagna
Via Aldo Moro, 50
40127 Bologna

Tutor interno:
Marco Sisti

Torino, ottobre 2005

Indice

1. PREMESSA	2
2. LA RIFORMA DEL 2001	1
2.1 Il disagio abitativo in Emilia-Romagna.....	3
2.2 Gli obiettivi della riforma	4
3. IL DISEGNO DELLA RICERCA	6
3.1 Le domande di valutazione.....	6
3.2 Il metodo di lavoro	8
4. LE FASI DELLA RIFORMA	9
4.1 La fase di transizione.....	9
4.2 La fase “a regime”	11
5. LE CASE POPOLARI CAMBIANO DI PROPRIETA’	12
5.1 Un processo oneroso.....	12
5.2 Gli interessi a ritardare il passaggio di proprietà.....	13
6. LA GOVERNANCE DELLE ACER	14
6.1 Il luogo di elaborazione delle decisioni.....	16
6.2 I canali informativi e le modalità di interazione.....	18
6.3 Il ruolo del coordinamento provinciale	19
7. LE SOCIETA’ DI SCOPO	20
7.1 Le possibili evoluzioni delle ACER.....	20
7.2 Il panorama delle società di scopo sorte in regione, i settori esplorati e le forme societarie adottate	22
7.3 Il ruolo degli enti locali nelle società di scopo.....	24
Parma Abitare: un’esperienza promossa da un comune.....	24
7.4 Le capacità imprenditoriali delle ACER	24
L’agenzia per la locazione dell’ACER di Rimini.....	25
La multiutilities di dimensione interprovinciale: un progetto in comune fra le ACER di Reggio Emilia, Modena e Parma.....	25
La società di trasformazione urbana.....	26
8. I CAMBIAMENTI IN ATTO NELLE AZIENDE CASA.....	26
8.1 La prospettiva imprenditoriale: valorizzare e diversificare.....	26
8.2 La prospettiva sociale: specializzarsi nella gestione degli alloggi popolari.....	28
9. CONCLUSIONI E DOMANDE ANCORA APERTE	29
1) I costi del trasferimento del patrimonio di alloggi di ERP ai comuni.....	29
2) La costruzione di un nuovo sistema di governance.....	30
3) Cambiano le priorità strategiche e la missione politica delle Aziende Casa.....	30
Bibliografia.....	32

1. PREMESSA

Nel 2001 la regione Emilia-Romagna ha varato una riforma radicale del sistema abitativo pubblico. Nuovi attori sono entrati in scena nel governo delle “politiche per la casa”; i classici strumenti d’intervento, operanti in questo settore, sono stati profondamente modificati; molte funzioni, facenti tradizionalmente capo all’amministrazione regionale, sono state delegate agli enti locali; la proprietà del patrimonio abitativo pubblico è stata trasferita dagli *Istituti Autonomi Provinciali per le Case Popolari* ai singoli comuni. Alla base di tale processo di riforma vi era soprattutto la volontà di rendere più efficiente la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e di aumentare lo *stock* di alloggi disponibili sul mercato delle locazioni, così da rispondere in modo più adeguato alla crescente domanda di alloggi avanzata da parte delle famiglie meno abbienti.

In seguito a questi importanti cambiamenti legislativi, come si stanno trasformando le politiche abitative locali? Quale ruolo hanno assunto i soggetti, vecchi e nuovi, incaricati di dare attuazione alla riforma? Quali modifiche si sono realmente prodotte nei processi decisionali e nella gestione del patrimonio abitativo? A circa quattro anni di distanza questo studio cerca di fare il punto della situazione, ponendo in evidenza le concrete innovazioni prodotte e le difficoltà che caratterizzano il processo di attuazione di una riforma che non si è ancora conclusa.

L’indagine nasce su una richiesta di approfondimento avanzata dalla Commissione Territorio Ambiente e Mobilità del Consiglio regionale dell’Emilia-Romagna al *Servizio Legislativo e Qualità della Legislazione*, una struttura interna allo stesso Consiglio. Da qualche anno infatti questa struttura aiuta i Consiglieri nella redazione di “clausole valutative”, articoli introdotti nei testi legislativi più importanti allo scopo di innescare meccanismi di *feedback* sull’attuazione data alle leggi e sui principali risultati raggiunti. Più recentemente la stessa struttura si occupa, sebbene in modo ancora sperimentale, di ricevere le relazioni inviate dalla Giunta, in adempimento al mandato informativo contenuto nelle clausole valutative, e di realizzare indagini integrative, che rispondano ad eventuali richieste provenienti dalle Commissioni consiliari. Questo lavoro si inserisce quindi in un percorso più ampio di rafforzamento degli strumenti di controllo e di valutazione, a disposizione dell’Assemblea regionale, per conoscere le reali conseguenze delle politiche da essa promosse in passato.

Il rapporto ha la seguente struttura.

Nel primo capitolo descrivo le soluzioni di *policy* che la legge di riforma individua per perseguire la razionalizzazione del sistema di gestione dell’ERP e consentirne lo sviluppo. L’innovazione principale riguarda la costituzione di nuovi soggetti gestori. Gli enti storicamente titolari delle funzioni legate all’ERP (IACP) infatti vengono trasformati in *Aziende Casa Emilia Romagna* (ACER), che continueranno a offrire servizi di gestione, manutenzione e nuove realizzazioni di ERP per conto dei comuni, ma tramite forme di convenzionamento che gli amministratori locali valuteranno eventualmente di concordare. In questo modo viene introdotta la separazione fra ente proprietario ed ente gestore e l’opzionalità dell’affidamento, regolata dalla dinamica tipica di mercato la scelta del cliente a favore di un proprio fornitore, che dovrebbe tendere a favorire forme di controllo da parte dei Comuni-clienti e contenere i costi di gestione delle ACER-fornitori.

Il secondo capitolo è dedicato alla individuazione dei passaggi cruciali e delle principali trasformazioni che nella prima fase di attuazione della nuova legge entrata in vigore nel 2001 contengono elementi di discrezionalità nelle modalità di applicazione della legge e che potrebbero generare scostamenti dai risultati previsti.

In particolare ho selezionato alcuni obiettivi conoscitivi fra i più rilevanti rispetto ai quali è stata impostata l’analisi successiva:

- l’onerosità e complessità delle procedure e degli adempimenti necessari per il trasferimento del patrimonio di alloggi di ERP ai comuni e il rispetto dei termini previsti;
- l’assetto di *governance* delle nuove Aziende Casa;

-la diversificazione delle attività delle ACER e le eventuali iniziative imprenditoriali promosse tramite società di scopo con le quali la legge di riforma consente alle aziende di operare sul mercato attraverso strumenti privatistici.

Il metodo di lavoro che ricalca l'impostazione della *implementation analysis*: l'enfasi sull'approccio qualitativo e la raccolta dati e informazioni tramite l'utilizzo di interviste ad osservatori privilegiati, sulla quale è basata la terza parte dello studio.

Nel terzo capitolo vengono esaminati i

La discesa sul campo ha fatto emergere risultati d'interesse per la ricostruzione del del processo di implementazione e gli esiti di questo processo rispetto all'obiettivo riformatore della legge 24/2001:

- il trasferimento della proprietà del complesso di alloggi di ERP dalle Aziende Casa ai comuni ha comportato procedure amministrative faticose da un punto di vista tecnico e amministrativo e che è stato rallentato da interessi contrastanti fra i donatori e i riceventi;

- la *governance* nel sistema di governo dell'ERP in regione sono caratterizzate da processi decisionali che vengono condotti per lo più al di fuori della sede istituzionalmente deputata alla funzione di indirizzo e programmazione dell'attività delle ACER: un organo assembleare che viene percepito come debole, carente nelle sue funzioni di coordinamento e che difficilmente riesce a operare una sintesi delle esigenze espresse dalle sue diverse componenti.

- il diverso approccio all'utilizzo delle società di scopo e allo sviluppo e differenziazione di attività e competenze complementari a quelle legate all'ERP, mostra come differenti sono le propensioni all'agire in senso imprenditoriale da parte degli organi direttivi a capo delle stesse aziende. All'interno di uno stesso contesto istituzionale e organizzativo e a un medesimo sistema di vincoli e opportunità, le ACER sembrano connotarsi in modo diverso: alcune di esse rimangono dipendenti dalle attività svolte per i comuni e continuano ad operare in campo di manutenzioni, amministrazione di alloggi pubblici o privati, e contando sulle opportunità di finanziamento pubbliche per l'attività costruttiva. Altre aziende casa sperimentano nuovi mercati (quello delle fonti energetiche, dei servizi a rete, della riqualificazione urbana), nuove modelli operativi (*project financing*, alleanze interprovinciale) e *partnership* tramite le quali offrire nuovi servizi agli enti locali (gestione delle utilities).

2. LA RIFORMA DEL 2001

In Italia l’iniziativa pubblica per tutelare il diritto di tutti i cittadini di godere di un’abitazione assume forme molteplici: dal finanziamento diretto alla costruzione di nuove case alla realizzazione di interventi volti ad orientare e calmierare il mercato immobiliare; dalla regolamentazione dello sviluppo urbanistico all’erogazione di contributi finanziari per l’acquisto di alloggi da parte delle famiglie; dalla disciplina del settore delle locazioni alla gestione di patrimoni abitativi di proprietà pubblica. Le soluzioni offerte dal pubblico al “problema della casa” sono spesso frutto di un complesso mix di interventi, al disegno e alla realizzazione dei quali partecipano diversi livelli di governo.

In particolare si parla di *edilizia sociale* o *social housing* per indicare *abitazioni in affitto sovvenzionate in diverse forme dallo stato, per ragioni sociali*.¹ In questa definizione rientrano le diverse forme di proprietà (dello stato, dei governi locali, degli enti pubblici o di agenzie dello stato, di organizzazioni private) di alloggi popolari e i diversi tipi di sovvenzionamento (per la costruzione di abitazioni o assegnate agli affittuari). In Italia il termine *edilizia popolare* viene generalmente usato con ulteriori specificazioni e gli interventi pubblici in questo campo vengono distinti tradizionalmente in base al tipo di sovvenzionamento²:

- si parla di “*edilizia convenzionata*”: con questo termine si intendono le forme di supporto, prevalentemente finanziario, da parte pubblica per interventi costruttivi da destinare alla proprietà o alla locazione e per sussidiare il costo dell’abitazione.
- si parla di “*edilizia sovvenzionata*”: quando l’intervento pubblico è caratterizzato dalla messa a disposizione di case e alloggi di proprietà dello stato o di altri enti pubblici.

Va sottolineato che il fenomeno abitativo nel nostro paese è caratterizzato da una peculiarità: l’Italia si colloca fra i paesi europei che godono di un’alta percentuale di abitazioni di proprietà, in particolare nelle regioni del nord fra cui l’Emilia Romagna, circa il 70% delle famiglie vivono in casa propria.

Tabella 1 Tipo di possesso delle abitazioni in alcuni paesi dell’Unione Europea

	Titolo di godimento (%)		
	proprietà	affitto	altro
Francia	53	41	6
Germania	43	57	0
Regno Unito	68	32	0
Italia	72	20	8
Olanda	53	47	0
Spagna	82	11	7

Fonte: Dossier Federcasa, “I numeri della casa”, 2002

Tabella 2 Tipo di possesso delle abitazioni occupate in Italia

	Titolo di godimento (%)		
	proprietà	affitto	altro
Nord-est	69,7	22,1	8,2
Nord-Ovest	73,8	17,5	8,7
Centro	76,7	15,4	7,9
Sud	69,5	20,9	9,6
Isole	72,1	17,9	10,0
Italia	72,1	19,2	8,7

Fonte: Istat, “I consumi delle famiglie”, 2002

¹ H. Hill, *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna 1999

² A. Tosi, M Cremaschi, *Housing policies in Italy* - ICCR Working Paper, EU, DG Research Unit, 2001

Tabella 3 Tipo di possesso delle abitazioni nelle province emiliano romagnole

	Titolo di godimento (%)		
	proprietà	affitto	altro
Piacenza	70,5	21,6	7,9
Parma	69,8	21,7	8,5
Reggio Emilia	72,0	18,6	9,5
Modena	70,0	21,1	8,9
Bologna	69,6	23,0	7,4
Ferrara	74,4	17,0	8,6
Ravenna	76,4	14,5	9,1
Forlì-Cesena	73,8	16,4	9,8
Rimini	72,7	15,4	11,8
Totale regione	71,6	19,7	8,8

Fonte: Rapporto Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo Emilia-Romagna, 2005 (elaborazione dati ISTAT, Censimento 2001)

In Emilia-Romagna il quadro generale delle politiche abitative è stato profondamente rivisto dalla legge n. 24 dell'8 agosto 2001³: con questa legge definite linee di intervento che convergono su un obiettivo prioritario: far aumentare il numero di famiglie che dispongono in modo più o meno stabile di un'abitazione di proprietà o in affitto. Si tratta di un pacchetto di iniziative che ricalca le forme classiche dell'intervento pubblico viste sopra; esso prevede sia l'adozione di programmi volti direttamente ad incrementare l'offerta di alloggi di proprietà pubblica destinati alla locazione a canone agevolato, sia l'erogazione di aiuti economici volti ad alleviare l'onere dell'abitazione alle famiglie che si rivolgono al mercato.

Una delle novità più rilevanti della legge consiste nella ridefinizione sostanziale del sistema istituzionale e organizzativo, che definisce competenze e responsabilità nel campo dell'edilizia residenziale pubblica (ERP). Punto cruciale è il trasferimento della proprietà degli alloggi rientranti nel patrimonio abitativo pubblico ai comuni e la trasformazione in Aziende per la Casa degli enti storicamente titolari della proprietà e della gestione di tale patrimonio, gli *Istituti Autonomi per le Case Popolari* (IACP) nati nel 1938⁴. Non è un cambiamento di poco conto. Il patrimonio pubblico di alloggi consente infatti di assegnare a nuclei familiari appartenenti a fasce deboli di popolazione una soluzione abitativa temporanea o permanente. Gli alloggi vengono locati a canoni calmierati rispetto a quelli di mercato e calcolati sulla base della situazione reddituale del nucleo assegnatario. La riforma operata in questo ambito interessa dunque una parte non trascurabile della popolazione regionale ed ha notevoli implicazioni sul versante delle politiche sociali.

E' proprio su questa novità legislativa che si concentra la nostra indagine: l'intento è di comprendere quali siano state le conseguenze dirette di questa parte della riforma e quali criticità ne hanno caratterizzato, fino a questo momento, il processo d'attuazione. Iniziamo circoscrivendo il problema cui le politiche di edilizia residenziale pubblica cercano di dare risposta: il disagio abitativo delle famiglie meno abbienti.

³ Legge regionale n. 24 dell'8 agosto 2001 “*Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo*” e successive modifiche con l.r. 28 dicembre 2001 n. 49 e l.r. 3 giugno 2003 n. 10

⁴ Con R.D. 28 aprile 1938, n.1165 viene prevista la costituzione in ciascun capoluogo di provincia di un “Istituto autonomo provinciale per le case popolari”. Con il D.P.R. 616/1977 le funzioni statali relative agli IACP vengono trasferite alle Regioni.

Per una trattazione generale ma completa delle politiche abitative in Italia, con riferimenti al sostanzioso capitolo degli IACP, si veda A.Minelli, *La politica per la casa*, 2004

2.1 Il disagio abitativo in Emilia-Romagna

Il disagio abitativo in Emilia-Romagna riguarda 75.000 famiglie. La stima è del sindacato inquilini Sunia⁵ e avvalorata da dati ISTAT che rilevano al 2001 che in regione il numero delle famiglie in condizione di povertà raggiunge le 35.000, a cui si aggiungono le oltre 75.000 in condizioni di povertà relativa.

In Emilia-Romagna 50.800 nuclei familiari vivono in alloggi di ERP. A questo dato si somma la domanda generata da nuclei familiari appartenenti a fasce sociali che nel 2002 hanno fatto domanda per l'assegnazione di un alloggio di proprietà pubblica a canone agevolato è di oltre 17.000 richieste, rispetto alle 13.700 del 2000 (+ 25%)⁶. Circa 30.000 famiglie infatti, secondo rilevazioni ISTAT, dichiarano di avere sempre maggiori difficoltà a pagare l'affitto⁷.

In uno scenario in cui la domanda di abitazioni in locazione mantiene livelli sostenuti, la capacità di risposta tramite l'edilizia residenziale pubblica è dunque cruciale. Ma il numero di unità abitative di proprietà pubblica, destinate a coprire questa domanda è insufficiente e tende a ridursi ulteriormente.

Si consideri che l'andamento nel numero complessivo di alloggi pubblici negli ultimi 5 anni registra una diminuzione: dalle 55.330 unità abitative a disposizione nel 1997 si è passati a 53.732 nel 2001 (-3 %)⁸.

Il trend negativo è aggravato dalla stima secondo la quale il 7,52 % delle unità abitative, sono inserite in piani di vendita, come previsto dalle politiche di dismissione varate a livello nazionale: la legge n. 560 del dicembre 2003 ha autorizzato e dato il via a programmi di vendita che prevedevano l'alienazione di quote che potrebbero raggiungere il 50-75%⁹ del patrimonio di alloggi vincolati all'edilizia residenziale pubblica e che hanno interessato anche l'Emilia-Romagna.

La carenza di alloggi e le politiche di vendita spiegano una debolezza strutturale di carattere generale: l'inconsistenza del patrimonio rispetto alla potenziale domanda di utilizzo, dato che storicamente colloca l'Italia fra i paesi con il minor numero di alloggi sociali rispetto al totale di quelli destinati all'affitto.

Tabella 4 Percentuale di alloggi di edilizia sociale sul totale degli alloggi in affitto

Percentuale degli alloggi sociali in affitto	
Francia	41
Italia	23
Regno Unito	66
Olanda	75

Fonte: Dossier Federcasa, "I numeri della casa", (elaborazione dati Eurohousing 2001 e Istat 2001)

Oltre alla carenza di ordine strutturale, il sistema dell'ERP in Regione evidenzia punti critici che potrebbero riguardare il sistema delle allocazioni degli alloggi esistenti.

Sottoutilizzo, degrado del patrimonio, inefficienza nel sistema delle assegnazioni, potrebbero essere annoverate fra le responsabilità e spiegare la debolezza della capacità di risposta delle politiche abitative in regione tramite l'edilizia residenziale pubblica. Il Rapporto ERP 2002,¹⁰ evidenzia infatti che una quota del patrimonio regionale pari al 27%

⁵ Fonte: Sunia, "Indagine sugli affitti", 2002

⁶ Fonte: Rapporto ERP 2002

⁷ Fonte: Indagine Multiscopo Istat, 2002

⁸ Dati del Servizio Legislativo.

⁹ R. Lungarella, *Le politiche per la casa in Emilia Romagna. Una valutazione*, Bologna, Clueb 2001

La percentuale si riferisce a tutti gli alloggi realizzati, acquisiti o recuperati a totale carico o con il contributo dello stato e/o di altri enti pubblici

¹⁰ Il Rapporto sull'Edilizia Residenziale Pubblica 2002 è una rilevazione dell'Osservatorio sul Sistema Abitativo Regionale attivato in Emilia-Romagna, che si occupa di effettuare indagini e rilevazioni sul sistema abitativo della regione.

del totale, non è disponibile per l'assegnazione ai potenziali beneficiari di assistenza in regime di ERP: su un totale di 53.732 alloggi, 3.709 risultano liberi ma indisponibili, una percentuale pari al 6,90 % del totale. Quali sono le cause di tale indisponibilità di questi alloggi?

Un altro problema legato alla indisponibilità di alloggi per essere abitati è la vetustà degli edifici di proprietà pubblica e il cattivo stato di conservazione degli stessi. Dai dati del censimento Istat 2001 sulle abitazioni risulta che oltre il 40% degli alloggi abitati di proprietà IACP in regione è stato costruito fra l'inizio del '900 e la fine degli anni '50. Se si considerano anche le abitazioni di proprietà dello stato o altro ente la percentuale sfiora il 50%. E' plausibile che edifici vecchi necessitino di interventi di ammodernamento e manutenzione straordinaria sistematici e che necessitano l'impiego di risorse ingenti.

I casi di cattiva allocazione e di occupazione impropria di alloggi ERP popolano anche le cronache dei quotidiani. Nel mese di maggio 2005 si segnalava la presenza nel comune di Bologna di oltre 500 famiglie che per mancata applicazione dei regolamenti di utilizzo o mancati controlli, vivono in alloggi popolari senza titoli, pur avendo perso i requisiti di beneficiari¹¹. Il tasso di copertura della domanda di ERP dipende infatti anche dalla mobilità degli assegnatari, resa possibile dal costante controllo sui requisiti di idoneità dei beneficiari, a godere degli alloggi. E' il cosiddetto *turn-over*, che garantisce il fatto che gli appartamenti risultino sempre occupati da destinatari in regola.

2.2 Gli obiettivi della riforma

Il nuovo quadro normativo regionale nel quale si inseriscono le politiche abitative è costruito dando priorità alla locazione come modalità di risposta al fabbisogno abitativo e allo sviluppo del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. L'obiettivo fondamentale della riforma consiste nel tentativo di **contenere i costi di gestione** del patrimonio abitativo pubblico e **aumentare la disponibilità degli alloggi usufruibili**.

Il contenimento dei costi di gestione consente infatti di ottenere i margini di ricavo necessari per implementare programmi di nuova costruzione, oppure per recuperare gli alloggi già esistenti, che necessitano però di pesanti interventi di ripristino e ristrutturazione.

Come si intende perseguire questo obiettivo? Affidandosi alla realizzazione di quattro principi sui quali s'incardina questa parte della riforma:

- 1) rafforzare le competenze dei comuni, facendoli divenire i protagonisti principali nel disegno delle politiche abitative locali;
- 2) separare la proprietà degli alloggi pubblici dalla responsabilità della loro gestione;
- 3) migliorare l'efficienza degli enti gestori, introducendo logiche di tipo aziendale nell'organizzazione del lavoro;
- 4) rivedere i meccanismi di affidamento delle competenze di gestione, stimolando la concorrenza tra i soggetti che offrono servizi in questo campo.

1) I Comuni saranno i principali policy maker nel settore casa

Con la riforma la Regione, alla quale resta il ruolo di determinare gli indirizzi in materia di politiche abitative, decide di responsabilizzare gli enti locali rispetto a queste tematiche¹².

I Comuni vengono individuati come i più vicini osservatori e rilevatori del fabbisogno abitativo locale: già dotati di competenze nel settore urbanistico, vengono quindi anche resi proprietari degli alloggi popolari presenti sul territorio e responsabili della loro gestione e amministrazione.

¹¹ Articolo apparso su La Repubblica del 13 maggio 2005, *Casa, 500 "sfrattati" dall'Acer*.

¹² La legge cost. 3/2001 attribuisce alle regioni la potestà esclusiva in materia di erp. Segue il d.lgs 112/1998 con oggetto il "Conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato alle regioni ed agli enti locali, in attuazione del capo I della legge 15 marzo 1997, n. 59, che conferisce le funzioni amministrative non di rilevanza nazionale in materia di edilizia residenziale pubblica al complesso Regioni-Enti Locali".

Ai Comuni spetterà il compito di promuovere interventi per migliorare il sistema dell’edilizia residenziale pubblica nel contrastare le carenze abitative e favorire la sostenibilità per le famiglie del costo dell’affitto. Sono i Comuni a disciplinare l’accesso e le modalità di utilizzo degli alloggi, a controllarne lo stato di conservazione, a definire i canoni di locazione. Essi si faranno carico di assistere i bisogni abitativi della loro popolazione anche mettendo a disposizione risorse proprie e attuando piani di investimento, o convogliando risorse economiche dal tessuto produttivo locale, per incrementare la disponibilità di superficie abitativa a prezzi agevolati. Alle province viene invece assegnato un ruolo di coordinamento delle politiche comunali e viene loro richiesto di farsi promotrici di eventuali interventi aggiuntivi.

2) Il proprietario non coincide più con l’ente gestore

Si tratta dell’aspetto più innovativo nella gestione dell’edilizia residenziale pubblica: la separazione fra un nuovo soggetto proprietario, i Comuni, e un nuovo ente gestore nato dalla riforma, l’Azienda per la Casa dell’Emilia-Romagna (ACER). I rapporti di carattere strumentale che la legge intende instaurare fra ente proprietario ed ente gestore devono essere regolati da forme contrattuali di diritto privato, che stabiliscono gli oneri delle due parti e permettono di innescare meccanismi di controllo sulle prestazioni erogate. Inoltre i Comuni, in qualità di proprietari, possono decidere di non avvalersi delle competenze presenti nell’ACER della loro provincia per gestire il patrimonio abitativo, ma di affidarne l’incarico a soggetti terzi o di optare per la gestione in economia.

3) Una gestione aziendale del patrimonio abitativo pubblico

Gli organismi che si occupano del patrimonio abitativo pubblico non sono più enti strumentali della Regione, come erano i vecchi *Istituti Autonomi per le Case Popolari* (IACP), ma diventano (o dovrebbero diventare) vere e proprie aziende. Vi è cioè la volontà di rompere uno schema gestionale. Oltre all’autonomia patrimoniale, contabile ed economica che lo *status* giuridico di ente pubblico economico prevede formalmente, ciò che incide sulla trasformazione dello ex IACP in azienda deriva due fattori:

A) l’ampliamento delle funzioni statutarie delle nuove aziende rispetto a quelle detenute dagli Istituti Autonomi (e solo parzialmente legate al mondo dell’ERP)...**cosa significa la parte tra parentesi io la spiegherei meglio o la ometterei;**

B) la possibilità di costituire, autonomamente o con altri soci, società di scopo che possano partecipare a bandi, erogare servizi innovativi, allargare il raggio di attività della stessa azienda.

Si consente così alle nuove aziende di operare direttamente sul mercato, affidando loro maggiore libertà d’azione rispetto al passato. Allo stesso tempo le aziende vengono invitate a ricercare *partnership* diverse da quelle che tradizionalmente legavano gli IACP agli enti locali.

4) Nuove modalità di affidamento di incarico per la gestione

Il Comune, in qualità di soggetto proprietario, decide a quale ente assegnare in affidamento la gestione degli alloggi. A tale ente, che può essere un fornitore diverso dall’ACER che opera nella sua provincia, corrisponde una quota fissa mensile per unità abitativa. A fronte del pagamento di questa quota, l’ente garantisce una serie di servizi, di carattere vario (pratiche amministrative relative alle assegnazioni degli alloggi, manutenzioni ordinarie, stipulazione dei contratti, gestione delle graduatorie etc.), in base a quanto stipulato in sede contrattuale. La scelta nell’assegnazione dell’incarico dovrebbe seguire criteri di affidabilità, qualità e costo scegliendo di comprare servizi di gestione e manutenzione dall’ente più efficiente e che offre costi minori¹³. Tra il Comune, ente proprietario e affidatario, e l’Azienda per la Casa, probabile ente gestore, si instaura

¹³ Il meccanismo di fissazione del prezzo è parzialmente vincolato dall’esterno: la Giunta regionale ha massimali differenziati da provincia a provincia del rimborso applicabile dalle ACER per i servizi erogati.

dunque un tipico rapporto “cliente–fornitore”; nel quale il primo ha un interesse diretto ad esercitare una forma di controllo sulla corrispondenza agli obblighi contrattuali delle attività svolte dal secondo. Viene perciò favorita dalla riforma la creazione di un regime concorrenziale che dovrebbe generare un abbassamento nei costi di gestione ed l’innalzamento nella qualità dei servizi.

Il risultato dovrebbe essere che la possibilità di scelta riconosciuta ai Comuni, nell’affidamento della gestione amministrativa e tecnica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, mette in pericolo il “monopolio naturale” degli ex IACP, ora trasformati in Aziende per la Casa. Mentre in precedenza gli Istituti godevano di una rendita di posizione derivante dal fatto di essere i titolari degli alloggi e gli unici possibili gestori, adesso i proventi derivanti dalla gestione del patrimonio abitativo pubblico non sono più garantiti dai canoni di locazione corrisposti dagli utenti. Inoltre la nuova azienda non beneficia più di contributi e finanziamenti statali e regionali, ma è unicamente dipendente dalle commesse che riceve dai Comuni, nuovi proprietari e dalle economie che è in grado di creare. Nel caso in cui l’attività prevalente continui ad essere legata alla gestione del patrimonio, il sostentamento delle aziende dipende dai contenuti della convenzione e dall’ampiezza della delega ricevuta.

Le innovazioni introdotte e la portata del cambiamento prospettato sono tali da suggerire l’opportunità di monitorare l’andamento del processo di attuazione della riforma.

Soprattutto sul fronte organizzativo e gestionale del sistema ERP le opzioni che la legge lascia aperte rendono interessante verificare come Comuni e Aziende Casa interpreteranno il loro mandato e come concretamente si articoleranno i loro ruoli. Far luce sulle implicazioni, problematiche e scostamenti che eventualmente emergeranno nel perseguimento dell’obiettivo della legge di riforma, che rappresenta la prima legge regionale dell’Emilia-Romagna nella quale viene inserita una clausola valutativa.

3. IL DISEGNO DELLA RICERCA

La legge di riforma del sistema abitativo pubblico contiene una *clausola valutativa* (art. 55) che impegna la Giunta a monitorare l’attuazione della legge e documentare gli effetti prodotti dall’applicazione della normativa. In ottemperanza a tale mandato, nel corso del 2002 e 2004 sono state presentate dalla Giunta due relazioni sullo stato di attuazione che mettono in luce come, rispetto alle dinamiche amministrative ed organizzative determinate dalla scelta del governo regionale di devolvere agli enti locali la titolarità e la gestione dell’edilizia residenziale pubblica, il sistema regionale delle politiche abitative risulti ancora in fase di definizione. Dalla lettura di tali relazioni si deduce come gli elementi di maggiore incertezza sono strettamente legati ai passaggi più innovativi della riforma: (1) il trasferimento di competenze ai Comuni, che diventano anche titolari della proprietà del patrimonio abitativo pubblico; (2) il nuovo ruolo assunto da parte delle neonate Aziende per la Casa; (3) la nascita e il reale funzionamento delle società di scopo.

La ricerca svolta, che nasce con lo scopo di approfondire le informazioni contenute nelle due relazioni provenienti dalla Giunta, si focalizza su questi tre punti.

3.1 Le domande di valutazione

La clausola valutativa prevede che, a cinque di distanza dall’approvazione della legge, la Giunta svolga un’analisi del processo d’implementazione della riforma. In particolare essa prevede che si provveda a raccogliere le opinioni dei principali soggetti coinvolti nell’attuazione delle politiche abitative a livello locale, nonché quelle di eventuali testimoni privilegiati. Tale esigenza è motivata dal fatto che la politica per la casa in Emilia-Romagna è largamente devoluta agli enti locali e a soggetti periferici, che contribuiscono a ridefinirne i contenuti e le modalità d’attuazione, al di là di quanto viene specificato nel testo di legge e nelle successive delibere regionali. Inoltre, in un contesto di

riforma si determina un equilibrio instabile in cui i cambiamenti desiderati avvengono per gradi e possono incontrare continue resistenze da parte delle istituzioni locali. Essere dunque informati del modo in cui la politica di riforma prende corpo nei singoli territori provinciali, e su quali sono le posizioni e i punti di vista dei diversi attori in gioco, costituisce una priorità per un'Assemblea legislativa che non voglia restare ai margini del sistema di governo regionale.

Già nella prima relazione sullo stato di attuazione della legge, ricevuta dal Consiglio regionale nel febbraio 2003, si segnala come la trasformazione degli IACP modifichi un assetto consolidato nella distribuzione delle funzioni e rivoluzioni i rapporti fra queste e i comuni, mettendo in discussione le competenze e le risorse decisionali precedentemente in loro possesso. Le aziende di recente istituzione, deputate alla gestione del patrimonio, si collocano in uno spazio d'azione ancora non ben definito, in cui i rapporti con i comuni sono poco consolidati e il carattere di strumentalità è una componente estranea rispetto alla pratica consolidata.

In attesa dell'analisi che verrà compiuta dalla Giunta, la Commissione consiliare competente ha deciso di promuovere con questo studio una prima indagine che faccia il punto della situazione e tenti di rispondere ai seguenti quesiti.

1) Quali sono i problemi nel trasferimento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica ai comuni?

Come abbiamo visto uno dei passaggi chiave della riforma è il trasferimento del patrimonio abitativo pubblico agli enti locali. La legge fissa come scadenza ultima per il completamento delle procedure la data del 23 agosto 2005.

Un primo elemento di interesse consiste nel verificare che tale termine sia stato rispettato in tutte le province dell'Emilia-Romagna. A ciò si aggiunge la necessità di conoscere quali sono state le difficoltà incontrate dalle Aziende per la Casa e dai comuni nel compiere tale passaggio.

2) Quali sono le caratteristiche delle neonate Aziende Casa? Qual è il loro grado di istituzionalizzazione?

Si è detto che le ACER hanno subito con questa legge un processo di riordino della forma istituzionale ed organizzativa, oltre che dell'assetto di governo. Lo shock organizzativo fa pensare che le aziende stiano affrontando delicati processi d'adattamento e stiano interpretando questo cambiamento, secondo modalità che possono essere originali da un caso all'altro. In particolare, l'assetto istituzionale in base alla quale sono governate, prevede che l'organo di vertice di ciascuna delle ACER provinciali, il Consiglio di Amministrazione, sia espressione degli stessi enti locali. Questo elemento qualificerebbe il legame di subordinazione delle ACER rispetto agli enti locali e il carattere di strumentalità della loro *mission*.

Rispetto a ciò, uno studio di questo tipo può aiutare a capire come funzionano concretamente i processi decisionali interni alle ACER; in che modo e da chi tali processi sono guidati; a che titolo e con quale ruolo intervengono i diversi soggetti coinvolti; quali sono, infine, gli elementi di maggiore novità nell'assetto organizzativo e gestionale degli enti trasformati in aziende.

L'idea è di avere una prima descrizione del sistema di *governance* che la riforma ha contribuito a produrre, con un'analisi delle relazioni che legano gli attori locali e il loro peso specifico nella determinazione delle decisioni di natura sia strategica che operativa.

3) Che tipo di funzioni svolgono le ACER nelle diverse realtà e con quale grado di autonomia operano?

L'autonomia delle nuove organizzazioni è resa effettiva dalla previsione che le Aziende possano costituire, o partecipare, a società di scopo ed operare per mezzo di esse,

come soggetti privati, sul mercato. Anche in questo caso si tratta di una scommessa della Regione che intende, in questo modo, stimolare un certo dinamismo negli enti gestori del patrimonio abitativo pubblico e una differenziazione nel tipo di attività svolte e di servizi erogati. L’idea è di dare un’impronta di tipo imprenditoriale alla mentalità e alla cultura amministrativa tipica dei soggetti che tradizionalmente si sono occupati di gestire gli alloggi pubblici; una vera e propria svolta epocale.

Un modo di verificare se, e in che misura, tale svolta vi sia stata consiste nel prendere in esame la natura delle società di scopo costituite in seguito alla previsione di legge. Si è dunque deciso di esaminare quale sviluppo le Aziende per la Casa hanno dato a tali società e se le stesse Aziende hanno intrapreso attività che vadano al di là di quelle tradizionali, dedicate alla gestione del patrimonio abitativo. Si è infine accertato anche l’eventuale partecipazione dei privati a tali società e il rapporto che si è instaurato tra gli enti locali, che detengono formalmente il controllo delle Aziende, e le società di scopo da queste costituite.

Con questo studio si intende dunque passare dalla descrizione delle realizzazioni della politica, ovvero il *che cosa* è stato fatto, all’analisi del *come* è stato fatto e quali problemi ha comportato per gli attori che ne sono stati coinvolti. Attraverso una discesa sul campo quindi, che possa chiarire aspetti non immediatamente conoscibili per mezzo dei documenti di attuazione.

L’impostazione è quella degli *implementation studies*, che documentano la crucialità delle decisioni prese e delle opzioni selezionate dagli attori coinvolti a livello periferico nell’attuazione di una politica, e la loro capacità di determinarne il corso. In particolare nella fase di riforma di un intero settore d’intervento, come nel caso specifico le politiche abitative, è importante conoscere in che modo i diversi attori decidono di ricollocarsi sul campo e di reinterpretare i mandati assegnati loro dalla nuova legge condizionando l’andamento e le peculiarità del processo di attuazione di una legge.

Il termine *implementation analysis* si riferisce a un vasto spettro di studi che mirano a ricostruire il modo in cui le politiche pubbliche vengono sviluppate e implementate: dalle prime fasi che portano alla formulazione dell’atto normativo o alla regolamentazione, alla fase in cui la politica agisce direttamente sui destinatari (*delivery*), comprendendo i passaggi amministrativi, politici e attuativi di mezzo.

“Implementation research seeks to explain and describe how closely actual implementation meshes with original intended policies, why discrepancies or modifications occur, and what (if any) effect implementation has on subsequent policy decisions....This is generally done by examining the key aspects of a program or policy intervention to learn what it intends to accomplish, how it changes as it is implemented through various parts of the system, and how it works in reality....”

Implementation analysis ideally recognizes the organizational dynamics involved in program implementation, which include routine, ongoing, adaptation, and modification. Discrepancies between original design and subsequent operations may occur because of some failure of implementation, but they more often reflect normal organizational responses to operational experiences. ...Qualitative analysis (analysing phenomena of social constructs, such as feelings, subjective experiences and various personal perspectives) contextual analysis, and interpretive analyses are all essential for fully understanding a program because many different perspectives are involved.” (in Lennon, Corbett, 2003)

3.2 Il metodo di lavoro

Il metodo di ricerca individuato tiene conto della crucialità delle opinioni dei principali attori coinvolti. I soggetti che operano negli organismi di attuazione dunque, rappresentano le fonti informative primarie presso le quali raccogliere testimonianze.

A tale scopo si è utilizzato lo strumento dell’ “intervista in profondità”¹⁴, strumento principe della ricerca di natura qualitativa e tecnica di raccolta primaria delle informazioni.

¹⁴ Per intervista in profondità si intende un’intervista non strutturata che utilizza linee guida generali che si precisano nel corso dell’interazione tra intervistatore e intervistato. Mentre il questionario organizza la

Lo strumento è stato privilegiato in quanto l’obiettivo dell’analisi nella prima fase, è essenzialmente far emergere una rappresentazione, il più fedele possibile al punto di vista degli interlocutori, degli aspetti ritenuti cruciali nella fase di attuazione della politica sull’edilizia residenziale pubblica.

E’ andando a intervistare direttamente i soggetti che ricoprono posizioni organizzative di vertice negli enti comunali e nelle ACER che, attraverso una sollecitazione della riflessione sui quesiti valutativi che guidano il percorso di ricerca, si chiede una loro lettura dei nodi problematici e delle criticità di questo nuovo sistema di inquadramento dell’ERP ancora in fase di start-up¹⁵.

Il loro racconto guidato ha consentito di ricavare impressioni e punti di vista utili al nostro scopo.

Le interviste hanno consentito di individuare gli aspetti segnalati come critici dai nostri interlocutori, nei passaggi che scandiscono l’attuazione degli interventi per l’edilizia residenziale pubblica, quali:

-il perfezionamento dei processi decisionali all’interno delle ACER: le Aziende Casa sono governate da organismi plurimi, debolmente coesi e organici, che spesso mancano di coerenza e di impulso

-il lavoro burocratico e amministrativo del trasferimento di proprietà di una grossa fetta di patrimonio edilizio pubblico dalle ACER ai comuni: la gestione di tale trasferimento ha comportato carichi di lavoro supplementari, costi elevati e adempimenti procedurali talvolta laboriosi e finanziariamente onerosi;

-la diversa concezione di “ente strumentale dei comuni” che le ACER fanno propria; elemento che condiziona la percezione del grado di autonomia e le ambizioni di sviluppo di attività strategiche tramite le società di scopo che vengono costituite.

4. LE FASI DELLA RIFORMA

Il processo di attuazione degli interventi di riordino del settore politiche abitative è molto complesso. Occorre dunque dedicare un po’ di spazio alla sua ricostruzione in modo da mettere in evidenza quali sono le tappe e le scadenze più significative.

L’iter amministrativo che scandisce la messa in opera di questa parte della riforma si compone di due fasi principali: una prima fase, di carattere transitorio, nella quale l’assetto istituzionale e organizzativo del sistema di edilizia residenziale pubblica viene innovato e nella quale si assiste ad una massiccia immissione di finanziamenti per dare seguito all’obiettivo primario di aumentare lo stock abitativo (2001-2005). E’ in questa fase che vengono costituite le Aziende Casa Emilia Romagna, e che viene previsto un margine in cui si consente di compiere i passaggi amministrativi fondamentali per il trasferimento della proprietà degli alloggi. Nella seconda fase, a distanza di quattro anni dall’entrata in vigore della nuova normativa, il sistema di governo locale delle politiche abitative così “riformato” si dovrebbe consolidare ed entrare pienamente a regime.

4.1 La fase di transizione

In questa fase sono stati attuati, tramite delibere di Consiglio e atti di Giunta, provvedimenti che riguardano alcuni dei passaggi essenziali della riforma.

riflessione del soggetto intorno a temi predefiniti, l’intervista in profondità facilita l’emergere di items spontanei e impliciti da parte dell’interessato, che racconta e commenta, secondo le sue impressioni e i suoi punti di vista.

¹⁵ I soggetti intervistati sono 8 direttori generali delle ACER e un presidente in sua vece, oltre che un assessore comunale alle politiche abitative. Le interviste sono state effettuate fra il mese di giugno e il settembre 2005 presso le sedi di lavoro.

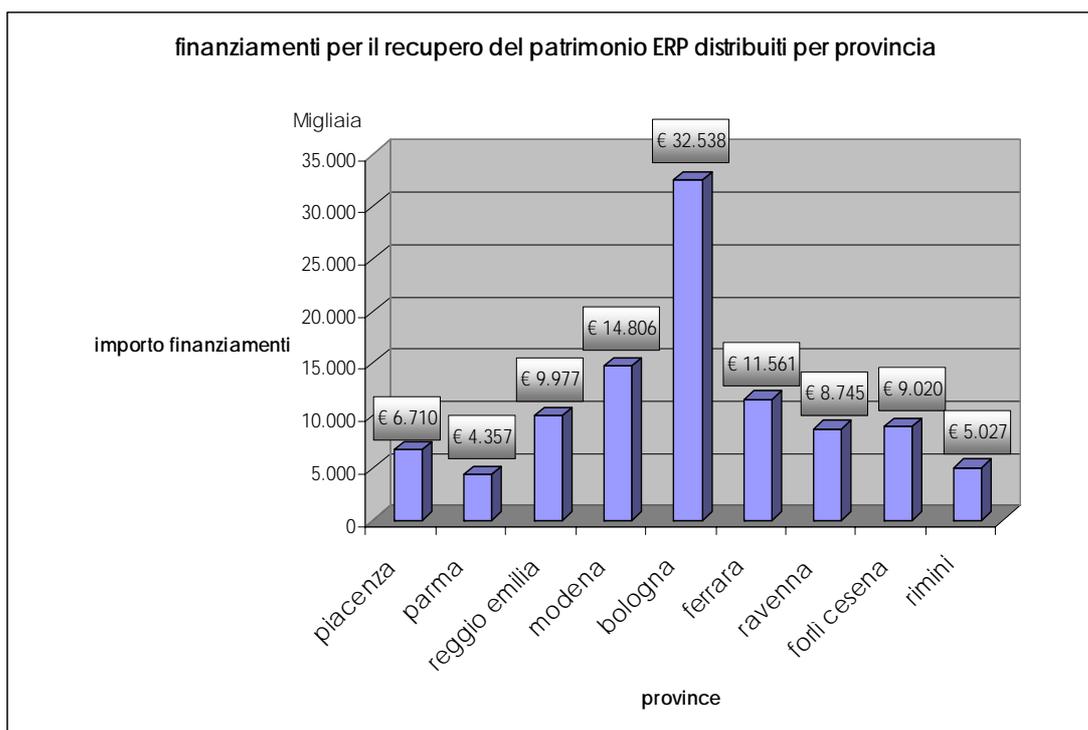
1 - La Costituzione delle Aziende Casa Emilia-Romagna

Vengono costituite le nove Aziende Casa con territorialità di riferimento le relative province: l’approvazione degli statuti, della dotazione organica e dei documenti contabili e di programmazione rappresentano gli atti che formalmente sanciscono la transizione dagli Istituti Autonomi per le Case Popolari ad Aziende Casa. Nei quattro anni previsti dalla legge quali periodo di transizione verso il nuovo assetto del sistema di edilizia residenziale pubblica, le ACER rimarranno incaricate della gestione amministrativa e tecnica del complesso di alloggi che trasferiranno alla fine del periodo ai comuni.

2 – Il programma di investimenti

Viene definita la programmazione regionale che indica le principali linee d’azione in ambito abitativo di medio periodo. Obiettivo dichiarato del “*Programma regionale 2003-2004 di interventi pubblici per la locazione*”¹⁶ è l’aumento dello stock di alloggi di ERP. La priorità, funzionale al raggiungimento dell’obiettivo e sulla quale confluiscono la maggior parte delle risorse destinabili alle politiche abitative (il 60 %), viene individuata nel recupero di alloggi di ERP già esistenti e inutilizzabili perché inadeguati, vetusti, non funzionali o pericolosi¹⁷. Il totale delle risorse messe a disposizione dalla Regione per questo programma ammonta a quasi 103 milioni di euro.

Figura 1 Entità dei finanziamenti per il recupero degli alloggi di ERP distribuiti per provincia (migliaia di euro)



Altra voce di finanziamento sono le nuove realizzazioni edilizie da destinare alla locazione. Nel 2003 la Giunta, come previsto dal programma per le nuove realizzazioni, indice un bando¹⁸ con i requisiti per la presentazione di progetti che intendono beneficiare dei contributi pubblici per nuove costruzioni edilizie da adibire alla locazione. Sono ammessi al bando operatori pubblici e privati che possono concorrere per entrare a far parte di tre diverse graduatorie, nelle quali vengono inseriti i progetti e sulla base delle

¹⁶ Delibera del Consiglio regionale n. 501/2003

¹⁷ Delibera del Consiglio regionale n. 263/2002

¹⁸ Delibera della Giunta regionale n. 925/2003

quali verranno assegnati i finanziamenti disponibili. Le graduatorie distinguono i progetti in base ai proponenti e alla destinazione degli alloggi:

- *alloggi destinati alla locazione permanente* (senza limiti di tempo): oltre il 60% dei finanziamenti riservati a questa tipologia abitativa verranno concessi a comuni o altri enti di natura pubblicistica, un altro 27% circa a soggetti privati singoli o associati;
- *alloggi destinati alla locazione a termine*: i finanziamenti per questa categoria di alloggi sono riservati a soggetti privati singoli o associati, per un ammontare pari a circa il 10% dei finanziamenti stanziati per le nuove realizzazioni dalla Regione

Il termine per l’apertura dei cantieri è previsto per febbraio 2006.

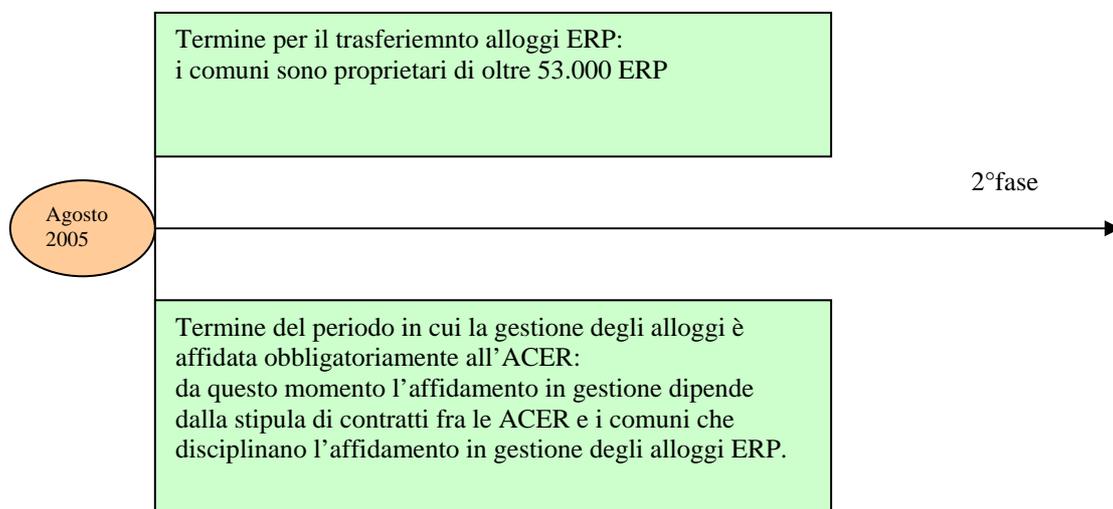
3 - Interventi regolativi

Si interviene nella definizione di nuovi parametri regionali di riferimento per quanto riguarda, i requisiti d’accesso all’erp, i canoni di locazione degli alloggi erp¹⁹ e i massimali dei costi di gestione applicabili dalle ACER. L’adeguamento, ha come obiettivo l’aumento del monte canoni di un valore pari al 20% di quanto riscosso fino all’anno 2002²⁰.

4.2 La fase “a regime”

In questa fase il sistema dell’edilizia residenziale pubblica in regione così come disegnato dalla legge di riforma dovrebbe entrare a regime: i nuovi proprietari, i comuni, disporranno di un complesso di alloggi e dovranno stabilire le modalità con le quali amministrare i rapporti con gli inquilini assegnatari, provvedere al mantenimento in buono stato degli immobili, garantire la loro usufruibilità e scegliere se avvalersi dell’ACER della propria provincia per attuare queste funzioni. In questo le Azienda Casa, non più proprietari degli alloggi popolari, dovranno provvedere a definire le modalità contrattuali con le quali continuare ad occuparsi della gestione dell’ERP per conto dei comuni.

Figura 2 Il termine della prima fase di attuazione della riforma per l’edilizia residenziale pubblica



¹⁹ Delibera del Consiglio regionale n. 395/2002

²⁰ Delibera del Consiglio regionale n. 485/2003

5. LE CASE POPOLARI CAMBIANO DI PROPRIETA'

A settembre 2005 sette ACER su nove hanno completato le procedure per il trasferimento delle case ERP ai comuni e 2 hanno richiesto una proroga per il completamento di alcune procedure su immobili oggetto della cessione ai comuni²¹.

Nella tabella, in evidenza nella prima colonna il numero degli alloggi di ERP che, sommandosi a quelli già di proprietà dei comuni, costituirebbero lo stock complessivo distribuito nelle 9 province della regione: oltre 58.000 alloggi²²..

Tabella 5 Consistenza del patrimonio ERP per provincia

	Alloggi di ERP	Alloggi di proprietà dei comuni	Alloggi ubicati nel comune capoluogo
Piacenza	2.911	115	76,61 %
Parma	5.816	282	64,22 %
Reggio Emilia	3.972	680	70,07 %
Modena	6.023	574	51,05 %
Bologna	17.909	1786	69,28 %
Ferrara	6.448	415	51,91 %
Ravenna	4.429	176	46,67 %
Forlì-cesena	4.410	369	35,24 %
Rimini	1.814	149	63,18 %
Totale alloggi ERP in regione	53.732	4.546	60,20 %

Fonte: Rapporto ERP 2002

5.1 Un processo oneroso

Il periodo transitorio previsto per l'adeguamento del sistema di edilizia residenziale pubblica alla nuova normativa ha duramente impegnato le Aziende Casa negli adempimenti amministrativi necessari per il trasferimento della proprietà della maggior parte degli alloggi ERP di proprietà IACP ai singoli comuni nei quali gli edifici sono ubicati. Molti dirigenti intervistati segnalano come questi passaggi burocratici e onerosi hanno gravato sull'attività dell'azienda: *“I passaggi hanno comportato oneri finanziari, oltre che uno sforzo organizzativo, notevoli per completare il processo. Abbiamo intenzione di chiederne il rimborso e il riconoscimento alla Regione”*. Le fasi del trasferimento sono state le seguenti:

²¹ La 3° Relazione di Giunta che doveva essere inviata al Consiglio a gennaio 2005, avrebbe dovuto contenere informazioni riguardo il passaggio del patrimonio (tempistica, entità del complesso di immobili passati in proprietà ai comuni). La Relazione a settembre 2005 non è ancora stata presentata.

Per avere informazioni sul rispetto della scadenza prevista per il completamento delle procedure del trasferimento si è ricorso a un'intervista a un funzionario di Giunta che ha fornito questa informazione.

²² Nella 1° relazione della Giunta (dicembre 2002), è inserito un elenco del patrimonio abitativo che rimarrebbe in dotazione alle ACER ma che, al momento della stesura della relazione, non era definitivo. L'analisi vorrebbe rendere conto a questo punto dell'entità di patrimonio immobiliare per il quale è stato realmente disposto il passaggio di proprietà ai comuni in rapporto a quello rimasto in dotazione alle ACER.

Occorre sottolineare una difficoltà di natura generale che ha contraddistinto la realizzazione di questa analisi e che ha reso particolarmente complessa la raccolta di alcune informazioni, anche di quelle che potevano essere tratte da documenti ufficiali. Spesso tali informazioni si perdono tra gli uffici della stessa Giunta ed individuare le persone in grado di recuperarle non è un'operazione facile o di sicuro successo. Questo è quanto è successo sul fronte delle informazioni relative alle quote di patrimonio abitativo pubblico destinare a passare sotto la proprietà dei Comuni e a quelle che rimarranno di proprietà delle ACER, con la stima del loro valore. Esse sono state sicuramente pubblicate come allegati ad alcune delibere regionali, ma tali allegati non compaiono nelle pubblicazioni ufficiali e non sono disponibili sulla rete informatica regionale. A richieste puntuali rivolte ai funzionari responsabili delle politiche abitative si sono avute risposte piuttosto evasive, tanto che al momento della stesura del rapporto di ricerca non sono ancora disponibili dati utili per ricostruire la movimentazione di alloggi e documentare quale porzione del patrimonio ERP di cui le ACER disponevano entrerà nella disponibilità delle amministrazioni comunali.

1) **Inventario degli immobili.** Subito dopo l’approvazione della legge iniziano presso le ACER le operazioni per la compilazione di un inventario del complesso di patrimonio costituito da edifici di edilizia abitativa ed extra abitativa che rimarrà in capo alle ACER. L’inventario è corredato da una stima del valore complessivo *“uno screening completo e dettagliato di migliaia di immobili”*, per il quale viene pagato un professionista esterno all’azienda. Le operazioni sono complicate *“dalle incompletezze o imprecisioni delle registrazioni catastali che si sono sovrapposte negli anni, e che si tenta di regolare”*.

Questa fase ritenuta cruciale è stata aperta dalle negoziazioni tra ACER e Regione per la definizione del monte di immobili che rimanendo in proprietà alle ACER avrebbe poi costituito una riserva di capitale per le Aziende, premiando o penalizzando le aziende per effetto della dotazione eventualmente residuale al trasferimento.

2) **Approvazione degli inventari da parte della Giunta regionale.** Fra dicembre 2002 e giugno 2003 vengono approvate dalla Giunta regionale le delibere di approvazione degli inventari per singola provincia; gli immobili dovranno essere trasferiti con atti bilaterali dalle ACER ai comuni entro il 23 agosto 2005.

3) **Modifica nelle trascrizioni al catasto.** Interviene una modifica di legge sulle procedure di trascrizione degli immobili al catasto. Bisogna provvedere alla variazione dell’intestazione catastale degli edifici di ERP prima dello IACP ora delle ACER, prima del passaggio in proprietà degli stessi ai comuni. Operazione che comporta un impegno imprevisto e ore di lavoro aggiuntive che rallentano l’intero procedimento.

4) **Preparazione atti di trasferimento.** Si avviano negli uffici ACER le operazioni per la predisposizione degli atti di trasferimento degli immobili per ogni singolo comune, optando per la sottoscrizione di verbali firmati dai segretari comunali. L’opzione consentita dalla legge in questo caso ha consentito alla maggioranza delle ACER il risparmio di spese notarili che diversamente si sarebbero sommate a quelle complessivamente sostenute.

5) **Valutazione della Sovrintendenza ai Beni Culturali.** Interviene una variazione della normativa nazionale, che prevede per gli immobili costruiti da più di 50 anni una valutazione da parte della Sovrintendenza ai Beni Culturali per stabilirne l’effettivo interesse storico e la particolare tutela alla quale sarebbero soggetti (decreto Urbani²³). E’ una procedura che sfugge ai tempi decisi dalla regione e dettati invece dalla sovrintendenza regionale.

6) **Passaggio di proprietà.** L’ultima fase prevede le trascrizioni catastali a nome dei nuovi enti proprietari degli alloggi erp. Per la maggioranza delle Aziende Casa è avvenuta a ridosso del termine previsto dalla normativa, fine agosto 2005.

5.2 Gli interessi a ritardare il passaggio di proprietà

Ciò che ha inciso fortemente nel determinare la tempistica del passaggio di proprietà è stata la posizione assunta dagli enti locali, che in molti casi hanno sempre avuto un interesse assai concreto per ritardarne il processo di perfezionamento. Uno dei punti controversi della fase relativa al trasferimento del patrimonio abitativo riguarda infatti le conseguenze che il regime di proprietà porta con se da un punto di vista fiscale.

In effetti, se gli immobili fossero stati immediatamente trasferiti dalle ACER ai singoli comuni, i nuovi proprietari delle case, ovvero le stesse amministrazioni comunali, avrebbero beneficiato di un regime fiscale assai più favorevole in quanto sarebbero stati sollevati dal carico relativo al pagamento dell’imposta comunale sugli immobili (ICI) a cui

²³ Con la pubblicazione (G.U. n. 52 del 3 marzo 2004) del Decreto del Ministero dei Beni Culturali del 6 febbraio 2004, si è dato inizio alla procedura di verifica della sussistenza dell’interesse artistico, storico, o archeologico e dei relativi vincoli sui beni immobili appartenenti a Stato, Regioni, Province, Comuni e ad ogni altro ente o istituto pubblico. La ricognizione del patrimonio immobiliare pubblico vincolato intende accertare l’effettiva sussistenza dell’interesse culturale in precedenza attribuito indistintamente agli immobili con più di 50 anni. Solo in caso di esito positivo, infatti, gli immobili continueranno ad essere assoggettati alle disposizioni vigenti in tema di tutela, circolazione e valorizzazione dei beni culturali.

sono soggetti anche gli alloggi pubblici. Come mostra la tabella 6, l'ICI incide sul totale degli oneri tributari per circa il 32% del totale degli oneri versati dalle ACER a livello regionale: un risparmio fiscale a favore dei nuovi proprietari che supera i sei milioni di euro all'anno. Tale risparmio era considerato all'interno dei documenti di attuazione della legge una delle prime conseguenze favorevoli prodotte dalla riforma.

I Comuni però giocano all'interno della vicenda un doppio ruolo e sono portatori di interessi contrapposti. Finché gli immobili fossero rimasti di proprietà delle Aziende Casa, i comuni, non ancora proprietari, avrebbero continuato a percepire l'entrata relativa all'ICI per ogni singolo edificio di edilizia residenziale pubblica presente sul loro territorio. Il futuro risparmio fiscale aveva perciò un risvolto negativo molto più evidente: una minore entrata nel bilancio comunale. Se quindi da un lato, come prossimi proprietari degli alloggi popolari, avevano un certo interesse ad accelerare il processo di trasferimento di proprietà; dall'altro avevano l'interesse sicuramente più stringente di allungare i tempi in modo da assicurare per un periodo di tempo maggiore le entrate derivanti dall'ICI. Per questi motivi il periodo di circa quattro anni, previsto per completare le operazioni di trasferimento, è stato pienamente utilizzato dai soggetti attuatori e si è giunti solo all'agosto del 2005 al completamento del processo.

Le previsioni formulate sul risparmio fiscale, che rientrava fra gli obiettivi immediatamente perseguibili per effetto dell'entrata in vigore della legge 24/2001, e che avrebbe contribuito a diminuire i costi di gestione dell'edilizia residenziale pubblica, restano perciò, almeno per i primi anni di applicazione della normativa, del tutto disattese.

La tabella evidenzia il valore complessivo dell'esborso relativo all'imposizione fiscale a cui le ACER sono soggette; in particolare, il peso dell'imposta comunale sugli immobili applicata alle case di ERP dà l'idea del risparmio che le ACER otterrebbero con il trasferimento delle case ai comuni.

Tabella 6 Incidenza del carico fiscale sugli introiti delle ACER derivanti dai canoni di locazione degli alloggi di ERP (anno 2002)

	Totale ricavi ACER da canoni alloggi (milioni di euro)	Totale oneri tributari (IVA,IRAP,IRPEG,ICI) (milioni di euro)	Incidenza percentuale ICI sul totale oneri
Piacenza	2.9	1.0	15,4
Parma	6.6	1.8	27,2
Reggio Emilia	4.8	1.6	23,6
Modena	8.3	2.8	25,7
Bologna	20.0	7.3	42,9
Ferrara	7.0	2.1	36,0
Ravenna	4.1	1.8	20,0
Forlì-Cesena	4.7	1.4	29,4
Rimini	1.9	0,5	35,4
TOTALE	60.7	20.7	32,3

Fonte: Ass. Programmazione, Politiche Abitative, Riqualficazione Urbana-Servizio Politiche Abitative; prima Relazione di Giunta al Consiglio, dicembre 2002

6. LA GOVERNANCE DELLE ACER

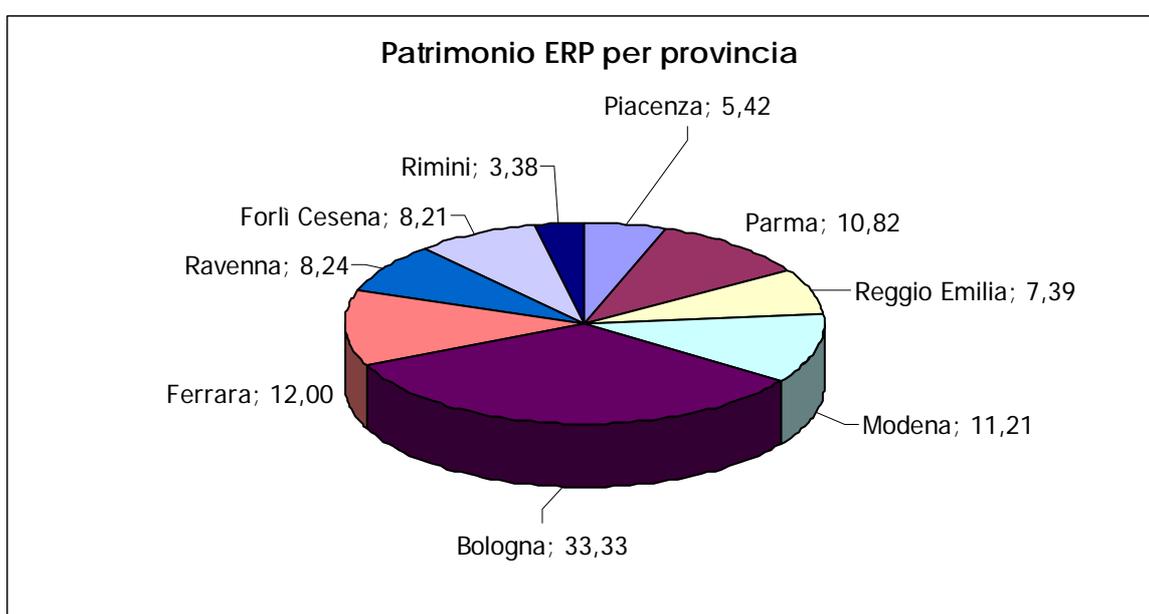
L'organo volitivo delle ACER è un organismo collegiale, nel quale siedono i rappresentanti dei comuni presenti sul territorio di competenza e della relativa amministrazione provinciale; esso dovrebbe determinare l'indirizzo strategico dell'azienda e l'eventuale impegno dell'azienda in altre attività.

La legge del 2001 stabilisce infatti che l'organo di indirizzo dell'ACER sia una *Conferenza degli Enti*, un'assemblea che riunisce tutti i comuni neo-proprietari di alloggi popolari e la provincia. La Conferenza delibera sulla nomina di un organo esecutivo, il Consiglio d'Amministrazione, in seno all'azienda e su tutti gli atti fondamentali per il suo

funzionamento, fra cui l’approvazione dei bilanci e la programmazione delle attività. La composizione dell’organo rispecchia le quote in base alle quali si suddivide la titolarità delle aziende: ovvero le ACER sono di proprietà della provincia seconda una quota del 20% del valore del patrimonio immobiliare cui ciascuna di esse fa capo; dei comuni di quella provincia in base a una quota variabile e proporzionale al proprio peso demografico rispetto al territorio provinciale.

Il sistema delle quote di proprietà, così come formalizzato dalla legge, non giustifica la rappresentanza di tutte le componenti in base alla proprietà e di conseguenza il controllo delle aziende, così come avviene per le società di capitali. Inoltre la normativa non prevede un sistema di decisione e di voto all’interno dell’assemblea; o il peso di un eventuale componente maggioritaria sulle deliberazioni; o il modo di comporre le maggioranze; o ancora il grado di coerenza delle decisioni prese dall’assemblea sui componenti che ne fanno parte.

Figura 3 Distribuzione percentuale degli immobili di ERP per provincia



La legge 24/2001 che istituisce le ACER e i suoi organi propone quindi l’assetto istituzionale per il governo dell’ERP in regione.

Lo scopo di studi di questo genere mira invece a ricostruire lineamenti della *governance*, del *come* vengono elaborate, assunte e messe in atto le decisioni.

Si parte dalla considerazione che nella fase di implementazione di una legge che ha caratteristiche istitutive, le variabili in gioco e che determinano il consolidamento di un sistema di *governance*, si possono rintracciare guardando ai processi decisionali: al grado di integrazione fra gli attori coinvolti (provincia, comuni, organo assembleare, dirigenza, organi gestionali delle società di scopo emanazione delle aziende), a come si distribuiscono i rapporti di forza fra essi, se ci sono eventuali attori secondari o esterni che parteciperanno alle arene decisionali, a chi detiene la regia delle decisioni. Si tratta di mettere in luce quali sono le modalità di confronto, le prassi e consuetudini a cui ci si riferisce per arrivare a prendere decisioni.

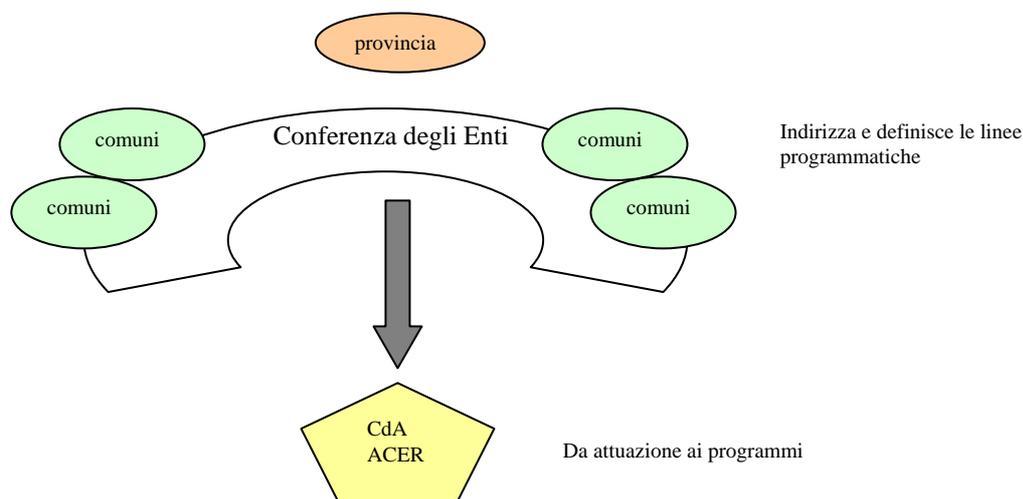
Qui per *governance* si intende la descrizione di un modello che rappresenta l’insieme di pratiche con il quale vengono affrontati problematiche e decisioni, soprattutto attraverso la lettura che ne hanno danno gli organi tecnici che sono alla guida delle ACER.

6.1 Il luogo di elaborazione delle decisioni

Come abbiamo visto l’assetto di governo di una azienda ACER è composto da un organo plurale che riunisce gli enti locali e dall’esecutivo che, come nelle aziende private, è un *Consiglio di Amministrazione (CdA)* ed è composto da un Presidente e da due consiglieri nominati di concerto dalla Conferenza stessa. La nomina dei dirigenti avviene invece spesso nel segno della continuità con le cariche ricoperte nel vecchio sistema: nella maggior parte i dirigenti delle ACER provengono dal vecchio IACP o hanno mantenuto posizioni che già ricoprivano nel periodo di commissariamento²⁴ dello IACP, designati dalla Giunta regionale. Non sono rappresentanti politici o amministratori degli enti locali stessi, l’incompatibilità spesso viene prevista a livello statutario per le aziende casa.

In base a quanto previsto istituzionalmente, le più importanti determinazioni che riguardano le politiche dell’Azienda Casa e la programmazione delle sue attività verrebbero prese in maniera concorde da rappresentanti dei Comuni e della Provincia riuniti in assemblea, per poi essere recepite ed attuate dal CdA dell’azienda o organo esecutivo.

Figura 4 L’assetto di governo delle ACER secondo quanto previsto dalla legge

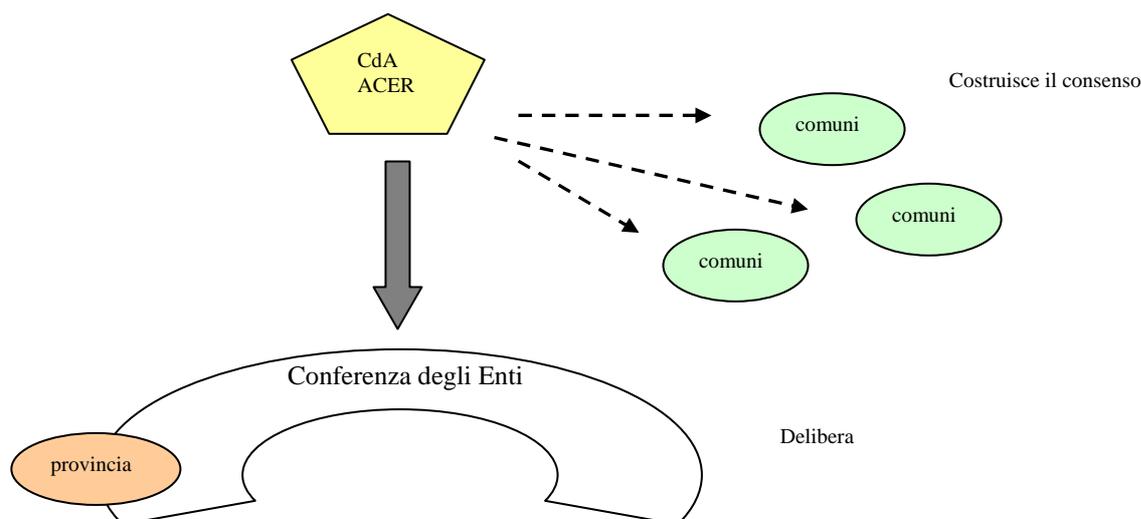


In base alle percezioni rilevate nel corso delle interviste, il sistema di *governance* sembra caratterizzarsi in alcune realtà per una propensione del Consiglio d’Amministrazione a farsi promotore di istanze e proposte presso la Conferenza degli Enti. In queste situazioni la Conferenza, che è un organo pletorico, gioca spesso un ruolo marginale; le sue scelte riguardano rettifiche parziali, ma più spesso piene approvazioni, di decisioni che vengono di fatto assunte al di fuori della stessa Conferenza.

La maggioranza dei dirigenti intervistati nota invece come il ruolo del Consiglio d’Amministrazione sia connotato da sostanziale autonomia e da margini operativi sicuri, sigillati solamente dalla procedura di formalizzazione presso la Conferenza. “C’è collegamento ma c’è molta autonomia” è la lettura più ricorrente.

Lo schema seguente rappresenta la prassi che normalmente guida i processi decisionali più importanti che riguardano l’azienda: il CdA, prevalentemente attraverso contatti informali, ricerca il consenso dei rappresentanti dei Comuni che siedono alla Conferenza su proposte delle quali chiedere l’approvazione in sede di Conferenza.

²⁴ Dal 1999 al 2001 gli IACP della regione sono soggetti a commissariamento

Figura 5 La prassi che regola i processi decisionali degli organi di governo delle ACER

Come viene interpretata questa tendenza che assume l'equilibrio decisionale?

Alcuni dirigenti percepiscono come preponderante l'atteggiamento di sostanziale delega che gli enti locali assumono nei confronti dell'azienda. *“Il lavoro preparatorio e tutti gli argomenti che poi arrivano in Conferenza, tutto viene istruito e predisposto da ACER perché i comuni hanno molta poca idea di come ci si deve muovere nell'ERP”*. Si può pensare che ciò sia dovuto e si possa ricondurre alla scarsa esperienza in campo di problemi legati all'ERP, i Comuni stentano a far propria organizzazione e procedure di cui fino alla legge 24/2001 non si erano mai occupati: *“c'è scarsa competenza nei confronti dell'ERP che ha delle sue specificità”*; *“la materia è complessa, per decenni è stata delegata e quindi i comuni non ne hanno conosciuto le dinamiche”*.

Anche quando la partecipazione è più assidua, il carattere assembleare dell'organo spesso sembra limitare la portata del suo ruolo: si presenta con una composizione frammentata, spesso divisa e poco coesa fra i rappresentanti dei comuni:

“Prevale il rapporto comune singolo ed ACER. Perché nella conferenza tutte le amministrazioni sono riunite ma ognuno rimane nella propria autonomia e indipendenza, in un secondo momento si confronta con ACER direttamente.”

Alcuni amministratori spiegano come le diversità di problemi fra i vari comuni che si riuniscono nella stessa Conferenza non trovano ricomposizione all'interno di un organo che dovrebbe esprimere una certa unitarietà di vedute, per elaborare politiche e prendere decisioni condivise.

La divisione maggiore che emerge sembra potersi ricondurre alla dimensione dei comuni proprietari di ERP:

- i piccoli comuni hanno ereditato un numero esiguo di alloggi e come abbiamo visto, almeno nell'immediato, realizzano nei loro bilanci un forte ammanco nella voce relativa all'ICI che questi alloggi introitavano. Hanno economie ridotte e bilanci con margini di manovra strettissimi imposti dal Patto di stabilità e dal taglio dei trasferimenti statali. La presa in carico degli alloggi ERP, e quindi la responsabilità per la gestione, comporta un onere mal tollerato o difficilmente gestibile: spesso l'entità complessiva dei canoni percepiti non consente di affrontare le spese per la semplice manutenzione ordinaria.

- i grandi comuni dispongono generalmente di più della metà del complessivo patrimonio di alloggi sul territorio provinciale. Sono in grado di realizzare più facilmente economie di scala nella gestione dei loro servizi e si trovano a dover amministrare il problema abitativo

spesso in un’ottica di emergenza: hanno necessità di disporre di alloggi pubblici per far fronte alla forte domanda sociale metropolitana di abitazioni.

La divisione emerge potenziata sui temi che comportano l’allocazione di risorse sempre più scarse per il settore che risente dell’esaurimento prossimo dei trasferimenti statali di fonte Gescal. La problematicità delle decisioni all’interno dell’organo è massima su questo punto: *“la questione che al suo interno un’assemblea trovi tra uguali la migliore collocazione di risorse è la questione più difficile”*; *“Quello che prevale non è un comportamento di solidarietà ma di comportamenti individualistici”*.

In qualche caso si evidenzia che è anche la scarsa partecipazione e coinvolgimento dei Comuni che rende vuoto l’organo di indirizzo ***“Molti comuni non hanno mai partecipato alla CdEnti, sono comuni soprattutto di piccole dimensioni”***.

Il tentativo della legge di sommare le componenti della proprietà di ACER nel suo organo decisionale risulta indebolito perché l’organo non ha potere decisionale cogente e vincolante per i singoli comuni che in esso sono rappresentati. La dirigenza delle ACER lamenta come ad esempio per l’approvazione dei regolamenti o delle convenzioni al passaggio in aula è seguito l’iter di discussione e approvazione presso ogni singola amministrazione comunale delle province rallentando i percorsi decisionali in maniera significativa. La conferenza non è in grado di guidare e coordinare le decisioni, di interpretare il suo ruolo di indirizzo. ***“La CdEnti non è di grande aiuto all’ACER, è molto passiva”***; ***“Vorremmo una maggiore valorizzazione della Conferenza”***.

La debolezza istituzionale dell’organo è generalmente vissuta come un limite alla sua efficacia, soprattutto laddove le questioni trattate sono la più controverse.

La tendenza a ritrarsi su posizioni particolaristiche, laddove gli interessi a livello comunale tendono a differenziarsi e stentano ad essere rappresentati in un organo che li assomma e tende a renderli indifferenziati, è bilanciata dall’aspettativa e dall’interesse delle ACER a omogeneizzare le prestazioni e a sfruttare economie di scala. Viene da parte delle ACER la pressione a coordinare e gestire il servizio di ERP in modo uniforme e sistematico a livello provinciale.

E’ proprio dove l’interesse delle aziende all’uniformità delle condizioni di gestione a livello provinciale, dove le posizioni dei comuni sono spaccate su più fronti e dove le questioni affrontate sono sensibili politicamente che si mettono in atto e si riscontrano tentativi di ricomporre le diverse idee seguendo percorsi che travalicano quello del dibattito in assemblea:

- il tema dell’aumento dei canoni;
- il tema del convenzionamento (clausole del contratto di servizio, servizi accessori e prezzo del rimborso per alloggio);
- il tema dei regolamenti d’uso e della ripartizione degli oneri fra utenti e proprietari;
- il tema della creazione delle società di scopo;
- il trasferimento del patrimonio.

In questi casi gli attori coinvolti sfruttano spesso canali alternativi, informali o politici e forme di confronto separate per risolvere questioni complesse. I processi decisionali passano sul piano negoziale, di conquista di posizioni. I rapporti fra Enti locali e ACER diventano di maggiore contrasto.

6.2 I canali informativi e le modalità di interazione

Nei passaggi decisionali più controversi che la normativa mette in campo, non sempre l’organo assembleare è stato privilegiato per preparare e arrivare a formulare decisioni unitarie.

I Consigli di Amministrazione delle ACER si sono mossi in modo indipendente cercando contatti con i singoli comuni che compongono l’organo di espressione della proprietà dell’azienda. I contatti sono in questi casi separati, bilaterali, caratterizzati da informalità e aspetti di negoziazione, spesso presso le singole municipalità. *“Sulla*

convenzione c'è stato un lavoro grosso con i singoli comuni...”, “...siamo andati direttamente noi senza passare dalla Conferenza degli Enti”.

Il tema delle convenzioni (cioè la stipula di contratti di servizio), che caratterizza la seconda fase di implementazione della legge è un esempio di come la modalità di regolazione dei rapporti fra ACER e comuni proprietari di alloggi, mette di fronte ACER e singolo comune su un piano negoziale e spesso non trova nella Conferenza degli Enti un punto di sintesi.

E' il nodo decisionale più problematico che ha impegnato il direttivo dell'ACER e che viene quasi univocamente segnalato come un *“lavoro laborioso di tessitura e contrattazione”*.

Qui l'impostazione dei processi decisionali assume tratti originali: nella fase di stipula delle convenzioni il punto di maggiore disgregazione si raggiunge nella fissazione del prezzo di rimborso per i servizi gestionali prestati da ACER. Comuni e ACER, per la particolare configurazione dell'assetto proprietario, rappresentano parti con interessi contrastanti: i Comuni mirano a fissare un prezzo basso che consenta di risparmiare risorse del bilancio comunale, le ACER tentano di ottenere il maggior rimborso per garantirsi margini operativi sufficienti per una gestione che guarda all'economicità. I termini della decisione portano a una inedita strutturazione dei rapporti fra organo decisionale ed esecutivo, che tendono a rapportarsi in modo conflittuale.

E' qui che i processi decisionali escono dai confini della Conferenza e dalla dinamica istituzionale organo assembleare-organo direttivo e tentano ricomposizioni attraverso fasi separate, momenti di confronto più ristretti e tempi più concilianti.

L'esito finale del processo decisionale tende ad uniformarsi e ricomporsi: la maggior parte dei comuni ha definito una forma di affidamento, del tipo convenzione o concessione con l'ACER della rispettiva provincia. Il vincolo del prezzo massimo imposto dalla giunta regionale ha fatto confluire i rimborsi attorno ai valori ipotizzati.

Un altro tipo di impostazione nella trattazione di argomenti che interessano l'attività delle Aziende Casa è stata adottata in tema di costituzione delle società di scopo, anche in questo caso l'arena decisionale si è aperta in tutte le province.

Dove sono nate società con l'apporto di capitali privati si sono create situazioni nelle quali i CdA delle ACER si aprono a interlocutori esterni per cercare potenziali soci, autonomamente rispetto all'organo di indirizzo ricercano sinergie e mercati da sfruttare, infine realizzano accordi: come si vedrà in seguito, i Comuni nella maggioranza dei casi non sono patrocinatori della costituzione di società di scopo. Da questa prospettiva sembrerebbe che i Comuni si riconoscano più facilmente nel ruolo di committenti che in quello di proprietari delle ACER.

Attorno a questa questione si rileva quasi univocamente una bassa integrazione fra organo decisionale-di indirizzo ed esecutivo ACER, che in molti casi decide autonomamente sulle strategie aziendali. La Conferenza degli Enti viene esclusa dalle trattative e dal circuito decisionale e sembra essere investita di un ruolo puramente di avallo e di ratifica delle iniziative che l'organo a cui fa capo intraprende. Spesso i dirigenti e il CdA delle aziende gestiscono contatti con la società civile, quindi con interlocutori esterni, al di fuori dell'ambito Comuni-Provincia-ACER; è la dirigenza delle ACER che esprime progettualità e gestisce autonomamente le fasi di start up della nuova società e la ricerca di commesse.

6.3 Il ruolo del coordinamento provinciale

Il ruolo dell'amministrazione provinciale nelle intenzioni del legislatore dovrebbe risultare cruciale per bilanciare la frammentazione e operare un coordinamento all'interno della CdEnti, in modo da soppesare le posizioni espresse dai diversi Comuni. Ciò a garanzia e tutela dell'uniformità di trattamento degli utenti di uno stesso sistema di ERP in

un ambito provinciale. Si pensi ai regolamenti che disciplinano l'utilizzo degli alloggi, il livello dei canoni, i piani per le manutenzioni etc.

Il caso modenese enfatizza ad esempio il ruolo e la posizione provinciale per l'efficacia dei lavori della Conferenza.

La trattazione dei problemi in Conferenza è “*preparata da una istruttoria da parte del presidente della Conferenza*”, che qui è rappresentato dal vice-presidente della provincia.

Il CdA dell'Azienda Casa modenese valuta l'azione della presidenza come “*molto propositiva*”. Il ruolo di regia che in questo territorio l'ente provinciale ha costruito e l'attivismo del suo membro più alto in carica, risulta probabilmente trainante, sul fronte della partecipazione “*La Conferenza è ampiamente partecipata dai comuni*”, e determina il funzionamento dell'organo secondo un criterio che supplisce e tenta di arginare il rischio di assemblearismo: “*A seconda degli argomenti trattati ci sono gruppi tecnici composti da ACER e da alcuni funzionari comunali, sotto la regia della provincia.*”

Questa modalità di confronto e composizione di interessi che aggrega comuni simili permette di formare gruppi più omogenei, sfruttando “*distretti-associazioni-unioni di comuni e in cui i comuni²⁵ capidistretto fanno da interlocutori*”, organizzare uditori minori e organismi più ristretti per lavorare in modo più efficiente e di raggiungere intese più facilmente. Attraverso questa modalità si intende coinvolgere i singoli comuni già a partire dalle fasi preparatorie le decisioni, creando arene di discussione meno dispersive e più dialoganti.

E' una modalità di lavoro a cui si guarda anche in provincia di Reggio Emilia dove “*Si sta cercando di avere un rapporto diverso con i comuni, fare delle preriunioni con i sindaci capi comprensorio, evitando di andare direttamente in CdEnti per mettere in piedi decisioni*”.

I fattori di successo di questo modello, in questo caso si assommano in:

- lavori preparatori e di istruttoria che coinvolgono già in questa fase i comuni;
- gruppi di lavoro a geometria variabile a seconda dell'argomento da trattare;
- interpretazione del ruolo del presidente della conferenza in senso propositivo che rende maggiormente effettivo il coordinamento della provincia ha effetto aggregante;
- tradizionale interfacciarsi dello IACP modenese ora ACER con l'ente provinciale;
- partecipazione assidua e completa dei comuni.

7. LE SOCIETA' DI SCOPO

La legge di riforma disegna un nuovo sistema istituzionale di riferimento, seguendo la tendenza esistente in ambito nazionale ed internazionale volta a liberalizzare la produzione e l'erogazione dei servizi pubblici: l'idea è di smantellare i monopoli pubblici che producono inefficienze e costi eccessivi a carico dei cittadini e di aprire le *public utilities* alla concorrenza.

7.1 Le possibili evoluzioni delle ACER

Il riordino del sistema di edilizia residenziale pubblica operata dalla Regione non sfugge quindi a questa linea di tendenza. L'attività gestionale ed amministrativa legata agli alloggi popolari e tradizionalmente svolta in regime di pubblico servizio da un ente regionale viene, seppur solo in linea di principio, liberalizzata. Si prevede un meccanismo di scelta per l'ente locale, che, sulla base del costo dell'offerta e delle condizioni di fornitura del servizio, individua il fornitore che offre la maggior qualità al prezzo minore.

Alcune delle attività caratterizzanti i servizi legati all'ERP si prestano dunque ad essere acquisite sul mercato o prodotte in *house*. L'ACER non è più l'unico soggetto

²⁵ Nel modenese preesistono raggruppamenti comunali che anche in questa politica si presentano come soggetti univoci.

titolare di competenze normativamente assegnate ma si posiziona su un virtuale mercato delle *utilities*, in concorrenza con altri possibili fornitori.

In compenso altri servizi di cui le ACER sono competenti (ad esempio servizi tecnici di progettazione, esecuzioni di opere edili, supervisione dei lavori) permetterebbero di trovare opportunità di mercato che valorizzano l’asset e il know-how che gli sono propri.

In questo scenario quindi due sono i possibili scenari nei quali possono inserirsi le Aziende Casa Emilia-Romagna.

A- Esse possono specializzarsi nelle attività tradizionali, mantenendo un presidio locale. Sul piano strategico valorizzare il radicamento sul territorio e la capacità di interpretare le aspettative del sistema politico locale. Continuerebbero ad occuparsi di ERP e l’attività sarebbe regolata da un rapporto di agenzia che le ACER e i comuni possono definire e le entrate per l’azienda sarebbero legate e dipendenti dai termini del convenzionamento.

B- Esse possono scegliere di valorizzare la loro vocazione industriale (che fino a quel momento probabilmente non ha trovato espressione), entrando in una logica di mercato e allentando il “cordone ombelicale” con l’ente locale proprietario. A livello strategico ciò significa entrare in nuovi business ed espandere l’attività verso nuovi mercati.

E’ soprattutto la previsione che consente alle ACER di operare in più ambiti e attraverso strumenti privati quali le società di scopo che prefigura percorsi di sviluppo interessanti, offre alle ACER la possibilità di espandere le voci d’entrata, ora non più garantite dai finanziamenti regionali e dai canoni di locazione ERP, oltre che:

- regimi fiscali più favorevoli;
- maggiore facilità di trovare partner e competenze esterne all’azienda;
- forme di finanziamento alternative a quelle pubbliche;
- gestioni separate;
- possibilità di evitare meccanismi di gare d’appalto, assogettamento a legami burocratici.

Nel nuovo sistema introdotto dalla legge 24/2001, avviene di conseguenza che le aziende casa si collocano in una posizione di frontiera, a metà strada fra un’azienda autonoma a carattere imprenditoriale e dotata di strumenti per collocarsi sul mercato e un ente, simile alla vecchia partecipata comunale, dipendente da forme di affidamento di pacchetti di servizi che svolge per il comune di riferimento.

La trasformazione del sistema di vincoli e opportunità entro i quali le ACER si muovono e si sviluppano, impatta su aziende molto diverse fra loro per dimensioni del patrimonio di ERP potenzialmente da gestire (come già indicato in figura 3) e per volume di attività e quindi risorse circolanti: il gap è ampio fra valori della produzione più bassi che si assestano fra i 6-7 milioni di euro (ACER Piacenza e ACER Ravenna) e quello più alto che raggiunge i 67 milioni di euro (ACER Bologna)

Il dato sulle unità in organico rivela la medesima eterogeneità: le ACER in regione sono aziende nelle quali il personale impiegato è costituito da 20 unità (Rimini) ad aziende otto volte più grandi per risorse umane impiegate (Bologna).

Tabella 7 Le ACER in cifre

	<i>Unità organico</i>	<i>Valore della produzione*</i> (2004)	<i>Valore della produzione*</i> (2002)	<i>Utili*</i> (2002)	<i>Utili*</i> (2004)
Piacenza	31	5.720	5.363	190	157
Reggio	50	12.731	9.497	-977	78
Parma	54	8.786	8.397	340	73
Modena	57	10.385	9.674	360	1.496
Bologna	167	66.975	57.479	97	686
Ferrara	54	11.250	10.497	766	-582
Ravenna	27	6.898	7.652	-348	66
Forlì Cesena	44	8.714	11.247	135	1.120
Rimini	20	3.762	4.012	107	107

Fonte: Bilanci consuntivi ACER 2004 e Relazione di Giunta 2004.

* I valori monetari sono espressi in migliaia di euro

7.2 Il panorama delle società di scopo sorte in regione, i settori esplorati e le forme societarie adottate

Dal 2001 ad oggi sono state costituite 12 società di scopo, dislocate nella maggior parte delle province emiliano-romagnole. Nella tabella sono in evidenza le forme societarie prevalentemente scelte, lo scopo societario e l'attività caratterizzante e la partecipazione.

ACER	NOME DELLA SOCIETA' DI SCOPO	SCOPO SOCIETARIO E ATTIVITA'	PARTECIPAZIONI
PIACENZA	Non sono state costituite		
REGGIO EMILIA	1) ACER Iniziative Immobiliari spa consortile	Costruzioni – costituita per realizzare progetti già esecutivi dell'ex IACP Reggio E.	52% ACER 48% 3 cooperative costruzione
PARMA	2) Parma Abitare srl	Costruzioni – costituita per partecipare al programma regionale nuove costruzioni	ACER 25% comune di Parma 12% 6 soci privati (imprese di costruzione) Partecipano anche: 1 banca, 21 comuni della provincia di Parma
MODENA	3) Abitazione Sociale Modenese srl (dall'autunno 2005 verrà resa operativa una società per la gestione di patrimoni immobiliari privati. I soci sono: ACER, una cooperativa di abitazione e una società privata per le gestioni condominiale con partecipazioni paritarie.)	Costruzioni - costituita per partecipare al programma regionale nuove costruzioni	71% ACER 29% 8 soci privati (imprenditoria privata, cooperative edili e artigiane)
BOLOGNA	4) Acer Servizi srl	Servizi abitativi (pulizia e gestione spazi comuni, riscaldamento) In fase di avvio una Agenzia per la locazione.	Socio unico ACER
	5) Acer Manutenzioni spa	Manutenzioni e realizzazioni edilizie, non solo abitative.	51% ACER 49% 21 soci privati (imprese e consorzi)
	6) Casa Bologna srl consortile	Realizzazione programmi di trasformazione urbana (non ha per il momento trovato ambiti di applicazione)	50% ACER 50% 5 cooperative di abitazione
	7) Società di trasformazione urbana spa	Progetto di riqualificazione di un centro storico	11% ACER 89% comune di Pianoro
FERRARA	8) <i>(il nome della società non è stato riferito)</i>	Costruzioni – costituita per partecipare al programma regionale nuove costruzioni;	65% ACER 20% Comune Ferrara 15% 1 socio privato (impresa di costruzione)

RAVENNA	9) MPR - Manutenzioni Patrimoniali Ravenna srl	non è operativa Manutenzioni ordinarie e competenze tecniche per le manutenzioni straordinarie del patrimonio ERP	60% ACER 40% consorzio di imprese (cooperative e private)
RIMINI	10) Affitto Garantito srl	Agenzia per la locazione	Socio unico ACER
FORLI' CESENA	11) Casa Natura srl consortile	Realizzazione di un progetto urbanistico per il comune di Cesena	15% ACER Partecipano 1 impresa costruttrice, 1 impresa edile, 1 cooperativa di costruttori
	12) IMAGE srl consortile	Manutenzione e gestione di immobili pubblici	52% Acer 48% Altre imprese private

Si tratta in prevalenza di società di costruzione, la maggior parte di esse sono società costituite da ACER con altri soci e nelle quali le alleanze a cui si è dato vita sono strette con cooperative di abitazione o imprese di costruttori private.

Il settore delle costruzioni è quindi il settore nel quale più spesso si sono intraviste prospettive di sviluppo e al quale sono legati incentivi che motivano questa propensione, fra i quali:

- il fatto che quello dell'edilizia abitativa è stato il settore di attività tradizionale degli IACP dai quali le ACER derivano;
- un'opportunità immediata di finanziamento con il programma regionale per le nuove costruzioni, che ha incluso fra gli operatori accreditati le società di scopo;
- la possibilità di ricorrere a gare pubbliche per individuare soci che possano apportare competenze o risorse per il perseguimento del fine societario, evitando di ricorrere alla legge Merloni sugli appalti pubblici.

Ricorre fra i pareri degli intervistati la difficoltà di operare tramite il sistema degli appalti, che con le società di scopo si tenta di sopperire. *“Tramite le società di scopo riusciamo a fare affidamenti diretti, tramite una gara pubblica. L'esecutore dei lavori, l'impresa edile o altra competenza, la si individua a monte, nel momento della costituzione della società. Troviamo operatori interessati, credibili perché entrano a far parte della società sulla base del fatto che hanno capacità operativa effettiva, numero di dipendenti adeguati, mezzi adatti e solitamente operano nell'area provinciale o regionale”*. Secondo i dirigenti delle ACER, il sistema di affidamento dei lavori per la realizzazione di complessi abitativi, che le ACER non eseguono in prima persona ma che in quanto enti pubblici, assegnano tramite appalto ad una impresa esterna, viene reso più efficiente tramite il ricorso a società privatistiche. Decade in questo caso il vincolo dell'appalto come modalità di affidamento che invece è prevista dalla legge nazionale sui lavori pubblici per le aziende pubbliche. In questo modo si evita il fenomeno dei cantieri abbandonati, delle opere incompiute, della lievitazione del costo dei lavori e dei tempi di esecuzione che si protraggono oltre le scadenze, fenomeni noti e che connotano i lavori pubblici in Italia.

Con le imprese di costruttori presenti in regione, c'è spazio per le alleanze ma anche per dinamiche concorrenziali e contenziosi.

Le ACER, tramite le società di scopo che recentemente si sono costituite e per mezzo delle iniziative a cui si è dato vita, si collocano fra gli operatori sul mercato del settore edilizia e diventano un concorrente reale. Succede nelle province di Bologna, Reggio Emilia e Forlì dove l'imprenditorialità delle ACER rappresenta un'insidia per il

mercato locale: *“Abbiamo avuto grossi problemi con l’ANCE nazionale, qualche costruttore paventa la lesione del principio di concorrenza”*; secondo un’altra testimonianza: *“c’è stato un contenzioso con collegio costruttori di Bologna, ANCE regionale ANCE nazionale a proposito dell’attività della società per le manutenzioni e abbiamo affrontato l’authority per i lavori pubblici, l’authority nazionale per il mercato e la commissione europea”*.

7.3 Il ruolo degli enti locali nelle società di scopo.

Nella decisione di realizzare una società di scopo sembra giocare un grosso ruolo la volontà dell’ente comunale di sfruttare l’opportunità offerta dalla legge. Per il successo dell’iniziativa occorre che i Comuni intravedano nelle società di scopo uno strumento del quale avvalersi per la fornitura di servizi. I Comuni devono cioè essere consapevoli della possibilità di avere a disposizione un’azienda a carattere privato e di natura plurivalente, che può occuparsi di una molteplicità di servizi.

Un caso significativo per comprendere il ruolo che l’ente locale può giocare nel promuovere lo sviluppo di iniziative societarie è l’esperienza del comune di Parma che promuove l’associazione di diverse componenti in una società di scopo di cui servirsi per l’attuazione della politica di cui è titolare. La società di scopo da costituire consente di aggregare le competenze dell’ACER, le risorse di comuni di tutta la provincia e di privati e i finanziamenti di un istituto di credito per il potenziamento dell’offerta di alloggi in locazione.

Parma Abitare: un’esperienza promossa da un comune

Qui è il comune capoluogo di provincia che intravede nella società di scopo uno strumento per le proprie politiche abitative. Parma ha voluto una società che si occupasse della realizzazione di alloggi per la locazione temporanea e ha fatto da capofila nella costituzione di questa società di scopo. Altri 21 comuni della provincia ne entrano a far parte, conferendo lotti di terreno sui quali edificare nuovi alloggi da destinare all’affitto a canoni inferiori rispetto a quelli di mercato. L’apporto di ACER Parma invece, che vi partecipa in virtù delle proprie competenze, è relativo alla progettazione.

L’iniziativa da parte comunale dello sviluppo di una società di scopo rientra in una prospettiva in base alla quale l’ACER assume una posizione da “braccio operativo” dei comuni, nella quale sono gli enti locali a determinare le strategie di sviluppo e l’espansione dell’attività dell’Azienda Casa, come emerge dalla testimonianza dell’assessore di Parma. *“Le ACER dovrebbero essere quell’ente che lavora per le amministrazioni comunali e dà servizi alle amministrazioni comunali. Questo è il ruolo, io comune sono il cliente, tu sei il fornitore quindi ti dico io che servizio devi fare.”* La puntualizzazione segue immediata per spiegare meglio le richieste che il comune intende avanzare nei confronti della sua “azienda-casa”. *“Abbiamo stipulato una concessione con ACER per la gestione degli alloggi ERP: chiediamo all’ACER il controllo sugli assegnatari perché in più di una occasione ci troviamo con delle persone che occupano gli alloggi e non hanno più i diritti; chiediamo che i tempi di recupero della disponibilità degli alloggi liberati non devono superare i 30 giorni; vogliamo il monitoraggio della situazione di sottoccupazione perché troppi alloggi grandi sono occupati da singolo o nuclei familiari piccoli”*.

La posizione dell’amministrazione locale in merito allo strumento societario privatistico che le ACER sono legittimate a utilizzare è chiara, rivendica la primogenitura e l’esclusiva dell’iniziativa: *“Le ACER se vogliono partecipano, la partecipazione gliela indica il comune....ma il timone lo deve avere il comune.”*

7.4 Le capacità imprenditoriali delle ACER

Affinché le società di scopo abbiano successo e divengano delle vere aziende, occorre che le ACER dimostrino capacità imprenditoriali innovative. In alcuni casi sembra che ciò stia avvenendo nella maggioranza dei casi.

L'agenzia per la locazione dell'ACER di Rimini

La potenzialità che sta dietro l'ideazione di questo progetto è quella di intercettare quel segmento di domanda di abitazione espressa da soggetti che non hanno requisiti sufficienti per beneficiare del canone particolarmente agevolato degli alloggi ERP ma che comunque manifestano difficoltà a sostenere i canoni di locazione correnti sul mercato.

Il caso dell'agenzia per la locazione di Rimini nasce da un'esperienza fatta dall'ACER in collaborazione con il comune capoluogo della sua provincia e che permesso all'azienda di trovare un suo mercato, un segmento di utenza al quale rivolgere le proprie proposte e i propri servizi oltre che di rispondere a quei problemi abitativi che l'ERP non soddisfa.

“Con Affitto Garantito si è tentato di trovare parziale soluzione alla carenza di alloggi in locazione sul mercato privato ragionando sul sistema degli incentivi che rendeva poco vantaggioso per un proprietario mettere sul mercato un alloggio di proprietà, nonostante i prezzi del mercato fossero allettanti”.

Rischi di morosità, danni, difficoltà per riappropriarsi dell'alloggio: l'agenzia per la locazione si propone di offrire garanzie e intermediazione per ovviare a queste dinamiche. della reticenza di proprietari non trovano incentivi sufficienti e sono esposti a rischio morosità o inadempienza contrattuali.

L'agenzia si propone come garante al proprietario e assumerebbe la responsabilità quindi contro inadempienze, per il recupero degli immobili a scadenza del contratto e il ripristino eventuale, a fronte di corresponsione di canoni in linea con i parametri del canone concordato. In questo modo soddisfa le richieste di proprietari reticenti e mettendo a disposizione sul mercato alloggi a canoni calmierati rispetto a quelli di mercato, l'agenzia da stimolo per il mercato abitativo, deficitario in termini di soddisfazione della domanda.

Il problema concomitante del mercato delle locazioni e sul quale l'agenzia interviene in maniera innovativa è la bassa disponibilità di alloggi in locazione.

L'agenzia per la locazione è uno strumento di intervento nel mercato delle locazioni che può sopperire alla bassa disponibilità di alloggi, di cui è affetto il contesto abitativo regionale. Una modalità nuova che risolve il problema della carenza cronica di risorse per la costruzione di nuovi edifici residenziali. In un contesto regionale in cui la percentuale di case in proprietà supera il 70% e in cui gli alloggi privati e di proprietà pubblica per l'affitto non sono sufficienti per soddisfare una domanda crescente, il problema dell'intermediazione è cruciale e va nella direzione di migliorare l'incontro fra domanda e offerta.

La multiutilities di dimensione interprovinciale: un progetto in comune fra le ACER di Reggio Emilia, Modena e Parma

L'innovatività del progetto consiste nello sfruttare le economie di scala realizzabili a livello interprovinciale e ricercare alleanze con società operanti nel settore della gestione dei servizi: le sinergie realizzabili lasciano intravedere spazi per le Azienda Casa nella gestione integrata dei servizi locali.

La NEWCO (il nome pensato per la nuova società) non si è ancora ufficialmente costituita ma i lavori e i piani per la sua nascita hanno fortemente impegnato le direzioni, che auspicano il suo lancio come prossimo. Se verrà resa operativa, potrebbe essere la prima società di global service che darà vita all'unione di 3 aziende casa, delle province del nord Emilia: Reggio, Modena, Parma e Piacenza e il tentativo di aprirsi al mercato dei servizi pubblici a rete. All'ACER di Reggio raccontano: *“Abbiamo pensato a una società di global service, coinvolgendo quindi anche società di servizi privati che già operano sul territorio. A un certo punto abbiamo realizzato che la dimensione provinciale per fare questa società era piccola e abbiamo pensato a una dimensione interprovinciale, con le ACER di Modena, Parma e Piacenza”.* Inserirsi nel settore delle public utilities, presuppone il raggiungimento di dimensioni operative adeguate oltre che una competenza

tecnica specialistica, che nel progetto originario andava ricercata presso i “*privati che detengono quel know how e tecnologie di cui le ACER sono carenti.*” Infatti nel progetto che le ACER promotrici di Reggio e Modena hanno elaborato venivano coinvolte le tre società di multiutilities che in ambito emiliano “*gestiscono i servizi di acqua, gas, luce: META, AIMAG e SAT*”. La costituzione di questa società permetterebbe alle aziende case coinvolte di dare il loro particolare apporto per la gestione del patrimonio pubblico e espandere la propria attività.

La società di trasformazione urbana

La società di trasformazione urbana (STU)²⁶ è essenzialmente uno strumento flessibile che permette ai comuni di governare processi integrati di riqualificazione di aree cittadine, avvalendosi dell’apporto di altri soggetti e spesso garantendosi l’opportunità di partecipare a bandi per programmi di sviluppo che prevedono il vincolo della compartecipazione pubblico-privato. L’ACER Bologna si propone al comune di Pianoro, piccolo comune della provincia bolognese, come partner per la costituzione di una STU per la realizzazione di un progetto di riqualificazione del proprio centro cittadino, mettendo a disposizione il proprio apporto per la parte tecnica relativa alla progettazione.

L’Azienda Casa sul fronte della riqualificazione urbana, si candida ad assumere un ruolo in un settore di interesse nuovo per le collettività locali e nel quale c’è spazio per concezioni innovative dell’abitare.

8. I CAMBIAMENTI IN ATTO NELLE AZIENDE CASA

All’interno di questo nuovo quadro e attraverso la rilevazione delle percezioni dei dirigenti alla guida delle ACER abbiamo individuato interpretazioni e reazioni differenti del cambiamento in atto, alle quali corrispondono visioni prospettiche e opzioni strategiche per il futuro delle aziende altrettanto diversamente connotate. Sono distinguibili due modelli interpretativi del ruolo delle ACER e del loro possibile sviluppo sul territorio. Nel primo caso si è data una connotazione più imprenditoriale all’Azienda Casa e si è andati in modo più deciso alla ricerca di nuovi mercati e alla realizzazione di servizi innovativi. Nel secondo caso si è rimasti più legati alle attività, tradizionalmente svolte dallo IACP, di gestione del sistema di edilizia residenziale pubblica. Sono due modi molto diversi di concepire le *mission* delle ACER; due prospettive evolutive che devono essere indagate in profondità per comprenderne i possibili punti di forza e di debolezza.

8.1 La prospettiva imprenditoriale: valorizzare e diversificare

L’economia dello IACP si reggeva sui trasferimenti statali, prima, e regionali poi e sugli scarsi rendimenti delle attività che, secondo le norme vigenti, era deputato a svolgere; l’azienda casa si regge (o dovrebbe reggersi) sui ricavi che le attività che rientrano nei suoi piani strategici gli consentono di mettere a bilancio.

Alcuni fra i dirigenti sembrano più predisposti ad entrare nella prospettiva aziendale, nell’ottica tipica dell’azienda che opera sul mercato, testimonianza dell’avvenuto passaggio dalla veste di vecchio ente pubblico di quella azienda. La loro consapevolezza di aver accumulato come azienda *know how* e capacità imprenditoriale che possano essere valorizzati porta ad interpretare la trasformazione in senso aziendale come un’opportunità di crescita e di miglioramento delle performance.

²⁶ E’ prevista dall’art. 120 del d.lgs n. 267/2000 per progettare e realizzare interventi di trasformazione urbanistica per aree degradate o sottoutilizzate. La veste giuridica prevista è una spa che può operare in su aree o su complessi di immobili per i quali il comune ritenga necessaria una gestione coordinata delle iniziative in ordine alla loro valorizzazione o alla complessiva riqualificazione. Della società possono far parte soggetti pubblici e privati, questi ultimi selezionati con procedure ad evidenza pubblica.

“L’azienda ACER deve potenziare le attività di carattere tecnico che già svolge con ad esempio la redazione di strumenti urbanistici, di piani di recupero urbano, gli studi di fattibilità per realizzazioni di carattere edilizio”.

Fra essi la logica di mercato è stata acquisita e interpretata anche come spazio per iniziative innovative. In quest’ottica la valorizzazione può avvenire anche attraverso un riposizionamento sul mercato, poiché i margini per operare solo in maniera tradizionale nel settore ERP si vanno assottigliando, non rappresentano più una fonte di finanziamento garantita, occorre intercettare una possibile domanda, alternativa o complementare a quella dei servizi per l’ERP.

Per i comuni è diventata un’esigenza esternalizzare alcuni dei servizi di loro competenza, con obiettivi di razionalizzazione della spesa e dei bilanci comunali e per soddisfare in maniera efficiente la propria utenza. Quindi uno degli sviluppi praticabili per le aziende casa può essere l’organizzazione di nuovi servizi da offrire agli enti locali. Le aziende in qualche caso si propongono ai comuni cercando potenziali clienti, “facendo delle proposte, rendendoci disponibili a interpretare anche le esigenze specifiche”; come è accaduto ad esempio nel caso in cui l’Azienda si è proposta come gestore del servizio di pulizia e manutenzione delle aree verdi del Comune.

Progetti più innovativi e complessi guardano alla gestione integrata di servizi. Come afferma uno degli intervistati, il nostro obiettivo è di “organizzare una società che faccia global service, quindi servizi chiavi in mano per i comuni per la gestione e manutenzione di tutto il patrimonio”, garantendo ai comuni la copertura totale di tutti gli aspetti e le fasi di un particolare servizio. In questo approccio c’è spazio anche per forme di finanziamento innovative, ipotizzando il *project financing*, nella consapevolezza di doversi emancipare dal sistema dei trasferimenti pubblici e dei flussi di finanziamento garantiti.

Secondo un’interpretazione condivisa da alcuni degli amministratori ACER, l’atteggiamento che l’azienda deve adottare è “capire quali sono in questo momento i bisogni dei comuni sul tema della casa in senso lato”. Il discorso, innovativo e coerente con l’ottica di mercato, provoca un’inversione nell’impostazione manageriale di alcune ACER: è l’azienda che si legittima per le sue capacità di soddisfacimento del cliente e che si propone come interprete credibile di queste necessità. E’ superata la legittimazione normativa che era prevista per i vecchi IACP.

Nei casi in cui la “prospettiva imprenditoriale” sembra aver maggiormente attecchito prevale nelle intenzioni della dirigenza uno sforzo di lettura del contesto e di interpretazione dei bisogni dei potenziali clienti-interlocutori. Si percepisce un atteggiamento propositivo e di autocritica. Come spiega il DG di Reggio Emilia “il tema del recupero energetico e quindi del recupero di risorse nei bilanci comunali è un tema strategico”, su cui puntare l’attenzione e del quale l’ACER di questa provincia vorrebbe farsi interprete. L’idea è che la necessità di ridimensionare il costo delle spese per l’approvvigionamento energetico destinato al funzionamento dei servizi pubblici di competenza comunale potrebbe allettare gli amministratori e garantire alle ACER l’appannaggio di un settore ancora in fase espansiva e su cui poter sviluppare progetti e convogliare investimenti.

Le posizioni più ambiziose, e che più di altre dimostrano una visione prospettica, sembrano volere lo svecchiamento di quello che è stato tradizionalmente il modo di operare di ACER, e mettono in campo una progettualità del tutto originale. La convinzione è che la gestione di case popolari per conto del pubblico non sarà più l’unico scopo delle ACER, come dimostra il progetto di costituzione di una “società per la gestione delle *utilities*, la Newco”. Le aziende casa, in base a questo progetto che i dirigenti delle ACER di Modena e Reggio sostengono e sono impegnati a sviluppare concretamente, potrebbero assumere un ruolo significativo nel campo dei servizi a rete (gas, servizio idrico e elettrico). Nel piano non si pensa solo al potenziamento delle capacità operative di

un'azienda casa, ma alle potenzialità di coordinamento e di direzione, “che consentirebbe ad ACER, di partecipare al mercato delle *utilities* come holding”; così spiega il direttore di ACER Modena, uno dei capifila. Progetti simili sembrerebbero aprire il campo a una ridefinizione del ruolo delle aziende casa in rapporto agli enti locali: da braccio operativo, come prefigura la legge 24/2001, a *global manager* degli enti locali.

In questa prospettiva l'interlocutore non è più necessariamente solo l'ente locale. La contrattualizzazione dei rapporti ACER-Comuni è uno degli aspetti che tendenzialmente favorisce l'emancipazione delle aziende. La regolamentazione è meno burocratica e più orientata alla performance e al controllo dei costi. Il rapporto con l'ente locale diviene più codificato, l'azienda è meno volubile quindi ci sono maggiori possibilità di vendersi all'esterno.

Le ambizioni di sviluppo e trasformazione sono anche dettate dalle reali condizioni nelle quali alcune ACER operano con il passaggio segnato dalla legge di riforma. I margini di entrata più ridotti per le attività tradizionali legate all'edilizia popolare, spingono le aziende casa ad individuare risorse alternative. E' il caso di Bologna, dove le contrattazioni per le nuove convenzioni stipulate con i comuni, hanno fissato un rimborso unitario per alloggio gestito, inferiore al massimale previsto dalla Giunta e “la gestione dell'ERP rappresenta oggi un quarto dell'economia di ACER”.

Stesso riscontro da parte dei direttori di Parma e di Reggio Emilia che rilevano come la diversificazione delle attività di ACER rispecchi la necessità di bilanciare la perdita di risorse derivanti dal passaggio di proprietà dell'edilizia sociale ai comuni.

8.2 La prospettiva sociale: specializzarsi nella gestione degli alloggi popolari

Lo spirito imprenditoriale e la progettualità che sembra connotare la dirigenza di alcune delle ACER in regione si sostituisce invece a uno stile di conduzione meno orientato all'innovazione e all'apertura a iniziative di mercato in altre realtà.

In questi ambienti prevale piuttosto una visione dell'ACER caratterizzata in prima battuta dalla sua “missione sociale”: l'investitura deriva dalla convinzione che l'azienda si debba occupare principalmente di garantire un'abitazione a cittadini economicamente o socialmente in difficoltà e di essere l'unico soggetto “disposto” a farlo, dati gli scarsi incentivi che questo settore offrirebbe per fini lucrativi. Si tende più a mettere in risalto la dote di esperienza accumulata nei rapporti con l'utenza e nella gestione dei problemi degli assegnatari degli alloggi popolari o la funzione di intercettazione del bisogno di abitazione sociale e delle difficoltà legate al costo della casa.

La propensione a dare una nuova impostazione all'ACER in quanto azienda, non tanto nelle modalità organizzative e gestionali, ma nella espansione e differenziazione delle proprie attività, nelle aziende della provincia di Ravenna, Ferrara o Piacenza è timida e temperata da preoccupazioni.

Dalle impressioni rilevate dai dirigenti, è soprattutto la percezione di vincoli che sembra rendere improbabile nei piani aziendali un impegno di ACER in settori o attività a margine di quelle tradizionalmente svolte dallo IACP. Il cambiamento del sistema delle fonti di sostentamento per l'azienda è il primo: “*l'azienda senza essere titolare dei finanziamenti è dipendente dalla mutevole decisione dei comuni. Alternativamente potrebbe inserirsi nelle politiche abitative con qualche programma di realizzazioni ma mancano le risorse dei finanziamenti*”. Gli intervistati focalizzano spesso l'attenzione sulla carenza di risorse e sulla dipendenza dai finanziamenti pubblici, vivendo la nuova impostazione del sistema di ERP introdotto dalla recente legge come una penalizzazione.

In queste aziende il fulcro dell'attività rimane la gestione del patrimonio ERP garantito dal convenzionamento stipulato con i comuni, l'operatività dell'ACER si mantiene circoscritta agli ambiti collaterali di progettazione e manutenzione, gli interlocutori di riferimento sono i comuni in veste di nuovi proprietari del patrimonio di

ERP, oggetto di commesse. Si vorrebbe ancora puntare sull’attività che ha fatto dello IACP il soggetto costruttore principale per l’edilizia sociale: le nuove costruzioni. Perché la visione del problema abitativo è ancorata soprattutto all’azione di intervento in termini di costruzioni, così come l’impostazione degli IACP prevedeva, più che guardare al fenomeno abitativo come a un complesso di esigenze e insieme attività e servizi potrebbero rappresentare potenzialità di innovazione per l’azienda.

Lo strumento delle società di scopo in queste realtà non è particolarmente attecchito. A Piacenza non sono state costituite; nelle realtà ferrarese e ravennate il ricorso ad esse è vissuto più come adempimento normativo che come possibile veicolo di sviluppo: *“abbiamo dovuto costituire queste società che possono sembrare una duplicazione delle nostre precedenti attività”*, ovvero la manutenzione ordinaria e straordinaria degli immobili, avvalendosi del personale interno dell’azienda o ricorrendo a imprese terze e alla modalità dell’appalto per l’esecuzione.

In alcuni casi le iniziative intraprese vengono rappresentate dagli stessi intervistati come un *“escamotage”* per aggirare le previsioni della normativa in questione: *“abbiamo dovuto costituire le società di scopo perché la regione ha eliminato le ACER dal novero degli operatori dell’ERP, perché solo le società di scopo possono partecipare autonomamente ai bandi dei finanziamenti regionali.”* La legge regionale infatti non annovera le ACER fra gli “operatori”, ovvero i soggetti potenziali destinatari di finanziamenti per le costruzioni destinate all’edilizia sociale (art. 14). Le ACER quindi, per effetto di questa previsione non hanno potuto partecipare al bando aperto nel corso del 2002 (al quale i partecipanti concorrevano per la ripartizione di un finanziamento di oltre 100 milioni di euro) per il programma destinato alle nuove realizzazioni, se non tramite società di scopo.

L’incentivo alla costituzione di società in questo caso è debole per far intraprendere alle ACER che ne sono i promotori, percorsi di valorizzazione, innovazione o differenziazione dell’attività aziendale, tanto che le società non sopravvivono all’esclusione dai finanziamenti: nel caso della provincia di Ferrara *“principalmente la società è stata costituita per concorrere ai finanziamenti regionali per le nuove costruzioni, ma non è mai stata resa operativa perché non si sono ottenuti risorse tramite il bando regionale.”* La società costituita specificatamente per costruire alloggi in locazione, sfruttando risorse e trasferimenti del governo statale o regionale quindi, funziona in relazione a eventuali stanziamenti e non corrisponde al disegno della politica, il potenziamento delle caratteristiche aziendali e imprenditoriali delle ACER, nè stimola il coinvolgimento di attori privati e l’apporto di capitali privati nelle politiche abitative.

9. CONCLUSIONI E DOMANDE ANCORA APERTE

In questo ultimo capitolo vengono riportati in estrema sintesi i risultati dello studio e si individua una domanda aperta che potrà essere oggetto di ulteriori approfondimento in futuro.

1) I costi del trasferimento del patrimonio di alloggi di ERP ai comuni

La fase del passaggio in proprietà ai comuni dello stock di alloggi ERP ha sostanzialmente rispettato la tempistica che la legge individuava. Al termine previsto per la 1° fase di implementazione della legge (fine agosto 2005), la procedura si è conclusa nella maggior parte delle ACER. I ritardi sono dovuti all’intervento imprevisto di una norma di livello statale che ha interferito con il procedimento allungandone i tempi di chiusura. Determinante nel dettare la tempistica dei trasferimenti è stato l’interesse dei comuni a ritardare il trasferimento per continuare a introitare le aliquote ICI che gravavano sugli immobili ERP.

I dirigenti delle ACER lamentano gli oneri della trafila in termini organizzativi e finanziari.

2) *La costruzione di un nuovo sistema di governance*

Due sembrano essere gli snodi decisionali che hanno segnato in questa prima fase il processo d’implementazione e che possono orientare lo sviluppo di un nuovo sistema di *governance* locale delle politiche abitative:

- il fatto che i comuni decidessero di dare continuità all’attività delle Aziende Casa, affidando loro la gestione e l’amministrazione degli alloggi di edilizia popolare oppure di provvedere in proprio tramite proprio personale e uffici o altre società;
- la valutazione da parte delle ACER, o dei comuni titolari, di utilizzare lo strumento societario e di trovare soci nel mercato privato per svolgere più agevolmente le attività che già caratterizzano la *mission* delle aziende e/o per intraprendere altre attività a fianco di quelle classiche, oppure mantenere i confini operativi dell’ente pubblico economico.

Il panorama regionale che emerge dalla ricostruzione fatta mostra che la maggior parte dei comuni ha scelto di affidare alle ACER la gestione del patrimonio ERP e che buona parte delle ACER ha intrapreso autonomamente rispetto al proprio organo di indirizzo iniziative per la costituzione di società di scopo.

E’ interessante notare come in questi due passaggi i processi decisionali che hanno preso forma caratterizzano la *governance* delle ACER e i rapporti tra ACER ed enti locali. Emerge quasi univocamente uno scivolamento dei rapporti su un piano negoziale nel primo caso, gestiti attraverso canali politico-amministrativi o informali, che vengono condotti al di fuori della Conferenza degli Enti; di scollamento e mancanza di integrazione fra esecutivo delle ACER e organo espressione della proprietà delle aziende nel secondo.

Le impressioni degli intervistati convergono nel definire la Conferenza un organo debole nella sua capacità di coordinamento e di indirizzo previsto istituzionalmente.

3) *Cambiano le priorità strategiche e la missione politica delle Aziende Casa.*

Nel sistema introdotto dalla legge di riforma il tradizionale mercato della gestione dell’ERP non è più monopolio naturale delle ACER ma per continuare ad operarvi per le aziende saranno determinanti fattori quali:

- la capacità di ridurre i costi ed operare in modo efficiente;
- il consolidamento del rapporto fiduciario con gli enti locali.

Mentre per le attività tradizionali svolte direttamente dall’azienda si pongono problemi quindi di razionalizzazione e di adeguamento ai sistemi economico-contabili tipici d’azienda, per le competenze che le aziende hanno sviluppato o che intendono sviluppare tramite le società di scopo, si pone il problema della valorizzazione attraverso il mercato. Qui le possibilità di sviluppo delle aziende casa saranno legate a fattori quali:

- il sapere interpretare le esigenze del territorio;
- l’attuare economie “di scopo” con altre attività di tipo tecnico da integrare alla classica legata all’ERP;
- la capacità imprenditoriale e la visione prospettica che il personale dirigente delle aziende casa metterà in gioco.

Riguardo questo ultimo punto le opinioni rilevate riguardo il possibile sviluppo strategico delle Aziende Casa e la diversa interpretazione del ruolo dell’ACER negli enti locali fanno emergere differenti impostazioni manageriali. Due prospettive fortemente alternative sembrano aver preso posto nelle esperienze in atto. Nella prima prospettiva, che può essere definita imprenditoriale, l’ACER appare votata alla ricerca di nuovi mercati, alla realizzazione di nuovi servizi e alla costruzione di relazioni con partner e soci diversi da quelli tradizionali. Da questo punto di vista la possibilità di costituire società di scopo è considerata dai manager dell’azienda un’opportunità per diversificare le attività dell’ente e valorizzarne il ruolo. Nella seconda prospettiva, l’obiettivo delle ACER è di natura più

sociale: i dirigenti in questo caso scelgono di potenziare la vocazione originale degli enti, specializzandosi nelle classiche attività di gestione del patrimonio abitativo pubblico. A questo scopo si rinforzano i legami con le amministrazioni comunali e si è particolarmente attenti a rispondere in modo efficace alle esigenze espresse dalla rappresentanza politica.

Quali possono essere le conseguenze nell'applicazione di queste diverse prospettive? Quali saranno i diversi risultati prodotti dall'applicazione di differenti impostazioni manageriali (che a loro volta derivano da differenze nel sistema dei valori e nelle motivazioni personali degli individui chiamati ad attuare la riforma)? Questi sono alcuni delle domande che restano aperte per futuri approfondimenti.

Soprattutto rimane attuale un quesito valutativo per il quale, al momento dell'indagine e alla conclusione della prima fase di attuazione, non è stato possibile fornire chiare evidenze empiriche:

Sono evidenziabili dei miglioramenti significativi sul lato dei contenimenti dei costi nella gestione del patrimonio abitativo pubblico o sul recupero degli immobili?

Alla base della legge 24 vi è infatti l'obiettivo di contenere i costi di gestione del patrimonio immobiliare e di aumentare la disponibilità degli alloggi, grazie agli interventi di recupero predisposti dalle ACER. Ciò che interessa conoscere sarà l'entità dei risparmi e la differenza nel numero di strutture immobiliari recuperate o rese fruibili prodotti dalle innovazioni istituzionali, organizzative e gestionali introdotte. In particolare sarà interessante capire se le ACER che hanno interpretato in modo più innovativo il loro ruolo (rispettando maggiormente lo spirito riformatore della legge del 2001 e cogliendone le opportunità di cambiamento) sono anche state capaci di produrre i risultati migliori sul piano della gestione degli alloggi popolari e dei risparmi conseguiti.

Riferimenti bibliografici

AA. VV. *Approfondimenti per la Conferenza regionale sulle politiche abitative, Regione Toscana*, IRPET – CLES, 2004

Borner T., Kemper J. *Support and Housing. Two complementary aspects of a social policy. National Report for FEANTSA*, The Danish National Institute of Social Research

Coppo M. *Condizione abitativa, mercato e solidarietà sociale nel comparto delle abitazioni in affitto*, RST – Ricerche e Servizi per il Territorio, Perugia, 2000

Edgar B., Doherty J., Meert H. *Homelessness research in the EU*, Working Paper, European observatory on homelessness, 2003

Hill M. *Le politiche sociali*, Il Mulino, Bologna, 1999

Lennon M. C., Corbett T. *Policy into action*, The Urban Institute Press, Washington D.C., 2003

Lungarella R. *Le politiche per la casa in Emilia Romagna. Una valutazione*, Bologna, Clueb, 2001

Lungarella R. *20.000 abitazioni in affitto. Studio di fattibilità di un programma di edilizia residenziale*, Clueb, Bologna, 2003

Minelli A. R. *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna, 2004

Padovani L. *Politica o non politica per la casa? L'esperienza dell'ultimo quarantennio*, F. Angeli, Milano, 1988

Pozzo A.M. *I numeri della casa*, Dossier Federcasa, 2002

Sard B. U.S Department of Housing and Urban Development, *Housing voucher should be a major component of future housing policy for the lowest income families*, Cityscape – A Journal of Policy Development and Research, vol. 5, n. 2, 2001

Tosi A. *Abitanti. Le nuove strategie dell'azione abitativa*, Il Mulino, Bologna, 1994

Tosi A., Cremaschi M. *The housing dimension of social reform* – Working Paper, ICCR – EU, DG Research Unit