UNIVERSITÀ DEGLI STUDI FIRENZE

FLORE
Repository istituzionale dell'Università degli Studi di Firenze

Politiche e performance del social housing. Il caso italiano

Questa è la Versione finale referata (Post print/Accepted manuscript) della seguente pubblicazione:

Original Citation:

Politiche e performance del social housing. Il caso italiano / Elena Gori; Silvia Fissi. - STAMPA. - (2013), pp. 1-155.

Availability:

The webpage https://hdl.handle.net/2158/862702 of the repository was last updated on

Publisher:

Maggioli

Terms of use:

Open Access

La pubblicazione è resa disponibile sotto le norme e i termini della licenza di deposito, secondo quanto stabilito dalla Policy per l'accesso aperto dell'Università degli Studi di Firenze (https://www.sba.unifi.it/upload/policy-oa-2016-1.pdf)

Publisher copyright claim:

La data sopra indicata si riferisce all'ultimo aggiornamento della scheda del Repository FloRe - The above-mentioned date refers to the last update of the record in the Institutional Repository FloRe

(Article begins on next page)

03 May 2026

CISPA
Innovazione per la
Pubblica Amministrazione

Centro Interdipartimentale di Studi sulla Pubblica Amministrazione
Università degli studi di Roma Tor Vergata

Il Centro Interdipartimentale di Studi sulla Pubblica Amministrazione (CISPA) dell'Università di Roma Tor Vergata è stato istituito nel 2007 con l'obiettivo di sviluppare studi sull'innovazione della pubblica amministrazione e del settore non profit. Il Centro è interdisciplinare e si basa su un'integrazione di competenze economico-aziendali e giuridiche. Nel 2011 il CISPA ha costituito una sua Collana editoriale, attraverso una collaborazione con la casa editrice Maggioli. La Collana prevede tre sezioni dedicate rispettivamente alla ricerca, alla didattica e alle professioni.

La ***Serie ricerca*** della Collana ha l'obiettivo di promuovere lo sviluppo di ricerche innovative nel settore pubblico e non profit, favorendo un approccio multidisciplinare. Questa sezione accoglie opere monografiche di carattere scientifico che, coerentemente ai criteri del CUN identificanti il carattere scientifico delle pubblicazioni monografiche, sono vagliate da un Comitato Scientifico e valutate attraverso una procedura di referaggio anonimo. Sono selezionati sia contributi di tipo teorico, sia ricerche empiriche, garantendo il necessario rigore scientifico e una particolare attenzione a volumi di giovani studiosi.

DIRETTORE
Luciano Hinna
(Ordinario di Economia delle aziende pubbliche, Università di Roma Tor Vergata)

COMITATO SCIENTIFICO
Luca Anselmi (Ordinario di Economia aziendale, Università di Pisa); Lidia D'Alessio (Ordinario di Economia aziendale, Università di Roma Tre); Giacinto della Cananea (Ordinario di Diritto amministrativo, Università di Roma Tor Vergata); Alfonso Di Carlo (Ordinario di Economia aziendale, Università di Roma Tor Vergata); Claudio Franchini (Ordinario di Diritto amministrativo, Università di Roma Tor Vergata); Andrea Garlatti (Ordinario di Economia aziendale, Università di Udine); Agostino La Bella (Ordinario di Ingegneria Gestionale, Università di Roma Tor Vergata); Eugenio Picozza (Ordinario di Diritto amministrativo, Università di Roma Tor Vergata); Aristide Police (Ordinario di Diritto amministrativo, Università di Roma Tor Vergata); Luigi Puddu (Ordinario di Economia aziendale, Università di Torino); Angelo Riccaboni (Ordinario di Economia aziendale, Università di Siena); Giovanni Tria (Ordinario di Economia politica, Università di Roma Tor Vergata e Presidente della Scuola Superiore della Pubblica Amministrazione); Giovanni Valotti (Ordinario di Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche, Università Bocconi Milano)

Silvia Fissi, Elena Gori

Politiche e performance del social housing

Il caso italiano

MAGGIOLI EDITORE

© Copyright 2013 by Maggioli S.p.A.

Maggioli Editore è un marchio di Maggioli S.p.A.

Azienda con sistema qualità certificato ISO 9001: 2000

47822 Santarcangelo di Romagna (RN) • Via del Carpino, 8
Tel. 0541/628111 • Fax 0541/622595

www.maggioli.it/servizioclienti
e-mail: clienti.editore@maggioli.it

Diritti di traduzione, di memorizzazione elettronica, di riproduzione
e di adattamento, totale o parziale con qualsiasi mezzo sono riservati per tutti i Paesi.

Finito di stampare nel mese di dicembre 2013
dalla Litografia Titanlito S.p.A.
Dogana (Repubblica di San Marino)

Indice

Premessa ..... Pag. 7

Nota metodologica ..... » 13

1. Le politiche abitative e gli studi in tema di edilizia sociale ..... » 25
1. La "casa" in Europa ..... » 25
2. Il social housing ..... » 27
3. La tutela delle politiche abitative ..... » 29
4. La situazione europea: politiche e scenari evolutivi ..... » 33
5. Gli stati extraeuropei (cenni) ..... » 43
6. La ricerca di posizioni di equilibrio tra tutela dei diritti sociali e conseguenze economico-aziendali ..... » 44

2. La normativa e le politiche italiane di edilizia residenziale pubblica ..... » 47
1. L'evoluzione normativa e le recenti politiche nazionali in tema di edilizia sociale ..... » 47
2. La prima fase (1920-1971) ..... » 49
3. La seconda fase (1971-1995) ..... » 52
4. La terza fase ..... » 54
5. Le riforme regionali ..... » 59

3. Le Aziende di edilizia residenziale pubblica ..... » 63
1. Gli enti gestori dell'edilizia residenziale pubblica ..... » 63
2. Le finalità e gli obiettivi delle Aziende Casa ..... » 66
   2.1. Il Contratto di servizio ..... » 70
3. Il rapporto con gli utenti e la Carta dei servizi ..... » 75
4. Gli organi aziendali ..... » 83
5. I sistemi di bilancio nelle aziende di ERP ..... » 89

6. La situazione del comparto nazionale di ERP (2001-2008).. Pag. 95
7. Una finestra sullo stato attuale (2010-2011) ..... » 98

4. Il caso toscano ..... » 103
1. La normativa regionale della Toscana..... » 103
1.1. La prima riforma ..... » 103
1.1.1. L'Azienda Regionale per l'Edilizia Residenziale (ARER) ..... » 104
1.1.2. Le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER) ..... » 105
1.2. La seconda riforma ..... » 107
2. Le politiche abitative e il patrimonio di ERP della Regione Toscana ..... » 112
3. Le peculiarità del bilancio di esercizio delle società toscane » 116
4. Le performance di bilancio delle società toscane..... » 117

Osservazioni conclusive ..... » 127

APPENDICI

A: Il questionario..... » 137

B: Il bilancio aggregato 2005-2011 del comparto toscano di ERP ..... » 139

Bibliografia..... » 145

Premessa

La legislazione dei servizi pubblici locali (da ora in poi anche SPL) ha una storia ultra centenaria, risalendo il primo intervento legislativo alla "legge Giolitti" del 1903 (Liguori, 2007: p. 9; Trentola, 2004: pp. 19-20). Da allora molteplici sono state le riforme che si sono susseguite fino ad arrivare alla L. 142/1990 che ha distinto, sia dal punto di vista dell'autonomia funzionale che della soggettività giuridica, tra gli enti locali, responsabili del servizio, e le loro imprese locali, responsabili, invece, delle attività loro affidate e dei risultati economici raggiunti (Mulazzani, 2006: p. 390). Dai primi anni Novanta è dunque naturale comprendere nella categoria dei SPL attività non strettamente amministrative ma che sono oggettivamente finalizzate alla produzione di beni e di servizi di utilità pubblica. Tra esse vi è l'attività finalizzata a soddisfare il fabbisogno abitativo di nuclei familiari, anche stranieri, che non sono in grado di provvedervi autonomamente: si tratta dell'edilizia residenziale pubblica (da ora in poi anche ERP)[1].

A livello internazionale non esiste una definizione unitaria e condivisa di edilizia sociale. Tuttavia, una indicazione comunemente accettata è fornita dal Cecodhas (Comitato europeo per la promozione del diritto alla casa) (Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, 2010: p. 49) che a Salonicco, nel novembre 2006, ha adottato la seguente "*housing for households whose needs are not met by the open market and where there are rules for allocating housing to benefiting households*".

Le grandi politiche pubbliche e la complessa legislazione concernente la casa evidenziano come tra i compiti dello Stato vi sia anche la cura degli interessi pubblici relativi alla soddisfazione del bisogno

---

[1] A partire dalla L. 865/1971, il legislatore ha rinominato la precedente "edilizia economica e popolare" come "edilizia residenziale pubblica" (Domenichelli, 1984: pp. 201-220). Tuttavia, sulla questione terminologica in tema di abitazione si rimanda a Lungarella (2010), secondo il quale tra i termini edilizia residenziale pubblica, edilizia sociale e social housing non vi sono differenze di sostanza. Dunque, nel presente lavoro essi sono utilizzati indifferentemente.

di abitazioni a basso costo, in particolare per i ceti che si trovano vicini alla soglia di povertà che sono in leggero ma costante aumento[2].

I dati Istat (2010) segnalano che in Italia 16,9 milioni di famiglie (il 68,5% del totale) sono proprietarie dell'abitazione in cui vivono, 4,7 milioni (il 18,9%) hanno una casa in locazione e 3,1 milioni (il 12,6%) dispongono di un'abitazione in usufrutto o a titolo gratuito. Tuttavia, permangono per alcune categorie sociali situazioni di grave disagio abitativo che riguardano cittadini a basso reddito o svantaggiati (anziani, immigrati, disabili, ecc.). Infatti, in Italia, l'offerta di case in affitto a canone ridotto rispetto al mercato è piuttosto modesta. Secondo i dati Eurostat 2010, possono goderne solo il 5,3% delle famiglie e il 5,2% degli individui, rispetto ad una media del 7,7% riferita all'intera popolazione dell'Unione europea. Inoltre, a fronte di un costante aumento del numero di famiglie che vivono in un alloggio di proprietà, la condizione degli inquilini delle categorie sociali più svantaggiate permane critica. Nelle abitazioni in locazione si trovano, in misura prevalente, nuclei familiari numerosi e/o a basso reddito e anziani. Inoltre, la maggior parte dei nuclei familiari a basso reddito non può usufruire di un'abitazione pubblica ma ha in locazione un alloggio privato. I cambiamenti e le trasformazioni, quali instabilità lavorativa, fragilità familiare e territoriale, incertezza sulle garanzie sociali ed economiche acquisite, difficoltà crescente a fronteggiare i problemi di tipo finanziario e sanitario (Graziani, 2004), che negli ultimi anni hanno riguardato il tessuto sociale italiano, hanno reso la questione abitativa un'emergenza nazionale che non riguarda solo le categorie tradizionalmente svantaggiate ma investe trasversalmente la società (Finizio, 2012a; Graziani, 2005; Olagnero, 1998; Ranci, 2002; Saraceno, 2003). In particolare, secondo lo studio di Cittalia e di Fondazione Anci Ricerche (2010: pp. 8-9), ciò dipende:

- dall'aumento del numero di famiglie che scendono sotto la soglia di povertà (Istat, 2012a). Nel dettaglio, 2,7 milioni di famiglie vivono in condizioni di "disagio abitativo" (Graziani, 2004) e 960 mila sono "in sofferenza" nel corrispondere i canoni di affitto a causa dell'alta incidenza del canone sul reddito, difatti solo il 5,5% delle famiglie che vivono in affitto possono beneficiare di contributi che riescono, in media, a coprire il 25,1% del canone (Istat, 2010: p. 10);

---

[2] "Nel 2001, circa il 12% del totale delle famiglie residenti in Italia viveva in condizione di povertà relativa per un totale di quasi otto milioni di individui pari al 13,6% dell'intera popolazione. […] L'andamento temporale mostra una sostanziale stabilità a livello nazionale e conferma delle differenze territoriali che diventano sempre più importanti a svantaggio del Mezzogiorno […]" (Pozzo, 2004: p. 15).

- dall'aumento del numero di immigrati (Cortese, 2010). La popolazione straniera infatti è in continuo aumento e, già nel 2007, superava i 2,4 milioni di unità (Ministero dell'interno, 2007: p. 58), mentre i flussi annui di immigrazione sono nell'ordine di 15 mila annui[3];
- dall'aumento della popolazione anziana, percentualmente raddoppiata negli ultimi quarant'anni dal 10 al 20% del totale che si prevede raggiungerà il 25% nei prossimi trent'anni;
- dal costo delle abitazioni, sia in affitto che in proprietà, che cresce costantemente (Banca d'Italia, 2012: p. 31). La quota di spesa destinata all'abitazione è passata, per effetto dell'aumento dei prezzi, dal 28,4% del 2010 al 28,9% del 2011 ovvero da 696 euro a 719 euro mensili (Istat, 2012b).

Per fronteggiare la sproporzione tra il patrimonio di edilizia sociale attualmente disponibile e le necessità della popolazione, le Regioni italiane hanno previsto di aumentare lo stock di abitazioni destinate all'ERP, mentre il legislatore ha emanato numerose riforme ed interventi tesi a migliorare l'efficacia nella gestione e, conseguentemente, a rispondere alla domanda di abitazioni a basso costo da parte della popolazione (Finizio, 2012b). In particolare, l'intervento riformatore ha riguardato le politiche abitative e, soprattutto, gli enti gestori del patrimonio immobiliare pubblico.

Anzitutto, occorre ricordare il decentramento istituzionale delle competenze sull'ERP dallo Stato alle Regioni, avvenuto con L.Cost. 3/2001, che avrebbe dovuto permettere, grazie alla maggiore vicinanza tra l'istituzione responsabile del SPL e il cittadino, un livello di efficienza più elevato e una qualità superiore. Attualmente, in virtù della riforma costituzionale, lo Stato stabilisce i principi ispiratori e generali in materia di ERP, la Regione valuta il fabbisogno abitativo e programma le risorse e i Comuni partecipano alla programmazione e operano attraverso proprie aziende di gestione. Tuttavia, negli ultimi dieci anni, l'importanza del ruolo svolto dai Comuni è notevolmente aumentata, non solo perché preposti alle politiche locali della casa (localizzazione degli interventi, assegnazioni, distribuzioni degli aiuti personali), ma anche in qualità di costruttori di alloggi di ERP e come gestori in proprio del patrimonio.

Da un punto di vista strettamente economico-aziendale, un recente studio di Confservizi (2009) ha descritto il comparto italiano dell'e-

---

[3] Il riferimento è agli immigrati regolari, dotati di permesso di soggiorno, per i quali sono disponibili i dati.

dilizia sociale come un settore in sofferenza. A partire dal 2002, infatti, sono stati registrati risultati economici di esercizio negativi, un aumento considerevole dei costi e una consistente diminuzione degli investimenti. Quest'ultimo aspetto non può che ridurre l'efficacia delle politiche pubbliche in tema di abitazione, con il risultato che un numero sempre maggiore di cittadini non vede tutelato/soddisfatto il proprio diritto/bisogno all'abitazione. Dunque, l'analisi deve focalizzarsi non solo sugli aspetti, certamente importanti, di natura politica, giuridica e sociale ma esaminare, in chiave economico-aziendale, le aziende pubbliche che, dall'inizio del nuovo Millennio, sono chiamate a gestire il social housing.

Questo lavoro si propone di analizzare il comparto italiano dell'ERP nei suoi aspetti teorici, definendone il quadro normativo, gli attori ed esaminando le modalità di gestione del servizio. L'analisi è poi rivolta agli aspetti operativi, in modo da indagare, *in primis*, le performance economico-finanziarie del comparto nazionale e, successivamente, quelle del settore Toscano.

Nel primo capitolo, l'opera esamina la letteratura nazionale ed internazionale prodotta in tema di ERP allo scopo di costruire un quadro teorico quanto più possibile esaustivo soprattutto con riferimento alla misurazione delle performance delle aziende gestori di questo fondamentale SPL.

Il secondo capitolo, invece, intende tracciare un quadro normativo, indispensabile quando si trattano tematiche legate alla pubblica amministrazione e, ancor di più, se l'oggetto di analisi è costituito dai SPL che, soprattutto negli anni più recenti, sono stati al centro di numerose riforme da parte del legislatore. In altri termini, l'analisi degli aspetti legislativi è necessaria per comprendere il funzionamento e l'evoluzione storica del comparto.

Sempre con l'obiettivo di studiare le modalità di erogazione del SPL, il terzo capitolo si propone di presentare l'organizzazione del comparto nazionale di ERP e le aziende gestori che erogano il servizio. Con riferimento a queste ultime, l'analisi si focalizza sugli aspetti economico-aziendali e, in particolare, sulle performance economiche e finanziarie registrate.

Il quarto capitolo, infine, focalizza l'attenzione sul modello di gestione adottato dalla Regione Toscana e sulle performance economico-finanziarie conseguite dalle sue aziende gestori che, senza dubbio, rappresentano esperienze eccellenti nel campo dell'edilizia sociale.

Nonostante il presente lavoro sia frutto di una comune attività di ricerca, i capitoli 1 e 4 sono da attribuirsi a Silvia Fissi, mentre i capitoli 2 e 3 ad Elena Gori.

Le autrici desiderano ringraziare ed esprimere la propria sincera gratitudine al Prof. Luciano Hinna che ha accolto il presente volume nella collana da lui diretta. Infine, un ringraziamento ai Referee anonimi che con le loro riflessioni critiche e i loro suggerimenti hanno permesso il miglioramento del lavoro.

Novembre 2013

Elena Gori e *Silvia Fissi*

Dipartimento di Scienze per l'Economia e l'Impresa
Università degli Studi di Firenze

Nota metodologica

In queste pagine introduttive si intende esporre la metodologia di ricerca adottata nel lavoro, presentando, inoltre, alcune considerazioni preliminari sulle motivazioni legate alla scelta del tema, alla sua rilevanza ed attualità che costituiranno le ipotesi di partenza del lavoro.

Per quanto premesso, è stata condotta una *systematic literature review* (Duff, 1996) con l'obiettivo di rintracciare i contributi connessi agli aspetti economico-aziendali e, soprattutto, alla valutazione delle performance finanziarie, economiche e patrimoniali delle aziende attive nel comparto del social housing.

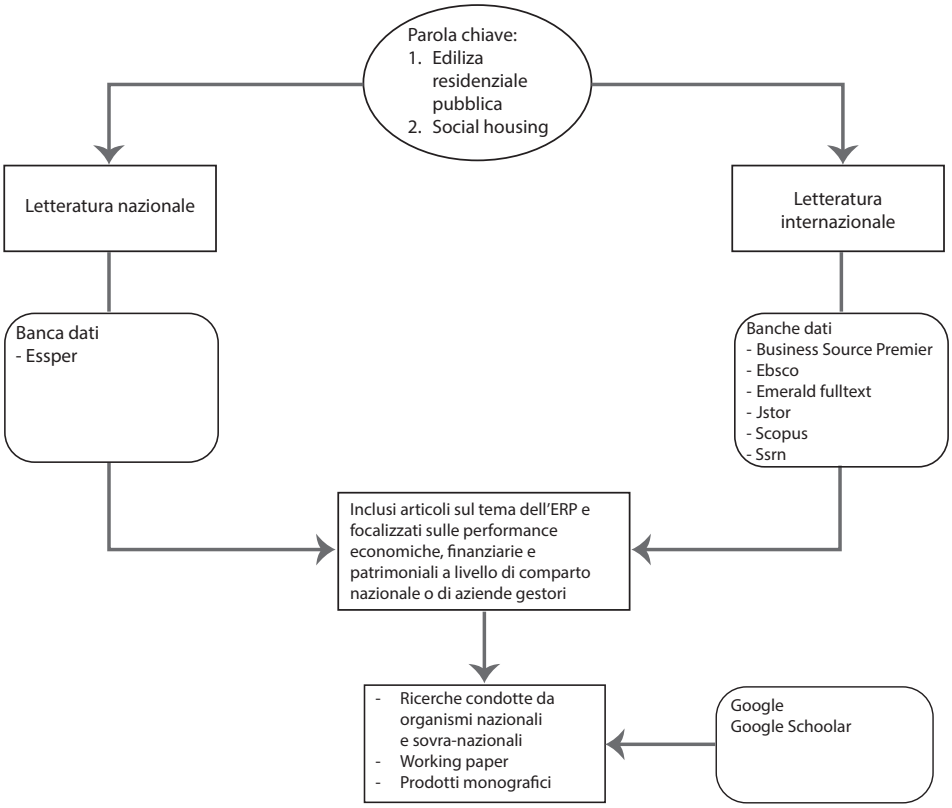
L'analisi della letteratura nazionale e internazionale è stata compiuta avvalendosi, in primo luogo, di banche dati e, in subordine a partire dagli articoli inclusi nell'analisi, anche di monografie, working paper e rapporti prodotti da organismi nazionali e sovra-nazionali.

Le banche dati sono state interrogate utilizzando le parole chiave "edilizia residenziale pubblica" e "social housing". A livello nazionale, il riferimento è stato Essper che, pur non mettendo a disposizione gli articoli, permettere di compiere ricerche per parola chiave sulle principali riviste italiane economico-aziendali. A livello internazionale, sono state invece interrogate le principali banche dati dell'area economica e sociale, ovvero Business source premier, Ebsco, Emerald fulltext, Jstor, Scopus e Social science research network.

Sono stati inclusi gli articoli che hanno per oggetto l'analisi delle performance economiche, finanziarie e patrimoniali a livello di settore o di azienda gestore e gli studi che vertono sul social housing di altri Paesi. A sua volta, l'esame di questi articoli ha permesso di individuare monografie, working paper, articoli su riviste professionali e rapporti prodotti da enti e organismi nazionali ed europei incentrati sulle medesime tematiche. Proprio questi ultimi risultano essere interessanti poiché presentano lo *status quo* del settore a livello regionale (Cispel Confservizi Toscana, Irpet Toscana e Regione Toscana) nazionale (Anci, Confservizi e Federcasa per l'Italia, The Urban Institute per gli Stati Uniti, ecc.) e sovra-nazionale (European social housing

Observatory-Cecodhas, Unione europea, ecc.). Inoltre, la stessa ricerca per parole chiave è stata ripetuta sul motore di ricerca generico Google e Google Scholar che hanno permesso di rintracciare studi e working paper recenti. La Tav. 1 schematizza graficamente la logica che ha "guidato" la review della letteratura.

Tavola 1 – La logica utilizzata per la review della letteratura



Successivamente, tra i contributi inclusi nell'analisi della letteratura, sono stati individuati quelli dedicati ad un singolo Paese o ad una specifica area, in modo da semplificare il confronto con quanto avviene in Italia (Tav. 2). Dalla Tavola emerge che alcuni Paesi vantano filoni di ricerca particolarmente sviluppati sul tema dell'housing sociale – ad esempio Australia, Regno Unito e Svezia – mentre gli studi a livello complessivo di Unione europea sono stati curati soprattutto da istituti di ricerca e da enti e organismi istituzionali.

Tavola 2 – La letteratura sui settori nazionali del social housing

STATI								
Australia	**Cina**	**Francia**	**Regno Unito**	**Irlanda**	**Malaysia**	**Spagna**	**Svezia**	**Usa**
• Badcock, Beer, 2000 • Jacobs, 2008 • Murphy, 2000	• Yau, 2012	• Bonnal *et al.*, 2012	• Boyne, Walker, 1999 • Malpass, Victory, 2010 • Murie, 2009 • Pawson, 2006	• Redmond, Walker, 1995	• Mohammad *et al.*, 2010	• Arabaci, Tapada, 2012	• Lindbergher *et al.*, 2004 • Lindbergher *et al.*, 2006 • Nesslein, 2003	• Alexander, 2009
Unione europea								
• Gibb, 2002 • Kleinman *et al.*, 1998 • Maclennanetal, 1997 • Oxley, 2000 • Priemus, Boelhouwer, 1999 • Priemus, Dieleman, 2002 • Scanlon, Whitehead, 2008 • Whitehead, Scanlon, 2007								

Dopo aver individuato le teorie di riferimento, l'attenzione si è spostata sugli obiettivi della ricerca.

L'ERP è un tema sufficientemente dibattuto nella letteratura internazionale, tuttavia, raramente i contributi si sono caratterizzati per aver adottato un'ottica economico-aziendale, piuttosto concentrandosi sulle problematiche in termini di policy, sostenibilità ambientale e urbanizzazione delle città che l'edilizia sociale determina e, in alcuni, casi hanno anche proposto delle soluzioni. D'altra parte, è pacifico che la letteratura nazionale si sia ampliamente occupata dei servizi pubblici locali, in particolare quelli di rilevanza economica (trasporto pubblico locale, gas, acqua, rifiuti, ecc.). I contributi scientifici che si focalizzano sull'edilizia sociale hanno invece una matrice soprattutto giuridica, mentre gli studi economico-aziendali sono numericamente limitati e si concentrano, ancora una volta, più sulle determinanti di policy che sulle performance del comparto. Quest'ultimo aspetto non è stato invece trascurato da enti ed organismi per lo più pubblici (Anci, Cecodhas, Cispel, Federcasa, ecc.) che, negli anni passati, hanno offerto una panoramica sull'andamento del comparto italiano dell'ERP, e dunque delle aziende gestori, evidenziando gli innegabili problemi in termini di scarse performance economiche e finanziarie. Pertanto, i risultati della ricerca hanno una duplice valenza. Da un lato, consentono di offrire un contributo al dibattito scientifico sulle performance economico-aziendali del social housing. Dall'altro, invece, offrono una chiave di lettura nuova che, in situazioni di crisi economica, può aiutare a correlare le scelte di policy con le "conseguenze" in termini di performance del comparto contribuendo, così, non solo a valutare la sostenibilità socio-ambientale delle scelte, ma anche quella economico-aziendale interpretata come capacità del comparto di sopravvivere e svilupparsi nel medio/lungo termine. Lo stato di salute del comparto infatti incide inevitabilmente sulla capacità di rispondere al bisogno di alloggi manifestato dalla collettività e sul livello quanti-qualitativo del servizio offerto. Dunque, il primo obiettivo dell'opera è verificare se lo stato di sofferenza economica e finanziaria persista ancora oggi.

Con riferimento alle esigenze di miglioramento continuo, la letteratura e la prassi hanno anche evidenziato come il sistema di gestione dell'ERP impiegato dalla Regione Toscana, non solo sia unico nel panorama italiano, ma che, a livello complessivo, registra performance economiche e finanziarie migliori rispetto a quello nazionale. Pertanto, la seconda finalità della ricerca è comprendere come, da un punto di vista strettamente aziendale, si collochino le aziende della Toscana nello scenario nazionale e quale sia il contributo fornito in

termini di risultati economico-finanziari, anche al fine di individuare le specificità del comparto toscano.

Le domande di ricerca alla base del lavoro sono legate ai precedenti obiettivi. In particolare, con riferimento al primo obiettivo:

- Quali sono i livelli di performance economico-finanziarie attualmente registrati dal comparto italiano dell'ERP?
- Quali sono i fattori che determinano tali risultati?
- Qual è il tasso di risposta alla domanda di alloggi da parte della collettività?

Le domande di ricerca connesse al secondo obiettivo, invece, sono le seguenti:

- Quali sono i risultati economici, patrimoniali e finanziari registrati dalle aziende di ERP toscane?
- Quali sono le specificità del comparto toscano che influiscono sulla performance?

La complessità delle domande ha imposto l'utilizzo di più metodi di ricerca.

I dati contabili relativi alla popolazione dei gestori dell'ERP, eccetto la minoranza che ha una forma giuridica di società di capitale e per le quali i dati di bilancio sono disponibili nelle banche dati e presso la Camera di Commercio, non possono essere raccolti se non attraverso un contatto diretto con l'azienda. D'altra parte, la necessità di comprendere la risposta in termini di alloggi garantita alla collettività di riferimento di ciascuna azienda, rendeva di fatto obbligatorio un contatto diretto. Dunque, per dare risposta alle domande di ricerca collegate con il primo obiettivo, è stato somministrato alle aziende di ERP italiane un questionario al quale è stato affidato il compito di fornire alcuni dati sulla gestione e, soprattutto, le informazioni sui principali aggregati di bilancio riferiti al biennio 2010-2011.

Il questionario è una metodologia prettamente qualitativa spesso utilizzata, in generale, nell'ambito delle scienze sociali (Bruschi, 2005; Corbetta, 2003) e, in particolare, della ricerca economico-aziendale (Fattore, 2005: pp. 125-126). In questo caso, il questionario è strutturato e con risposte chiuse in modo da generare dati rielaborabili e utilizzabili anche per analisi quantitative (Rubin, Rubin, 1995; Singleton, Straits, 1999).

Dopo alcune informazioni sul compilatore, utili nel caso fossero stati necessari chiarimenti o integrazioni, e considerando la letteratura prodotta sul tema, il questionario si compone di due parti. La prima – "Le attività e la gestione" – intende tracciare un quadro di ogni azienda gestore e del contesto in cui essa opera, con riferimento

all'anno 2011. Tuttavia, la competenza su alcune delle informazioni richieste (ad esempio, il numero di istanze di sfratto oppure il numero di esecuzioni totali) dipende dalla normativa regionale in vigore e da quanto specificato nel contratto di servizio in essere tra l'azienda gestore e i Comuni per i quali è erogato il servizio. La seconda parte del questionario – "Le performance" – si focalizza invece sugli aspetti di natura contabile desumibili dai bilanci 2010-2011 del gestore di ERP. Il questionario è riportato in Appendice A.

Il questionario è stato realizzato in formato doc per word che, a differenza di altri, come il portable document format (pdf), può essere direttamente elaborabile senza procedure aggiuntive, quali la stampa e la successiva scannerizzazione del documento compilato. Tuttavia, al fine di impedire manipolazioni del corpo delle domande e delle riposte e, quindi, di vanificare l'omogeneità dei risultati, il documento è stato protetto impedendo ai compilatori di intervenire sulla struttura del questionario.

Tenuto conto del tipo di informazioni richieste, il questionario è stato inviato ad osservatori cosiddetti "privilegiati" (Corbetta, 2003: pp. 89-90), ovvero il direttore/presidente dell'azienda e il responsabile dell'ufficio/servizio finanziario. Sono stati recuperati, consultando i siti web delle aziende di ERP, i loro indirizzi di posta elettronica e i contatti telefonici, in modo da creare una mailing list da impiegare sia per l'invio dei questionari che per i successivi solleciti, questi ultimi effettuati anche telefonicamente.

Il 3 aprile 2013, il questionario è stato inviato alle aziende di ERP italiane come allegato ad un messaggio di posta elettronica che descriveva gli obiettivi della ricerca (Schutt, 2004). Al fine di incrementare il livello di risposta al questionario e consapevoli della loro efficacia decrescente, dopo il primo invio, sono stati compiuti tre remind, tutti realizzati attraverso un ulteriore messaggio di posta elettronica (Bruschi, 2005: p. 188). Il primo sollecito via posta elettronica è stato effettuato il 4 maggio 2013, il secondo il 5 giugno e l'ultimo il 30 giugno; inoltre, ciascuna azienda è stata contattata anche telefonicamente.

Il 15 luglio 2013, alla scadenza del termine stabilito per l'invio, i questionari compilati erano 40, corrispondenti al 36,36% delle aziende coinvolte nell'indagine.

Per rispondere alle domande di ricerca connesse con il secondo obiettivo dell'opera, è stata impiegata la metodologia del *case study* (Eisenhardt, 1989; Yin, 1994). Si tratta di un approccio qualitativo che, secondo un'opinione oramai diffusa e condivisa nella comunità

scientifica, può essere proficuamente impiegato anche negli studi aziendali (Fattore, 2005; Guercini, 1996; Rowley, 2002; Turrini, 2002). La selezione del caso da studiare è un tema largamente trattato dalla letteratura poiché da questa fase dipende la buona riuscita dell'analisi (Fattore, 2005: pp. 139-142).

Come anticipato nelle pagine precedenti, è stato analizzato il settore toscano dell'ERP. La scelta è stata dettata da tre ordini di motivi. In primo luogo, la Regione Toscana è sempre stata all'avanguardia nella gestione dell'ERP, basti pensare che già nel 1986, sulla base di quanto previsto dal D.P.R. 616/1977, aveva emanato una legge regionale per identificare le competenze degli enti di edilizia residenziale pubblica. In secondo luogo, essa impiega un sistema di gestione dell'edilizia sociale unico rispetto al resto del Paese (Federcasa, 2010: p. 18), che costituisce un modello per incrementare l'efficienza della *housing policy* (Iommi, 2011). L'approfondimento consente di comprendere le performance attuali e le peculiarità che permettono alla Toscana di raggiungere – complessivamente – i migliori risultati a livello nazionale. Dunque, quello toscano costituisce un caso estremo positivo che dovrebbe permettere di chiarire le ragioni delle performance positive registrate dal comparto di ERP (Patton, 2003: pp. 230-242). Inoltre, in un'ottica di benchmarking (Camp, 1989), lo studio consentirà di ottenere informazioni utili per replicare quelle condizioni che hanno permesso di conseguire il successo. In altre parole, si tratta di un campionamento teorico (Glaser, Strauss, 1967) che si ispira ad un principio di replicazione (Yin, 1994) e, contemporaneamente, suscita un interesse da parte del ricercatore (Stake, 2000). Infine, poiché le competenze in materia di edilizia residenziale pubblica sono state attribuite solo di recente alle Regioni, l'analisi dei bilanci delle aziende di ERP di una Regione può presentare problematiche assimilabili a quelle nazionali. In particolare, la Toscana, considerate la sua dimensione e la struttura del social housing, può essere considerata un tipico esempio del modello italiano (Iommi, 2011).

Preliminarmente, si è reso necessario definire il quadro normativo di riferimento (nazionale e regionale) e le politiche abitative adottate, in quanto qualsiasi valutazione circa i risultati aziendali del social housing deve necessariamente considerare il contesto normativo, territoriale e politico di riferimento (Cecodhas, 2007: pp. 7-29; European Commission, 2010: pp. 107-109; Whitehead, Scanlon, 2007: pp. 4-33).

In Toscana, in qualità di gestori dell'ERP, operano attualmente undici società di capitali. Per verificare il livello di performance econo-

miche, finanziarie e patrimoniali del comparto è stato utilizzato lo strumento dell'analisi di bilancio. Quest'ultima, infatti, consente di individuare gli effetti economici, finanziari e patrimoniali delle problematiche di gestione delle aziende di ERP e, dunque, pur non permettendo di compiere una valutazione dei costi-benefici prodotti dalle politiche abitative, consente di valutare, anche in linea prospettica, la capacità dell'azienda di continuare ad operare nel tempo. Inoltre, l'analisi sullo "stato di salute" del comparto dell'edilizia residenziale pubblica attraverso l'esame dei bilanci è già stato compiuto da alcuni Autori (Venditti, 2009: pp. 105-110; Vittorini, Mucci, 2010) e da alcuni organismi esperti del settore (Dexia Crediop *et al.*, 2008: pp. 58-70). Tuttavia, questi studi erano accomunati dall'obiettivo di descrivere il comparto nazionale dell'ERP attraverso un campionamento delle Aziende Casa italiane.

Da un punto di vista strettamente operativo, l'analisi economico-finanziaria del comparto toscano è stata compiuta attraverso l'esame dell'aggregato di bilancio per il periodo 2005-2010 delle aziende toscane. Tuttavia, per le società ERP Lucca Srl ed ERP Spa di Massa Carrara non tutte le informazioni erano disponibili, dunque sono state eliminate dal database.

Il protocollo utilizzato per la ricerca prevedeva, *in primis*, la raccolta dei bilanci delle nove società toscane nella Banca dati AIDA: si tratta di bilanci ufficiali che sono diretta derivazione di quelli depositati da ciascuna società italiana alla Camera di Commercio Industria Agricoltura e Artigianato e, dunque, sono ufficiali e non danno luogo a problematiche relative alla loro correttezza. Una volta acquisiti i bilanci, al fine di mantenere sotto stretto controllo l'eterogeneità dei dati, sono state esaminate la Nota integrativa e la Relazione sulla gestione in modo da verificare l'uniformità temporale, formale e sostanziale dei bilanci, di fatto, applicando i medesimi principi utilizzati nella stesura del bilancio consolidato (Prencipe, 2011). In altre parole, per ciascuna società e per ogni anno oggetto di analisi, è stato accertato che la data di chiusura dei bilanci fosse il 31.12 e che criteri di valutazione per le singole poste di bilancio fossero gli stessi per le nove aziende. Il fatto che si trattasse di società di capitali ha determinato una uniformità nell'impiego degli schemi di Stato patrimoniale e di Conto economico del Codice civile. A questo punto, è stato costruito l'aggregato di bilancio del comparto toscano dell'ERP sommando algebricamente le singole poste di Stato patrimoniale e di Conto economico di ciascun esercizio esaminato. L'aggregato così formato ha permesso di com-

piere una vera e propria analisi di bilancio e di avere una visione di insieme delle performance ottenute a livello regionale[1]. D'altra parte, questa metodologia è già stata utilizzata in altri ambiti di attività delle public utilities (Giunta, Neri, 2010).

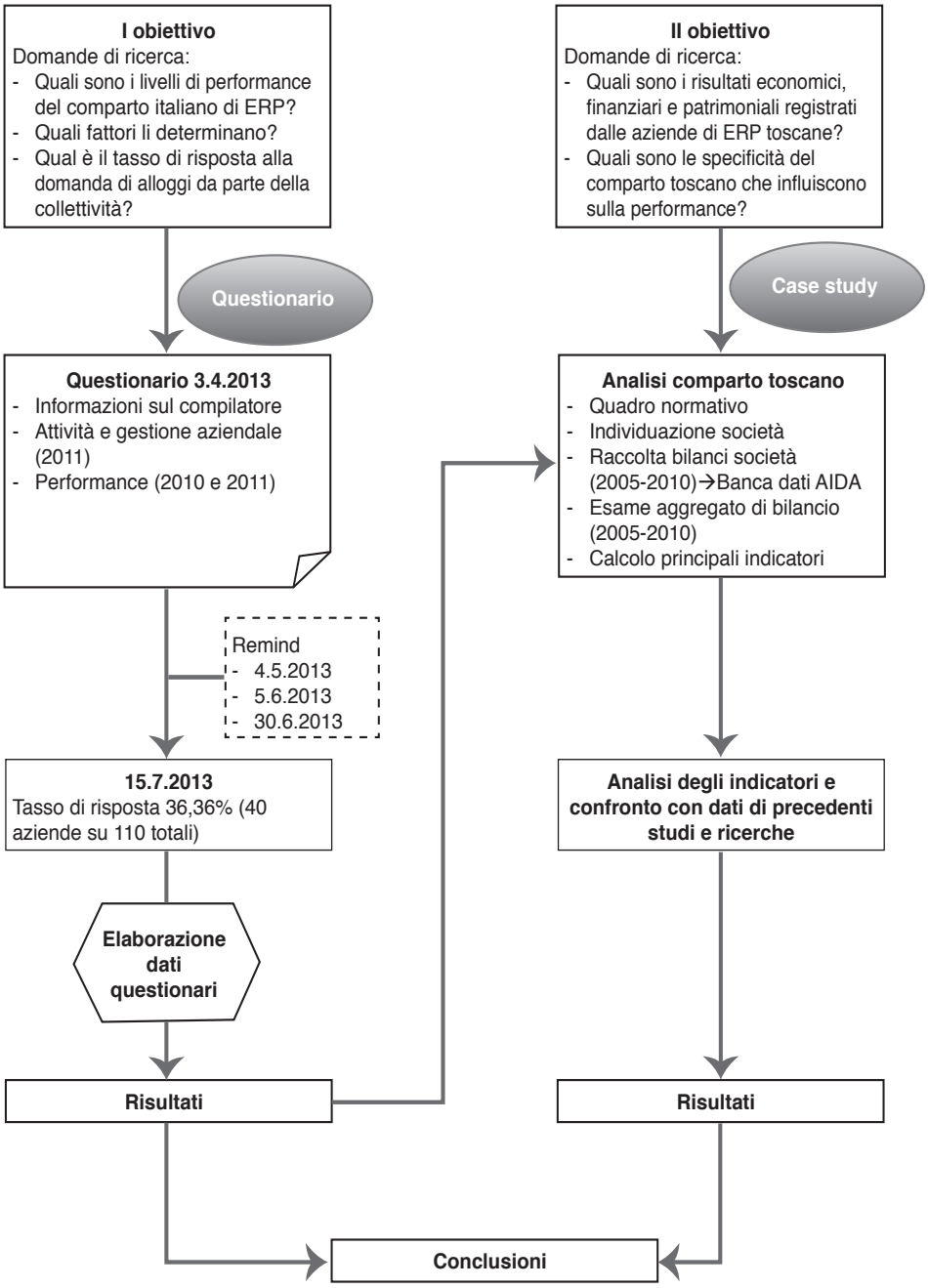
Successivamente, in base alla letteratura sul tema, sono stati individuati e calcolati i principali indicatori di bilancio. L'esame degli indicatori costituisce la fase più delicata e, contemporaneamente, più rilevante della ricerca. La difficoltà nell'interpretazione dei dati relativi agli indici non è connessa all'analisi del singolo, quanto all'esame complessivo della situazione economica, finanziaria e patrimoniale che emerge.

Anche nelle scienze sociali e soprattutto quando è impiegato il metodo di ricerca del case study, si impone al ricercatore la necessità di risolvere il problema connesso alla tipologia di rilevazione dei dati. In altri termini, con riferimento alle performance, si è imposta la triangolazione (Campbell, 1956) della fonte dei dati (Denzin, 1984). Anche nell'ambito del management, infatti, al fine di incrementare la validità delle conclusioni prodotte, è ritenuto indispensabile che i dati oggetto di studio siano sempre affiancati con quelli ottenuti da fonti diverse (Bazeley, 2004). Per la valutazione delle performance, l'esame dell'aggregato di bilancio di esercizio dei gestori toscani dell'ERP è stato arricchito dall'analisi delle informazioni sulla gestione desunte dalla prima parte del questionario, e dunque di matrice spiccatamente qualitativa, e da quelle desumibili da ricerche sul comparto toscano effettuate da enti, territoriali o meno, ed organismi pubblici. Infine, sono stati considerati i precedenti contributi scientifici di natura economico-aziendale sviluppati in tema di ERP. La Tav. 3 schematizza la metodologia con la quale è stata condotta la ricerca.

---

[1] La letteratura in tema di analisi di bilancio è estremamente vasta. Senza alcuna pretesa di esaustività segnaliamo (Bubbio, 2007; Canovi, 2003; Cantoni, 2007; Caramiello, 1986; Caramiello *et al.*, 2003; Fazzini, 2009; Ferrero, Dezzani, 1979; Giunta, 2007; Montrone, 2005).

Tavola 3 – La metodologia della ricerca



I risultati di questo lavoro si propongono, da un lato, di sistematizzare le conoscenze su un SPL, fino ad oggi, poco studiato, nonostante la sua innegabile centralità dal punto di vista sociale, e, dall'altro, di comprendere le performance in termini economici, finanziari e patrimoniali registrate a livello nazionale. Infine, l'analisi del caso ha l'obiettivo di far emergere esperienze di eccellenza e di proporre spunti di riflessione sulla policy nazionale e regionale in materia di social housing.

1. Le politiche abitative e gli studi in tema di edilizia sociale

1. La "casa" in Europa

L'Europa come istituzione di governo sovranazionale non è intervenuta direttamente nel settore abitativo, pur essendosi a più riprese occupata di politiche sociali, perché in tale ambito trova piena applicazione il principio di sussidiarietà[1]. Tuttavia, il tema è stato indirettamente toccato dalle direttive sull'ambiente, sui contratti di costruzione e sull'industria in generale.

Nel 1999, il diritto all'abitazione sociale confluì nel progetto della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea[2]. L'art. 34, infatti, afferma che "al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e all'assistenza abitativa volte a garantire un'esistenza dignitosa a coloro che non dispongono di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali".

La Commissione europea ha mostrato interesse per il fenomeno "casa" nell'ambito della raccolta dei dati relativi ad ogni Stato membro con l'obiettivo di avere, quantomeno, un quadro di insieme. In

---

[1] "Il principio di sussidiarietà si applica nelle materie su cui possono intervenire sia la Comunità sia gli Stati membri, spettando alla prima una competenza concorrente o parallela. La Comunità può intervenire nei settori, che non sono di sua esclusiva competenza, soltanto se e nella misura in cui gli obiettivi dell'azione prevista non possono essere sufficientemente realizzati dagli Stati membri e possono dunque, a motivo delle dimensioni e degli effetti delle azioni in questione, essere realizzati meglio a livello Comunitario (art. 3 B Trattato CE/Maastricht e art. 5 CE/Amsterdam)". Cfr. Mulazzani, Gori, 2003: p. 17.

[2] La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, proclamata a Nizza il 7 dicembre 2000, costituisce la sintesi dei valori condivisi dagli Stati membri dell'Unione europea. La sua finalità è enunciata nel Preambolo: "è necessario, rendendoli più visibili in una Carta, rafforzare la tutela dei diritti fondamentali alla luce dell'evoluzione della società, del progresso sociale e degli sviluppi scientifici e tecnologici".

realtà, la questione della raccolta e dell'invio dei dati da parte degli Stati membri, peraltro volontario, si è resa problematica tanto che l'iniziativa è stata abbandonata. Tuttavia, periodicamente, i Ministri dei Paesi membri responsabili del settore si riunivano per esaminare i problemi e le specifiche situazioni nazionali. Dunque, almeno fino agli anni Novanta, la casa non può essere annoverata tra le politiche di maggiore interesse della Comunità europea.

L'inizio del III Millennio ha visto un'inversione di tendenza in quanto l'alloggio è stato riconosciuto anche a livello europeo "un bene di prima necessità", così come affermato dalla Carta europea dell'alloggio adottata il 26 aprile 2006 dall'intergruppo Urban-logement del Parlamento europeo. L'abitazione infatti è "un diritto fondamentale che condiziona l'accesso agli altri diritti e a una vita dignitosa. […] Avere un tetto è infatti una condizione essenziale affinché un individuo possa svilupparsi e integrarsi nella società"[3]. Nel settembre 2006, il Parlamento europeo ha consultato il Comitato economico e sociale europeo (Cese) su "L'abitazione e la politica regionale". Nel marzo 2007, il Cese ha formulato il proprio parere accogliendo con favore l'adozione della Carta europea dell'alloggio che illustra l'esistenza di interazioni sempre più numerose tra politiche europee ed abitative e ribadisce, una volta di più, l'importanza del diritto all'alloggio. In particolare, nel documento si ricorda che "il settore delle case popolari deve essere oggetto di un trattamento particolare e che in quanto tale non può essere sottoposto alle regole del mercato […]"[4].

Per offrire un quadro il più possibile esaustivo in merito al tema dell'abitazione, è indispensabile analizzare la situazione che si rileva in Europa con riguardo alle politiche di welfare, in cui si colloca la politica per l'assistenza abitativa, che sono chiaramente collegate alle condizioni economiche degli Stati e delle popolazioni.

I dati elaborati da Eurostat consentono di individuare tre gruppi di

---

[3] Cfr. Parere del Comitato economico e sociale europeo su "L'abitazione e la politica regionale" adottato il 15 marzo 2007.

[4] Il Cese sottolinea inoltre l'importanza di sfruttare al massimo la possibilità di utilizzare i fondi strutturali per migliorare le condizioni abitative non solo nei 12 nuovi Stati membri ma anche nell'Unione Europea a 15, dove essi possono essere usati per operazioni di sviluppo urbano integrato. I nuovi investimenti avranno, senza dubbio, un impatto positivo sulla coesione sociale e territoriale e sulla crescita economica. Per promuovere un utilizzo adeguato dei fondi strutturali appare indispensabile la creazione di uno strumento specifico per gli alloggi, ad esempio nell'ambito dell'art. 45 del Regolamento recante disposizioni generali sui fondi strutturali (Regolamento CE 1260/1999 del Consiglio).

Paesi cui corrispondono condizioni economiche e politiche assistenziali particolari, e quindi anche abitative, abbastanza simili:

- gli Stati con un livello economico elevato, bassi tassi di povertà e di converso un sistema di welfare molto sviluppato, che corrispondono alle regioni del nord europeo;
- gli Stati con livelli economici medi, tassi di povertà non eccessivi e un sistema del welfare abbastanza sviluppato, che coincidono con l'Europa centrale;
- gli Stati con bassi livelli economici, tassi di povertà elevati e sistemi del welfare scarsamente sviluppati ed efficaci, che corrispondono ai Paesi dell'Europa del Sud [5].

Le politiche assistenziali sono analizzate sulla base dei dati relativi alla spesa pubblica per settore di intervento. In particolare, ai nostri fini, è indispensabile comprendere quale sia il "posto" delle politiche abitative all'interno in ogni Paese membro dell'Unione europea, con particolare riferimento all'Italia.

2. Il social housing

Gli Stati europei non utilizzano una definizione univoca di "social housing". In alcuni Paesi, come Olanda e Svezia, il riferimento è al soggetto proprietario dell'alloggio; in altri, come Austria e Francia, a chi costruisce le abitazioni; in altri ancora, ad esempio in Irlanda e nel Regno Unito, l'elemento distintivo è costituito dal fatto che gli affitti sono inferiori alla soglia di mercato. Infine, in altri Stati, come Italia, Svezia e Austria, assume rilevanza anche la modalità con la quale è finanziato il social housing. La varietà di definizioni è frutto anche delle politiche e degli strumenti posti in essere da ogni Paese, che riflettono le priorità strategiche assegnate alle politiche del social housing (Whitehead, Scanlon, 2007).

Molte peculiarità del mercato delle abitazioni derivano dalle caratteristiche intrinseche del bene "casa". Innanzitutto, l'abitazione è un bene complesso, nel senso che la sua utilità globale dipende da numerosi elementi, quali la localizzazione, la dimensione, la dotazione di servizi, ecc. In secondo luogo, la casa riveste contemporaneamente un

---

[5] "L'Italia, in questo quadro, si colloca a cavallo fra le regioni del sud e quelle del centro, per quanto concerne i livelli di produzione e di benessere, ma presenta comportamenti molto più simili alle regioni del sud per gli indicatori connessi alle politiche assistenziali ed alle caratteristiche del sistema abitativo" (Pozzo, 2004: p. 1).

ruolo sociale, in quanto bene di consumo destinato al soddisfacimento di un bisogno primario, ed un rilevante ruolo economico, visto che costituisce uno dei principali investimenti. Infine, è un bene con caratteristiche tendenzialmente rigide, quali durata, localizzazione fissa, onerosità degli interventi di riadeguamento, lunghezza dei tempi di realizzazione/ristrutturazione, che rendono lento e costoso l'adeguamento dell'offerta alle caratteristiche mutevoli della domanda.

Le specifiche evidenziate fanno sì che il grado di soddisfazione del bisogno primario di alloggio non sia analizzabile solo in termini dicotomici di disponibilità/indisponibilità, ma dipenda anche dal grado di corrispondenza tra le sue caratteristiche qualitative e i bisogni delle famiglie che ne usufruiscono. D'altra parte, gli elevati costi connessi alla riconversione del patrimonio edilizio esistente e i tempi necessari per l'operazione rendono difficoltoso l'incontro tra domanda e offerta.

L'abitazione è ritenuta un bene primario la cui fruizione deve essere assicurata a tutti i cittadini (Whithead, 2003). Considerata l'importanza che rivestono da un punto di vista etico e sociale le problematiche abitative, gli studi si sono storicamente focalizzati sulle questioni relative al social housing e sull'impatto che tali politiche determinano sulla collettività (Bonnal *et al.*, 2011; Van Kamp *et al.*, 2003; Das, 2008; Ménard, 2009). Altri filoni di studi riguardano le politiche urbanistiche legate alla progettazione e alla localizzazione territoriale degli alloggi di ERP (Arbaci, Tapada-Berteli, 2012; Marcuse, 2009; Porter, Shaw, 2009). Tuttavia, più recentemente, questa corrente di studi si è concentrata anche sui temi relativi alla gestione dell'edilizia residenziale pubblica, con particolare riferimento alla manutenzione ed alle ricadute sulla qualità della vita degli inquilini (Wong *et al.*, 2006; Muhajarine *et al.*, 2008). Sebbene il tema sia attuale e gli interventi legislativi in tema di ERP numerosi, gli studi nazionali di matrice aziendalistica su questo servizio pubblico sono quasi assenti e, come accennato, si riferiscono soprattutto a tematiche sociali o, più di recente, legate all'impatto ambientale (Elefanti, 2003; Jacobs, 2008; Mulazzani, Pozzoli, 2005; Yau, 2012).

Alcuni Autori (Dickey *et al.*, 1997; Eberle *et al.*, 2001; Culhane *et al.*, 2002) si sono focalizzati sull'analisi dell'economicità delle politiche abitative, senza tuttavia correlare i costi delle politiche ai benefici prodotti da queste ultime (Jones, Pawson, 2009). Le analisi sull'economicità e sull'efficacia delle politiche abitative si rivelano particolarmente complesse perché le variabili da considerare sono molteplici, eterogenee e non sempre chiaramente identificabili (Audit Commission, 2006). Si pensi, a titolo esemplificativo, ai costi derivanti dalle sistemazioni temporanee per fronteggiare le emergenze abitative, alla

distinzione tra manutenzione ordinaria e straordinaria e, in particolare, alla valutazione dell'impatto che quest'ultima determina con riferimento alla qualità delle abitazioni. L'elemento comune degli studi di matrice socio-economica ed economico-aziendale realizzati fino ad oggi è rappresentato dall'analisi degli effetti che le politiche comportano nel medio-lungo termine (Kemp, 2007; Whitehead, Scanlon, 2007). Infatti, al fine di valutare l'efficacia delle vie strategiche intraprese, gli effetti delle politiche di social housing e le performance delle aziende gestori dell'ERP devono essere valutati proprio nel lungo periodo (Lindbergh *et al.*, 2004).

Recentemente, altri Autori (Di Zio *et al.*, 2009; Marston, 2004; Venditti, 2007 e 2009) hanno sviluppato un filone di ricerca incentrato sui sistemi di governance e sulle modalità di gestione adottate dagli enti gestori con lo scopo di supportare le decisioni dei manager. In particolare, si è assistito ad una crescente necessità in termini di capacità imprenditoriale. Le aziende di ERP, nel rispondere alle esigenze dei cittadini, devono raggiungere un "giusto" compromesso tra flessibilità ed efficienza, anche mediante l'attivazione di iniziative di mercato al di fuori del loro tradizionale core business legato all'edilizia sociale (Lee, 2006). Tale conclusione costituisce una conseguenza diretta della struttura dei costi e dei ricavi delle aziende di ERP: la gestione operativa tradizionale non è in grado di mantenere gli equilibri di bilancio e, pertanto, è necessario individuare ulteriori canali di finanziamento rispetto all'imposizione fiscale e ai trasferimenti governativi. È in questo filone di studi che deve essere collocato il presente lavoro. Riteniamo infatti che gli strumenti di governance, quali report con indicatori economici e finanziari a livello aggregato, forniscano informazioni indispensabili per una migliore gestione del settore (Scanlon, Whitehead, 2008).

3. La tutela delle politiche abitative

L'intervento pubblico nel settore dell'edilizia residenziale pubblica è collegato a molteplici necessità ed aspetti e dipende dal contesto sociale, economico, politico e territoriale di riferimento (Iommi, 2011). Tuttavia, è possibile affermare che le politiche di ERP hanno una finalità diretta e immediata, ovvero assicurare un'abitazione dignitosa al maggior numero di persone possibile, ed una indiretta volta invece a stimolare la domanda aggregata e a promuovere la coesione sociale mediante la costruzione di edifici di qualità elevata e/o la redistribuzione dei redditi (Whitehead, 2003).

Le politiche pubbliche in materia di abitazione, a livello nazionale e regionale, sono particolarmente importanti in considerazione delle caratteristiche e delle ripercussioni sociali che comportano. D'altra parte, è stato osservato (Torgensen, 1987) che, nell'Europa occidentale, il settore della casa è il "pilastro barcollante" del sistema di welfare state. La politica della casa è infatti un ambito che si presta ad una pluralità di obiettivi. In altre parole, accanto al fine primario di fornire un'abitazione adeguata al maggior numero possibile di famiglie, è stata spesso usata per fini di politica economica, quali la stimolazione della domanda aggregata e la crescita della produzione e dell'occupazione, la promozione della coesione e della stabilità sociale, la realizzazione di insediamenti di buona qualità, ecc., in funzione anticiclica (Baldini, 2010). Inoltre, talvolta si è fatto ricorso a "non politiche" (Poggio, 2006), ovvero alcune attività non sono state regolamentate, lasciando libertà di manovra all'iniziativa privata (pianificazione territoriale insufficiente o inadeguata, tolleranza degli abusi edilizi, del lavoro irregolare e dell'evasione fiscale).

Gli obiettivi tradizionali delle politiche pubbliche in materia di mercato residenziale sono riconducibili a tre ambiti principali:

- garantire condizioni di equità a tutta la popolazione;
- correggere le esternalità che affliggono il mercato;
- favorire la stabilità e la crescita economica.

Queste ultime sono riconducibili a caratteristiche specifiche sia del bene "abitazione", sia del funzionamento del mercato edilizio. In particolare, nel primo ambito si tiene conto del fatto che la disponibilità di un alloggio risponde al soddisfacimento di un bisogno fondamentale della popolazione; nel secondo il riferimento è al costo sociale e ambientale rappresentato da ogni nuova costruzione privata; infine, nel terzo si riconosce agli investimenti edilizi un'importante funzione politica di sostegno allo sviluppo dell'economia e dell'occupazione. È evidente come l'ultima finalità sia tipica dei sistemi economici in fase di industrializzazione e urbanizzazione, mentre le prime due sono tuttora valide per i Paesi sviluppati.

L'intervento pubblico nel settore immobiliare risulta dunque imprescindibile perché gli automatismi del mercato non sempre conducono a soluzioni soddisfacenti dal punto di vista collettivo, da un lato, perché escludono una quota della popolazione dalla possibilità di soddisfare un bisogno primario, e, dall'altro, in quanto comportano una ripartizione non ottimale tra benefici privati e costi pubblici.

Per quanto riguarda gli strumenti del pubblico intervento, è possibile individuare cinque diverse modalità non necessariamente alternative tra loro (Minelli, 2004):

- pianificazione e programmazione dell'edilizia residenziale, al fine di fissare standard minimi per le aree residenziali;
- regolazione del mercato privato degli affitti, mediante interventi volti a controllare i livelli degli affitti al fine di renderli adeguati anche per soggetti con una bassa capacità reddituale;
- applicazione di incentivi fiscali finalizzati all'acquisizione di abitazioni proprie;
- costruzione di complessi abitativi pubblici al fine di contenere i prezzi di mercato e di assicurare il diritto all'abitazione anche alle classi più deboli;
- erogazione di contributi agli affitti per le famiglie meno abbienti.

Ogni strumento presenta vantaggi e svantaggi e la scelta di adottare uno o gli altri dipende dalle finalità perseguite (Currie, Gahvari, 2008). Naturalmente, le finalità e gli strumenti variano in base alle situazioni di mercato, alla politica contingente e alle risorse disponibili (Priemus, Dieleman, 2002).

Gli strumenti con i quali le politiche pubbliche possono intervenire per limitare gli effetti sociali indesiderati variano a seconda dell'obiettivo prevalente. Ad esempio, se la priorità è mantenere in ambito urbano anche le funzioni economiche meno efficienti, lo strumento più adatto è la pianificazione urbanistica che, agendo sull'offerta, stabilisce la quantità e la collocazione del suolo da destinare a ciascuna attività. Se la priorità è invece garantire l'accesso all'abitazione ai ceti meno abbienti, gli strumenti tradizionalmente più adeguati sono quelli che prevedono l'uso di risorse pubbliche per la costruzione di alloggi dedicati a particolari segmenti della domanda e quelli che mirano ad integrare il reddito familiare o ad abbassare il costo delle abitazioni, in modo da soddisfare i loro bisogni sul mercato[6]. In quest'ultimo caso, il problema si presenta quando gli alloggi pubblici sono insufficienti rispetto al bisogno espresso dalla collettività, perciò si creano disuguaglianze tra coloro che riescono ad accedere al servizio e chi, per esaurimento delle risorse, resta escluso.

In generale, l'intervento dello Stato e degli altri enti pubblici territoriali può avvenire attraverso l'edilizia sovvenzionata e/o l'edilizia agevolata (Urbani, 2010).

Gli interventi di edilizia sovvenzionata comprendono tutti gli alloggi di proprietà dello Stato, degli enti pubblici territoriali, delle Aziende

[6] Rientrano nella seconda categoria di intervento le agevolazioni fiscali e finanziarie concesse per l'acquisto di abitazioni e i contributi erogati per il pagamento dei canoni di locazione.

Territoriali di Edilizia Residenziale (ATER) e delle Aziende Casa realizzati con risorse esclusivamente pubbliche e destinati alla locazione a canone sociale per le famiglie in condizioni di particolare debolezza socio-economica.

Gli alloggi sono assegnati ai nuclei familiari che ne hanno fatto richiesta secondo apposite graduatorie stilate dalle Amministrazioni comunali e i canoni di locazione sono determinati, sulla base del reddito annuo, secondo tre fasce: canone sociale, canone protetto e canone massimo. La perdita dei requisiti reddituali e/o soggettivi che hanno determinato l'assegnazione dell'alloggio dovrebbe comportare la decadenza dal beneficio[7].

Nell'edilizia agevolata l'intervento pubblico a sostegno dei consumi abitativi delle famiglie si attua tramite la concessione di contributi a fondo perduto, in conto interessi o in conto capitale, a favore dei nuclei con livelli di reddito medio-basso, al fine di favorire l'acquisto o, più raramente, la locazione della prima casa. L'erogazione dei contributi non avviene direttamente alle famiglie ma attraverso le cooperative e le imprese di costruzione ammesse ai finanziamenti pubblici, a seguito della partecipazione ai bandi di concorso organizzati a livello locale. I contributi sono concessi esclusivamente per la realizzazione di alloggi di tipologia prefissata, con caratteristiche prestabilite e costi complessivi inferiori rispetto a quelli di mercato[8].

---

[7] I requisiti che comportano la perdita del diritto alla casa sociale sono stabiliti da leggi regionali. Ad esempio, per la Regione Toscana si tratta della legge regionale 20 dicembre 1996, n. 96 "Disciplina per l'assegnazione, gestione e determinazione del canone di locazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica".

[8] La L. 431/1998 ha previsto l'istituzione di un fondo nazionale, integrabile con risorse regionali e locali, da destinare alle famiglie in difficoltà economica sul mercato privato della locazione che rappresenta l'innovazione più importante delle politiche residenziali contemporanee. I destinatari di tale intervento sono nuclei familiari con un reddito esiguo per accedere alla proprietà dell'abitazione di residenza e contemporaneamente troppo elevato per ottenere l'assegnazione di un alloggio di edilizia pubblica. Per accedere ai contributi, le famiglie devono presentare una serie di requisiti, tra cui:

- la titolarità di un contratto di locazione regolarmente registrato, riferito ad alloggio adibito ad abitazione principale;
- un reddito annuo complessivo dell'intero nucleo familiare non superiore a due pensioni minime INPS per la fascia A e non superiore al limite massimo previsto per l'accesso agli alloggi di ERP per la fascia B;
- un canone di locazione che incida in misura non inferiore al 14% del reddito per i redditi più bassi (fascia A) e non inferiore al 24% per quelli più alti (fascia B).

Situazioni soggettive, quali la presenza di persone con più di 65 anni di età, di portatori di handicap, di nuclei monogenitoriali o di famiglie con molti figli minori, possono dar diritto ad un punteggio di priorità. I contributi sono erogati secondo

Gli strumenti che devono essere impiegati dipendono dalle finalità che si vogliono perseguire, dalle condizioni di mercato, dalle risorse finanziarie disponibili e dalle motivazioni di natura ideologica (Whitehead, 2003). Dunque, in tal modo, si spiega perché essi si differenziano in base al territorio e al periodo storico di riferimento.

Attualmente, anche nei Paesi dell'Europa occidentale (Priemus, Dieleman, 2002) e in Italia (Minelli, 2004; Iommi, 2011), tradizionalmente più favorevoli ad interventi dal lato dell'offerta (costruzione di alloggi di edilizia sociale per le fasce più deboli della popolazione), la preferenza si è spostata su azioni dal lato della domanda (integrazione del reddito delle famiglie più povere per il pagamento delle spese di locazione). In altre parole, i Paesi europei sono passati da un sistema basato sui finanziamenti finalizzati alla costruzione di edifici ad uno incentrato sui contributi agli affitti. Dunque, l'importanza del core business delle aziende di ERP è, in parte, diminuita (Gibb, 2002; Hill, 1999; Maclennan *et al.*, 1997).

4. La situazione europea: politiche e scenari evolutivi

La recente tendenza volta a ridurre i finanziamenti pubblici a favore dell'ERP e, al tempo stesso, a sviluppare la competizione privata (Jurison, 1999) ha determinato il proliferare di studi tesi a comparare gli effetti delle politiche abitative adottate a livello di Stati europei ed extraeuropei (Arimah, 2000; Ménard, 2009; Priemus, Boelhouwer, 1999; Priemus, Dieleman, 1999).

Il social housing è al centro di numerosi dibattiti. Tuttavia, è possibile individuare due problematiche strettamente connesse ma contrapposte. Da un lato, la necessità di misurare e di contrastare l'inefficienza delle politiche legate alla questione abitativa (Malpass, Victory, 2010; Priemus, Dieleman, 2002) e, dall'altro, la diminuzione progressiva e generalizzata della spesa pubblica per il settore, alla quale si affianca la ridefinizione del ruolo del soggetto pubblico e il conseguente cambiamento delle politiche abitative (Clapham, 2006; Hickman, Robinson, 2006).

Le politiche e gli strumenti individuati per il social housing costi-

---

l'ordine di priorità stabilito nella graduatoria finale fino ad esaurimento delle risorse. La loro entità è pari alla parte del canone eccedente il 14% del reddito per i soggetti di fascia A e alla parte eccedente il 24% del reddito per quelli di fascia B, fino al massimale previsto.

tuiscono elementi fondamentali dell'attività di tutela sociale e presentano, a livello europeo, caratteristiche specifiche con riferimento alle finalità, agli organi deputati, al potenziale bacino di utenza e all'ammontare complessivo dei finanziamenti ad essi destinati (Tavv. 1 e 2).

Elemento comune alle politiche di social housing dei Paesi europei, ad eccezione della Danimarca, è la diminuzione delle abitazioni di ERP rispetto al totale degli alloggi disponibili (Whitehead, Scanlon, 2007). Tuttavia, la domanda di edilizia sociale si mantiene elevata con lunghe liste di attesa, soprattutto nelle aree urbane vaste. Ciononostante, è possibile individuare alcune zone che presentano un eccesso di offerta (per esempio, l'ex Germania dell'Est e il Nord dell'Inghilterra).

Una recente ricerca (Cecodhas, 2007) distingue le politiche di social housing secondo gli importi dei finanziamenti ad esse destinati rispetto alla spesa sociale complessiva e alle modalità di selezione dei destinatari. In particolare, si individuano Stati che adottano politiche universalitiche con un significativo impegno in termini di finanziamenti destinati all'ERP (Svezia e Olanda) e Paesi che presentano un elevato dispendio finanziario ma adottano politiche fortemente selettive (Regno Unito). Varianti di tali modelli possono essere individuate in Francia, Germania e Italia, che presentano un approccio selettivo con finanziamenti ridotti rispetto agli altri Stati. Una ulteriore alternativa è costituita dal sistema spagnolo nel quale i finanziamenti sono estremamente ridotti e le politiche altamente selettive.

Tavola 1 – Finalità principali della housing policy, tipologie di incentivo

Stato	Finalità principali della housing policy	Tipologie di incentivo	
		Incentivo alla costruzione (S/N)	Incentivo alle famiglie (S/N)
Austria	Coniugare l'efficienza dei mercati con il sostegno dello Stato per realizzare alloggi a prezzi accessibili per ampie fasce di popolazione.	S	S
Belgio	Promuovere l'acquisto dell'abitazione, garantendo al tempo stesso un'adeguata offerta di abitazioni sociali.	S	S
Danimarca	Garantire abitazioni quantitativamente e qualitativamente adeguate a tutta la popolazione.	S	S
Finlandia	Garantire un mercato immobiliare sociale e regionale equilibrato e stabile; eliminare i disagi dei soggetti senza fissa dimora; migliorare la qualità delle abitazioni; garantire la disponibilità alloggi a costi accessibili; facilitare le persone e le famiglie nella ricerca di un alloggio che corrisponda alle loro esigenze abitative.	S	S

(Segue)

Stato	Finalità principali della housing policy	Tipologie di incentivo	
		Incentivo alla costruzione (S/N)	Incentivo alle famiglie (S/N)
Francia	Garantire a ciascun soggetto un alloggio adeguato alle necessità e ai desideri personali, riservando uno stretto controllo su tutta la filiera del social housing, mediante una politica di promozione all'acquisto dell'abitazione propria, agevolando il libero mercato in alternativa agli affitti sociali.	S	S
Germania	Definire le politiche abitative idonee a rispondere all'elevata differenziazione regionale dei mercati immobiliari. Allo stesso tempo, la politica abitativa nazionale deve essere di aiuto alla politica generale, favorendo la creazione di risparmio per l'acquisto dell'abitazione propria, la riduzione dei consumi energetici, il miglioramento della qualità di vita nei centri urbani e la stabilizzazione del mercato del lavoro.	S	S
Irlanda	Garantire a tutte le famiglie un alloggio adeguato a prezzi accessibili e situato in un ambiente sicuro idoneo a soddisfare le loro esigenze.	S	S
Italia	Affrontare in modo diretto e organico il problema degli alloggi mediante la redazione di un piano che comprenda un concetto più ampio di edilizia sociale volto al superamento delle forme tradizionali di ERP e alla individuazione di strategie di riqualificazione urbana e sociale favorendo sia la integrazione tra finanziamenti statali e locali (pubblici e non) e l'incremento delle abitazioni sociali disponibili.	S	S
Paesi Bassi	Favorire la ristrutturazione dei quartieri e la costruzione di abitazioni, soprattutto nelle città, per raggiungere e mantenere un adeguato livello qualitativo e fronteggiare i rischi connessi con la presenza di quartieri degradati anche mediante l'incentivazione all'acquisto di abitazioni proprie.	S	N
Spagna	Incentivare l'acquisto della abitazione soprattutto per la prima casa favorendo le fasce più giovani (fino a 35 anni di età). Rivitalizzare le città mediante un uso più razionale delle aree fabbricabili e destinando quote maggiori all'edilizia sociale.	S	S
Svezia	Garantire, nel lungo termine, un efficiente funzionamento del mercato abitativo favorendo il libero incontro tra domanda e offerta e limitando al massimo l'intervento pubblico.	N	S
Regno Unito	Garantire una elevata discrezionalità sia nell'applicazione delle politiche abitative sia nella gestione dei fondi, sviluppare il libero mercato alla ricerca di performance maggiormente efficienti.	N	S

Fonte: adattamento da Dol, Haffner, 2010: pp. 99-101.

Tavola 2 – Lo sviluppo della housing policy e gli organismi ad essa deputati

Stato	Sviluppo della housing policy	Organismi deputati alla realizzazione della housing policy	Settore	
			Pubblico	Cooperative e altri organismi privati
Austria	Governo centrale: raccolta fondi e emanazione di leggi.	Governi regionali, LPHA (Limited Profit Housing Association), organizzazioni non profit	X	X
Belgio	Governo centrale. Livello regionale: tre governi regionali per le Fiandre, Vallonia e Bruxelles-capitale.	Enti locali, housing associations, agenzie regionali di raccolta fondi abitativi e di servizi sociali	X	X
Danimarca	Governo centrale.	Governo centrale e locale	X	
Francia	Governo centrale e locale.	Enti locali, agenzie locali (Offices publics d'HLM, Societés anonyms, SEM, cooperative)	X	X
Germania	Governo federale (quadro giuridico ed economico generale, disposizioni di legge per finanziamento ed indennità di alloggio, definizione delle politiche abitative sociali a livello nazionale). Governi degli stati federali (individuazione di requisiti tecnici e strutturali degli edifici, procedure edilizie). Enti locali (definizione delle condizioni abitative locali, vincoli urbanistici, pianificazione e realizzazione delle infrastrutture locali).	Governi degli stati federali, enti locali	X	X
Irlanda	Governo centrale.	Governo locale	X	X
Italia	Governo centrale e regionale.	Società di capitali a partecipazione pubblica, enti locali, cooperative di edilizia privata	X	X
Paesi Bassi	Governo centrale.	Ministero delle relazioni interne	X	X
Spagna	Governo centrale (politiche abitative quadro). Regioni. Enti locali.	Regioni ed enti locali, agenzie pubbliche locali e cooperative di edilizia privata	X	X
Svezia	Governo centrale. Enti locali.	Governo centrale, regioni ed enti locali	X	X
Regno Unito	Ufficio del Primo ministro (Inghilterra), Governo scozzese, Assemblea nazionale del Galles, Assemblea dell'Irlanda del nord.	Associazioni di enti locali	X	X

Fonte: adattamento da (Dol, Haffner, 2010: pp. 102-105).

Sebbene la finalità del social housing sia garantire una sistemazione abitativa dignitosa alle persone meno abbienti, ci sono differenze significative sulle modalità di applicazione delle politiche. Infatti, nella maggioranza degli Stati europei le politiche del social housing sono destinate a soggetti in difficoltà economica, mentre in altri, ad esempio in Germania e Olanda, sono rivolte a classi più ampie. Tuttavia, è possibile individuare un denominatore comune: la progressiva riduzione dell'intervento finanziario pubblico a favore di una diffusa privatizzazione dell'edilizia pubblica (Alexander, 2009; Jurison, 1999). Si pensi, ad esempio, agli incentivi erogati alle cooperative di costruzione.

La tempistica e le modalità di privatizzazione degli alloggi si differenziano da un Paese all'altro, anche se è possibile collocarne la diffusione intorno agli anni Novanta. In Irlanda e nel Regno Unito, le vendite sono state da sempre incoraggiate, mentre in altri Stati (ad esempio, la Danimarca) sono state attuate solo più recentemente (Murie, 2009). In ogni caso, le abitazioni cedute sono sempre quelle di qualità più elevata (European Commission, 2010: pp. 107-109). Nonostante gli strumenti utilizzati a livello europeo siano similari (Tav. 1) e si concentrino soprattutto sull'introduzione di affitti di natura sociale, sulla promozione dell'acquisto della prima casa e, in generale, sugli incentivi per l'abitazione, le modalità di applicazione e, conseguentemente i risultati raggiunti, differiscono significativamente da un Paese all'altro.

Di seguito, proponiamo una rassegna delle modalità con cui è erogato il servizio di social housing nei principali Stati europei. La trattazione dettagliata dei modelli di tutte le nazioni appartenenti all'Unione europea, seppur maggiormente esaustiva, avrebbe determinato una perdita di chiarezza, pertanto si è scelto di focalizzare l'attenzione sui Paesi che, anche sulla base di precedenti ricerche (Kleinmann *et al.*, 1998; Oxley, 2000), possono essere considerati maggiormente rappresentativi [9].

Austria

In Austria, le abitazioni di ERP rappresentano il 21% di quelle disponibili (58% case di proprietà; 19% affitti di mercato; 2% altro). Gli alloggi sociali sono gestiti, sia mediante gli enti locali (Municipal Housing o Public Housing), sia attraverso organizzazioni non profit. Il governo centrale disciplina la materia e provvede alla raccolta e alla

[9] I dati relativi all'ERP dei singoli Stati sono tratti da: European Social Housing Observatory, Housing Europe 2007, Cecodhas, Bruxelles.

distribuzione dei fondi. Il finanziamento pubblico si sostanzia in incentivi alla costruzione e in forme di sussidio erogate sotto forma di indennità di alloggio. Il livello degli affitti è regolato e dipende dai costi sostenuti e dallo standard qualitativo dell'abitazione; per ogni standard è infatti fissato un livello di affitto massimo al metro quadro. A partire dal 2000, il governo ha previsto un piano di privatizzazione che riconosce la facoltà, anche alle nuove costruzioni, di riscattare le abitazioni di ERP acquisendone la proprietà.

Belgio

Il social housing belga è noto per la capacità di offrire abitazioni sociali confortevoli e rispondenti agli standard igienici e sanitari ad affitti moderati. Tuttavia, la quota di abitazioni di ERP è piuttosto contenuta rispetto al totale degli alloggi (7% social housing; 68% abitazioni di proprietà; 23% affittate a regime di mercato; 2% altro). A partire dal 1980, la competenza in materia di ERP è stata decentralizzata alle Regioni, aumentando così il numero di soggetti coinvolti (enti locali, public companies, fondazioni e organizzazioni non profit). Il finanziamento pubblico è erogato mediante incentivi fiscali per la costruzione e attraverso agevolazioni per i prestiti, ma non è prevista l'erogazione di contributi per indennità di alloggio.

Danimarca

In Danimarca, il social housing può essere definito come una modalità di affitto sociale a medio/lungo termine: le abitazioni di ERP sono infatti destinate a tutti, indipendentemente dal livello di reddito. Le abitazioni di ERP costituiscono il 20% del totale (53% abitazioni proprie; 26% affittate a prezzi di mercato; 1% altro). Il canone di locazione è collegato ai costi sostenuti (ben al di sotto di quelli di mercato) e le abitazioni sono assegnate secondo liste di attesa stilate dalle autorità locali. Dal 2004, la gestione del social housing è affidata al Ministero degli affari sociali, mentre la regolamentazione edilizia è di competenza dell'Agenzia nazionale per il commercio e la costruzione. Tuttavia, attualmente, vi è un acceso dibattito sulla opportunità di abbandonare il criterio del costo storico a favore di meccanismi maggiormente ispirati alle logiche di mercato. Il finanziamento pubblico concerne sia incentivi alla costruzione erogati sotto forma di contributi per i prestiti, sia sussidi concessi in veste di indennità di alloggio.

Francia

Il social housing francese è gestito dalle organizzazioni "*Habitation a Loyer Modéré*" appositamente create e finanziate dallo Stato. Le abi-

tazioni di ERP corrispondono al 19% del totale, mentre le case private costituiscono il 56% e gli affitti a prezzi di mercato il 25%. Il livello degli affitti sociali dipende principalmente dall'anno di costruzione dell'abitazione e dal tipo di finanziamento ricevuto per la realizzazione dell'immobile. Le famiglie con redditi bassi beneficiano anche di sussidi sotto forma di indennità di alloggio.

Germania

Il social housing tedesco si basa sulle regole di mercato. Il settore pubblico ha sempre finanziato le imprese private, incentivandole per la costruzione di alloggi sociali destinati al mercato. In particolare, l'intervento pubblico determina l'incentivo considerando la differenza tra l'affitto ricevuto o il prezzo di vendita e il livello degli affitti sul mercato o dei tassi di ammortamento dei prestiti utilizzati per la costruzione. Questa politica, in termini di quantità di abitazioni destinate al social housing, ha ottenuto risultati poco soddisfacenti. Infatti, soltanto il 6% delle abitazioni disponibili è di tipo ERP, mentre il 43% è rappresentato da case di proprietà ed il restante 41% da affitti a prezzi di mercato. A partire dal 2007, la competenza in materia di social housing è passata dallo Stato federale ai singoli Lander, perciò le strategie di finanziamento e di assegnazione degli alloggi variano notevolmente da una Regione all'altra. Generalmente, il sistema è basato su accordi stipulati, caso per caso, tra l'ente locale responsabile della funzione di social housing e il proprietario dell'immobile che accetta di sottoscrivere una convenzione temporanea per affittare la propria abitazione ad un canone di locazione più basso rispetto a quello di mercato.

Irlanda

Il social housing è gestito dagli enti locali e dalle organizzazioni "*non profit housing*". Le abitazioni destinate al social housing costituiscono l'8% del totale, mentre il 79% è rappresentato da abitazioni di proprietà ed il restante 13% è affittato a regime di mercato. Il canone di locazione delle abitazioni di ERP è determinato, in termini percentuali, rispetto al reddito lordo familiare degli affittuari (*differential rents*). Tale modalità di determinazione degli affitti di ERP sta creando accese problematiche. Infatti, le gestioni delle *non profit housing* sono in perdita, anche a causa della crisi economica che ha generato una numerosità crescente di famiglie in condizioni di povertà. I costi di investimento derivanti dalla costruzione degli edifici sono interamente coperti da finanziamenti pubblici, mentre solo in casi specifici sono previste delle indennità di alloggio in aiuto delle fasce di popolazione economicamente più deboli. Nel 2007, il Dipartimento governativo per

l'ambiente, il patrimonio e gli enti locali ha varato una nuova politica volta a favorire lo sviluppo di cooperative private per l'acquisizione di case in proprietà e, al tempo stesso, ha stanziato nuovi finanziamenti per la costruzione e la ristrutturazione delle abitazioni destinate all'ERP.

Paesi Bassi

L'Olanda si contraddistingue per essere il Paese europeo con la più alta incidenza di abitazioni sociali rispetto al totale. Infatti, ben il 35% degli alloggi è destinato al social housing, mentre solo il 54% è costituito da case di proprietà e la quota restante (11%) è affittata a prezzi di mercato. La gestione dell'ERP è affidata alle "*housing associations*" che operano secondo meccanismi privatistici con l'obbligo di destinare i propri profitti al raggiungimento delle finalità del social housing, ovvero a soggetti che non sono in grado di procurarsi con le loro sole forze un alloggio adeguato. Il settore del social housing è indipendente dal governo centrale, il cui unico compito è tracciare il quadro normativo di riferimento. Le *housing associations* hanno una gestione molto flessibile, al punto che alcuni la giudicano addirittura "arbitraria" (Whitehead, Scanlon, 2007: p. 130), ed individuano le proprie strategie, assumendosi il conseguente rischio finanziario. Tuttavia, dal 1995, sono obbligate a siglare accordi di performance con le autorità locali, al fine di individuare le regole di assegnazione degli alloggi, le zone interessate e lo stock abitativo. Gli affitti sono stabiliti secondo regole di mercato ma entro il limite massimo fissato dal governo; inoltre, per le famiglie meno abbienti sono previsti sussidi abitativi. Complessivamente, il sistema olandese è particolarmente efficiente e le *housing associations* che presentano una performance positiva sono autorizzate a sostenere finanziariamente quelle più deboli, garantendo in tal modo la sostenibilità e l'indipendenza dell'intero sistema di edilizia sociale.

Spagna

Il sistema del mercato abitativo ed edilizio spagnolo è improntato a favorire l'acquisizione della proprietà dell'abitazione. Pertanto, gli alloggi destinati al social housing costituiscono solamente l'1% del totale, mentre l'82% è rappresentato da case di proprietà, il 10% da affitti a prezzi di mercato e il 7% da altro. Gli incentivi statali sono per lo più finalizzati ad abbattere il costo per il pagamento dei mutui destinati all'acquisto e/o alla realizzazione delle abitazioni. L'edilizia sociale può essere realizzata da qualsiasi soggetto, pubblico o privato, purché nel rispetto dei criteri e dei requisiti stabiliti dalla legge.

Svezia

In Svezia, il settore del social housing costituisce un filone delle politiche di welfare state fin dalla seconda guerra mondiale. La disponibilità di un'abitazione dignitosa è considerata un diritto sociale fortemente garantito, anche mediante l'utilizzo di un'ampia gamma di strumenti. Recenti studi (Lindbergh *et al.*, 2004 e 2006) hanno identificato le modalità attraverso le quali le aziende svedesi che si occupano di edilizia sociale controllano i costi e creano reddito, garantendo comunque ai cittadini un'elevata qualità del servizio. Proprio per effetto dell'attenzione riservata alle politiche di social housing in un'ottica manageriale, che negli ultimi decenni ha consentito di ottenere nelle aziende di ERP svedesi performance soddisfacenti, la letteratura è molto ricca (Turner, 1999). Storicamente, è stata infatti monitorata la relazione tra costi di investimento, costi operativi e capacità di autofinanziarsi del sistema impiegando le entrate derivanti dagli affitti (Lindberg *et al.*, 2004). In particolare, il livello degli affitti degli alloggi di ERP non è stabilito a priori, ma determinato considerando l'andamento del mercato e la necessità di garantire il completo recupero dei costi sostenuti per il servizio reso. I canoni di locazione degli alloggi di edilizia sociale insomma devono coprire i costi di gestione, di manutenzione e l'ammortamento del capitale investito nelle abitazioni (Nesslein, 2003). Le abitazioni destinate al social housing sono il 21% del totale, mentre quelle di proprietà rappresentano il 54%, gli affitti a prezzi di mercato corrispondono al 22% e il 3% è destinato ad altre finalità. L'edilizia sociale è gestita dalle società municipali, che ricadono sotto il pieno controllo degli enti locali, e da altre imprese appartenenti a fondazioni e a realtà private. Le nuove costruzioni sono finanziate ricorrendo al mercato, anche se, spesso, i prestiti sono garantiti dagli enti locali. Le società dedite al social housing presentano, in generale, performance positive, anche se queste ultime possono variare anche significativamente da una Regione all'altra. Gli affitti degli alloggi di ERP costituiscono il frutto della negoziazione tra le società gestori dell'ERP e le associazioni locali degli affittuari; tuttavia, recentemente, si è aperta una aspra polemica dovuta al fatto che, da un lato, gli affitti non consentono più un adeguato recupero dei costi di gestione e, dall'altro, gli incentivi abitativi hanno raggiunto i massimi storici.

Regno Unito

Nel Regno Unito, il settore ha subito una profonda ristrutturazione alla fine degli anni Ottanta e una ulteriore riforma nel 1997. Numerosi studi hanno monitorato gli impatti determinati da queste disposizioni,

in particolare concentrandosi sui risultati ottenuti dalla nuova struttura del comparto (Pawson, 2006). L'ERP si caratterizza per essere una struttura delocalizzata mediante le *"housing agencies"* (HAs) (cooperative, organizzazioni non profit e fondazioni) che gestiscono le politiche sociali abitative con un elevato grado di discrezionalità (Jones, Pawson, 2009). A livello locale, gli enti territoriali collaborano attivamente con le HAs, mentre il governo centrale sviluppa la legislazione in materia di edilizia sociale e stabilisce le modalità di suddivisione dei fondi senza, tuttavia, avere un pieno controllo sulle politiche abitative. A livello locale si rileva quindi una elevata discrezionalità, sia nell'applicazione delle politiche abitative sia nella gestione dei fondi, che dipende da un'ampia gamma di fattori, tra i quali localizzazione territoriale, scelte politiche locali e livello dei costi (Pawson, 2006). L'ERP si caratterizza quindi per una forte differenziazione che, tuttavia, trova un comune denominatore nella necessità di mantenere un livello adeguato dei costi e della qualità dei servizi che sono attentamente e costantemente monitorati dal governo centrale (Office of Deputy Prime Minister, 2003a e 2003b). Le abitazioni di ERP costituiscono il 21% del totale, mentre le case di proprietà sono il 69% e gli affitti a prezzi di mercato il 10%. Gli affitti sociali sono calcolati individualmente e collegati ai costi storici sostenuti, al reddito dell'occupante ed alla tipologia di alloggio. Lo Stato eroga sussidi principalmente sotto forma di indennità di alloggio. La problematica degli alloggi nel Regno Unito è particolarmente sentita a livello di opinione pubblica poiché si è assistito ad un incremento significativo dei prezzi degli alloggi non suffragato da un adeguato aumento dei salari medi (dal 1997 al 2005 il prezzo medio per abitazione è salito del 156%, mentre, nello stesso periodo, il livello dei salari è aumentato solo del 35%).

Nonostante le politiche europee a favore dell'integrazione, le differenze in termini di social housing sono marcate e legate principalmente alle modalità di finanziamento, di erogazione del servizio e ai soggetti ad esso deputati (Gibb, 2002). I modelli scelti dagli Stati europei presentano contemporaneamente pregi e difetti e, in alcuni casi, si discostano dalle indicazioni dell'Unione europea. A livello europeo non esiste infatti una competenza integrata per il social housing; tuttavia, i programmi di integrazione spesso impattano sulle scelte specifiche di ciascuno Stato circa le politiche di social housing (Maclennan *et al.*, 1998).

Elemento comune ai Paesi europei è il forte impegno finanziario e politico prodotto per la soluzione del problema dell'ERP tra gli anni Ottanta e Novanta, al fine di rispondere alla crescente domanda abita-

tiva. Successivamente, tale sforzo si è drasticamente ridotto per effetto dei tagli alla spesa pubblica e per il passaggio dal welfare state al New Public Management (Malpass, 2008; Mussari, 2011: pp. 84-102). Questa scelta, combinata alle conseguenze a medio/lungo termine di una politica di costruzione volta a massimizzare il numero delle abitazioni, piuttosto che a garantire la loro durabilità e la loro qualità, sta producendo conseguenze considerevoli in termini di costi di manutenzione e di investimento (Priemus, Dieleman, 2002). Il costo delle politiche di social housing varia notevolmente non solo da Paese a Paese ma anche all'interno dei singoli Stati con riferimento alle Regioni e alle città, soprattutto se la politica sull'edilizia sociale è delegata a livello locale.

Gli affitti applicati per le abitazioni di ERP sono in continuo aumento e, conseguentemente, le politiche di redistribuzione hanno spostato il proprio focus dall'aspetto oggettivo (la costruzione e le agevolazioni creditizie) a quello soggettivo (i sussidi abitativi erogati caso per caso) (Clapham, 2006). Le sfide che vedono attualmente impegnati i governi europei sono mantenere il settore del social housing efficiente, capace di offrire un servizio di valore e, al tempo stesso, di raggiungere gli obiettivi etici e sociali connaturati nel servizio (Gibb, 2002). La governance del social housing e la sua accountability finanziaria e politica sono divenuti aspetti fondamentali che devono essere implementati al fine di assicurare la giusta competizione e, al tempo stesso, garantire le fasce più deboli (Oxley *et al.*, 2010). In numerosi Paesi, il social housing, anche a causa della grave crisi economica in atto, è stato collegato a politiche e a programmi di inclusione sociale più ampi, che hanno l'obiettivo (ambizioso) di garantire servizi sociali a 360 gradi (Cecodhas, 2007).

5. Gli stati extraeuropei (cenni)

Negli Usa, l'attenzione per l'edilizia pubblica risale ai primi anni Quaranta del XX Secolo, quando si evidenziò la necessità di considerare gli aspetti sociali ed economici nella gestione del comparto (Tretter, 1941). Alcuni anni dopo, era chiara non solo l'esigenza di modificare la legislazione del settore per tenere conto dei mutamenti nella composizione della popolazione, ma anche l'opportunità dell'ingresso di partner privati nella gestione dell'edilizia sociale (Phalan, 1955). L'impatto della gestione privata ha continuato a essere un tema attuale anche in tempi più recenti, anche se oggi l'attenzione è rivolta soprattutto alla costante ricerca dell'efficienza, auspicando l'adozione

di best practices mutuate dal settore edile privato e introducendo un maggiore spirito imprenditoriale anche mediante lo sviluppo di attività complementari rispetto all'ERP (Rugg, Rhodes, 2009). Si pensi, ad esempio, alla progettazione e alla costruzione per finalità diverse dal social housing (Alison, 2006; Kirk, 2007; Lurz, 2000). La gestione del social housing è affidata allo "*U.S. Department of housing ad urban developement*" (HUD) che coordina le politiche a livello locale mediante le "*Local public housing authorities*" (PHAs).

Anche in Australia, alla fine degli anni Novanta, si è assistito a un deciso cambiamento nella gestione dell'edilizia sociale basato sui principi di economicità, efficacia ed efficienza e sulla definizione di una adeguata governance, anche mediante la trasposizione al public housing di tecniche manageriali tipiche delle aziende private (Rees, Rodley, 1995: p. 15; Zifcak, 1994). In particolare, i finanziamenti pubblici volti al social housing sono andati diminuendo a favore di una riforma radicale basata sull'incentivazione mediante il "*voucher scheme*". L'obiettivo è convogliare i fondi pubblici verso contributi agli affitti, piuttosto che all'incremento dello stock di alloggi di ERP (Badcock, Beer, 2000; Ecumenical Housing, 1997). L'apertura verso il mercato privato è finalizzata, da un lato, a stimolare la crescita economica dell'edilizia privata e, dall'altro, impiegando meccanismi di mercato, a raggiungere condizioni di economicità ed efficienza nelle politiche di social housing (Burke, 1998). Tuttavia, l'introduzione di governance manageriali volte a sviluppare meccanismi di mercato ha raggiunto solo in parte i risultati sperati. Si rileva infatti un marcato gap tra gli obiettivi che le politiche di social housing intendevano raggiungere e le effettive ricadute positive che queste ultime hanno prodotto. Il divario è dovuto soprattutto a resistenze di tipo culturale (Marston, 2004; Watson, 2002).

6. La ricerca di posizioni di equilibrio tra tutela dei diritti sociali e conseguenze economico-aziendali

Negli ultimi anni, i tagli alla spesa pubblica apportati da molti governi europei ed extraeuropei hanno aggravato ulteriormente i bilanci delle aziende di social housing. In particolare, è stato osservato che l'inadeguatezza dei fondi erogati a livello centrale ha determinato un crescente gap tra i costi operativi delle aziende gestori dell'ERP e gli affitti, ormai insufficienti a coprire i primi (Fischer, 2006). Le conseguenze di tale situazione ricadono immediatamente sui cittadini meno abbienti che usufruiscono del servizio di ERP secondo una duplice

modalità che dipende dalle scelte politiche. Se le amministrazioni decidono comunque di contenere il livello degli affitti sono costrette a "tagliare" le spese per le manutenzioni con un conseguente deperimento dei livelli qualitativi del servizio (Turner *et al.*, 2007). Al contrario, un innalzamento degli affitti determina un miglioramento delle performance aziendali che consentono di effettuare interventi manutentivi adeguati ma, al tempo stesso, aumenta le difficoltà economiche dei cittadini, richiedendo un ulteriore sforzo finanziario alle amministrazioni locali in termini di contributi sulle locazioni.

Le tematiche sulla necessità di assicurare economicità, efficacia ed efficienza sono state trattate dalla letteratura che ha rilevato l'assenza di un'adeguata cultura in tal senso (Marston, 2004; Redmon, Walker, 1995: p. 315). In altre parole, nonostante sia ampiamente condivisa la necessità di prestare attenzione alle conseguenze economico-aziendali delle politiche di social housing (Boyne, Walker, 1999), gli studi empirici non sono stati adeguatamente sviluppati, perciò i dati disponibili sulle variazioni di performance nel settore dell'ERP risultano incompleti. Dunque, è arduo esprimere una valutazione consapevole sulle politiche di social housing in termini di efficienza, efficacia ed equità (Randall, 2011).

In Europa, come abbiamo visto, il livello e i criteri per la determinazione degli affitti degli alloggi di ERP sono i più vari. In Italia, Irlanda ed in alcune Regioni della Germania, gli affitti dipendono dal reddito dei locatari, determinando una richiesta molto alta (Whitehead, Scanlon, 2007). Tale modello, pur assicurando una adeguata attenzione alle categorie meno abbienti ed al loro potere di acquisto, di fatto slega gli affitti dai costi di investimento e di gestione degli alloggi, causando gestioni antieconomiche e difficilmente sostenibili (European Commission, 2010). Nella maggioranza degli Stati europei invece gli affitti ERP sono per legge commisurati al livello dei costi, in particolare alla copertura di quelli di investimento e di gestione, secondo una metodologia di tipo "*cost-rent*" (Whitehead, Scanlon, 2007). Tuttavia, tale sistema produce elevate distorsioni perché non è ispirato ai principi del libero mercato ma dipende, appunto, dal livello dei costi sostenuti.

È dunque impossibile individuare un modello di determinazione degli affitti di ERP che sia equo e, al tempo stesso, economicamente sostenibile, poiché anche i canoni di locazione commisurati al potere di acquisto degli inquilini non considerano le dinamiche di mercato, rendendo quindi improbabile l'ingresso di "capitale privato" nel mercato del social housing. Le stesse distorsioni si riscontrano nei modelli,

come quello olandese, in cui i canoni sono determinati in base alle caratteristiche (dimensionali e relative agli standard qualitativi) delle abitazioni sociali.

I contributi dottrinali si sono incentrati sull'analisi dell'efficacia e dei costi delle politiche abitative a livello generale, senza esaminare gli andamenti delle aziende dedite all'ERP (Pawson *et al.*, 2006; Pinkney, Ewing, 2006). È invece significativo indagare le performance di tali aziende in considerazione del fatto che esse costituiscono il "braccio operativo" del social housing e quindi un elemento fondamentale per la sostenibilità economica, finanziaria e patrimoniale di tali politiche (Lindebergh *et al.*, 2004). Le dinamiche delle performance del social housing sono particolarmente complesse, tuttavia, è indubbia l'importanza dell'analisi delle variabili relative alle entrate, ai costi di investimento ed operativi (Arimah, 2000; Murphy, 2000).

2. La normativa e le politiche italiane di edilizia residenziale pubblica

1. L'evoluzione normativa e le recenti politiche nazionali in tema di edilizia sociale

In Italia, le politiche pubbliche sulla casa e la legislazione sull'edilizia residenziale pubblica hanno una lunga tradizione, iniziata nel corso del XX Secolo [1].

Le condizioni che fecero emergere il bisogno di abitazioni urbane sono fortemente connesse al mutamento economico e produttivo italiano. Esse iniziarono a modificarsi a partire dal 1880 circa, dunque con notevole ritardo rispetto ad altri Stati europei. Inizialmente, le principali preoccupazioni dei governi italiani furono "agganciare" il Paese allo sviluppo industriale in corso in altre parti d'Europa e, soprattutto, raggiungere il pareggio di bilancio (Minelli, 2004: p. 92).

In uno scenario caratterizzato da fenomeni migratori sempre più consistenti e da un rapido aumento della popolazione urbana, la questione delle abitazioni assunse i contorni di una vera e propria emergenza nazionale che la sola attività dei privati non poteva soddisfare. Il primo intervento delle istituzioni politiche statali a favore dell'edilizia popolare si ebbe soltanto nel 1903, con l'emanazione della L. 31 maggio 1903, n. 254 (cosiddetta legge Luzzatti).

L'Onorevole Luzzatti attribuì all'intervento pubblico il compito di fornire agevolazioni dirette (cessioni di aree, concessione di contributi) o indirette (esenzioni fiscali) a tutti gli operatori che si fossero fatti carico di questa emergenza: società cooperative e di mutuo soccorso, imprenditori, proprietari o conduttori di terre disposti a realizzare abitazioni per i propri dipendenti, Comuni, enti morali o di

---

[1] Per una trattazione esaustiva sulla normativa in tema di ERP si veda Domenichelli (1984). Tuttavia, si consideri che in merito all'edilizia popolare come responsabilità pubblica si erano già espressi alcuni Stati preunitari, quali il Granducato di Toscana nel 1831 e 1841, il Ducato di Modena nel 1853 e il Ducato di Parma nel 1856.

beneficenza, istituzioni autonome. Il fine ultimo del dispositivo era trasformare e migliorare le condizioni di vita delle popolazioni, specie dei ceti meno abbienti, applicando nel rapporto sociale il principio della solidarietà, informato a precise esigenze di giustizia distributiva.

Il principio della solidarietà e della giustizia sociale emergeva chiaramente dalla lettura dell'art. 22 della legge Luzzatti, che improntava l'iniziativa non ad un interesse prettamente economico o a mere esigenze di profitto, ma ad una precisa volontà ad intervenire nel sistema sociale, considerando solo ed esclusivamente il "bene casa".

All'inizio l'intervento pubblico nell'edilizia operò attraverso le strutture esistenti, ossia i Comuni (oltre alle cooperative), che inquadrarono detta attività fra quelle delle nascenti aziende municipalizzate [2].

Successivamente, è possibile individuare tre fasi alle quali è riconducibile la normativa prodotta a partire dal periodo immediatamente successivo al primo conflitto mondiale ai giorni nostri (Venditti, 2009: pp. 61-66).

Alla prima fase appartengono i provvedimenti succedutisi dal primo dopoguerra al 1971 e basati sul quadro giuridico introdotto dal Testo Unico sull'edilizia popolare ed economica del 1938.

La seconda fase (1971-1995) è, invece, caratterizzata dalla Legge quadro sulla casa del 22 ottobre 1971 n. 865 istitutiva degli Istituiti Autonomi per le Case popolari (IACP) come unici referenti dello Stato in materia di edilizia residenziale pubblica.

La terza e ultima fase, tuttora incompleta, ha inizio dopo la metà degli anni Novanta quando emerse l'esigenza di dotare gli enti preposti allo sviluppo delle politiche di edilizia residenziale pubblica dei mezzi necessari al raggiungimento degli obiettivi che già negli anni Settanta l'operatore pubblico si era proposto di raggiungere ma che non era riuscito a realizzare (Di Zio *et al.*, 2009).

Le politiche e le leggi nazionali ispirano i principi cardine e gli obiettivi principali che si intendono perseguire ma è a livello locale, regionale e comunale, che queste prendono forma e si traducono in interventi e decisioni concrete che permettono di affrontare il disagio abitativo. La complessità normativa è dovuta anche alla necessità di tenere in debita considerazione il contrasto tra il diritto all'abitazione, alla proprietà e la libertà di inziativa economica (Bilancia, 2010; Martines, 2000).

---

[2] Nacque in quei giorni l'Istituto Autonomo Case Popolari di Roma, preceduto solo da quello di Trieste fondato nel 1902 su iniziativa del Consiglio Comunale e della Cassa di Risparmio locale.

Nel proseguo, gli interventi normativi in materia di ERP sono esaminati con riferimento alle tre fasi precedentemente identificate.

2. La prima fase (1920-1971)

La separazione dei compiti delle aziende municipalizzate da quelli attinenti l'edilizia popolare rese gli IACP indicati nel Testo Unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica del 28 aprile 1938, n. 1165 i protagonisti della politica di ERP. I Comuni passarono quindi in una posizione secondaria, conferendo denaro, aree e immobili ai nuovi enti. Lo Stato concorse per il solo IACP di Roma, mentre le Casse di Risparmio limitarono il loro apporto, peraltro modesto, alle Regioni settentrionali.

Il capitale privato intervenne quasi sempre sotto forma di elargizione benefica, fatti salvi gli interventi diretti delle imprese per la costruzione di alloggi per i propri dipendenti.

Per sviluppare il proprio programma edilizio, gli IACP furono costretti a ricorrere al credito. La loro sopravvivenza dunque divenne legata agli istituti di credito, poiché dalla tempestività e dalle condizioni di concessione dei finanziamenti dipendevano la realizzazione dei programmi costruttivi e il livello dei canoni di locazione.

La legislazione sull'edilizia economica e popolare trovò il suo perno nel Testo Unico delle disposizioni sull'edilizia popolare ed economica che, tuttavia, non definì un chiaro e preciso sistema di norme o di poteri relativi alla concessione dei mutui. Al contrario, il rapporto triangolare fra gli istituti di credito (mutuanti), gli IACP (mutuatari) e lo Stato (sovventore) non trovò sufficiente coordinamento e automatismo, per cui gli Istituti operarono in una condizione di stretta dipendenza dagli altri due poteri, dalla cui discrezionalità dipese da quel momento l'intero processo di intervento nell'edilizia popolare.

Le scelte del periodo 1947-1954, originate dalla necessità della ricostruzione postbellica, costituirono una svolta determinante per gli IACP, anche se non sempre in termini positivi.

La nuova struttura dell'edilizia pubblica comportò una sostanziale modificazione del loro modus operandi, incidendo profondamente anche sull'autonomia delle loro scelte e, conseguentemente, sulla loro struttura organizzativa. Gli IACP non agirono più esclusivamente per conto proprio, e raramente per conto e in accordo con i Comuni, ma diventarono strumenti di esecuzione e di gestione per conto terzi (inizialmente lo Stato e, successivamente, Ina-Casa e Gescal). Si trovarono

insomma in una posizione subordinata e furono costretti ad operare a condizioni non sempre compensative dei costi del servizio. Ciò si verificò, e si verifica tuttora, soprattutto con riferimento alla gestione degli alloggi: un patrimonio costruito con economia di mezzi che richiede immediati e frequenti interventi manutentori, cui devono far fronte gli ex IACP utilizzando proprie risorse.

A partire dal secondo dopoguerra, il sistema di finanziamento dell'edilizia popolare fu parzialmente modificato. Infatti, non si basò più unicamente sul ricorso al credito, perché lo Stato e Ina-Casa concorsero per intero al finanziamento delle costruzioni.

Il piano per la costruzione di case per i lavoratori, legato al nome di Amintore Fanfani [3] che lo ideò, e le successive leggi, disposte dai Ministri Umberto Tupini [4] e Salvatore Aldisio, che prevedevano una serie di sgravi fiscali e di stanziamenti pubblici, nonché il finanziamento bancario a tassi agevolati per lo sviluppo dell'edilizia abitativa, ebbero un duplice merito: da un lato, assicurarono un'abitazione a una parte della popolazione che ne era rimasta priva in seguito alle devastazioni del periodo bellico o che non aveva la possibilità di procurarsela con i propri esigui proventi e, dall'altro, concorsero ad alleviare la disoccupazione grazie alla ripresa delle attività in numerosi cantieri.

La L. 28 febbraio 1949 n. 43 istituì un comitato per l'impiego dei fondi raccolti e gestiti da un organismo speciale costituito presso l'Istituto nazionale delle assicurazioni (la Gestione Ina-Casa). Il Piano Ina-Casa, che ebbe carattere profondamente innovativo, fu inizialmente previsto di durata settennale, durante i quali furono complessivamente impegnati 334 miliardi di lire per la costruzione di 147 mila alloggi. La copertura finanziaria del Piano fu garantita dallo Stato, dai datori di lavoro e dai dipendenti attraverso una trattenuta dal salario, una sorta di fondo sociale solidale con i disoccupati [5]. Furono inoltre costituiti due comitati: il Comitato di attuazione e il Comitato di gestione. Il primo emanava le norme ed erogava i contributi finanziari, mentre il secondo, a cui partecipavano rappresentanze del mondo del lavoro, sia

---

[3] Amintore Fanfani (1908-1999) fu Ministro del Lavoro nel IV (1947/1948) e V (1948/1950) Governo De Gasperi.

[4] La cosiddetta legge Tupini n. 408 del 2 luglio 1949 stabilì i principi dell'intera successiva legislazione sull'edilizia economica e popolare e, a differenza del Piano Fanfani, era rivolta alla generalità dei cittadini, indipendentemente dal tipo di lavoro svolto, purché bisognosi di una casa e in possesso di determinati requisiti.

[5] Il contributo dei lavoratori ammontava allo 0,60% del salario, mentre i datori di lavoro versavano l'1,20% a cui si aggiungeva un contributo dello Stato pari al 4,30% calcolato sul complesso delle due contribuzioni.

i datori che i lavoratori, oltre a rappresentanti del governo (Ministero del tesoro, Ministero del lavoro e Ministero dei lavori pubblici), si occupava dei piani dal punto di vista architettonico, controllava gli enti periferici e conferiva gli incarichi.

La legge Fanfani fu prorogata per un altro settennio. Il Piano Ina-Casa favorì il rilancio dell'attività edilizia, la riduzione della disoccupazione, la costruzione di alloggi per le famiglie a basso reddito, contribuì alla rivoluzione abitativa dell'Italia repubblicana e costituì un riferimento di grande importanza per tutti i successivi interventi di edilizia agevolata e convenzionata.

Giunto a scadenza il Piano Fanfani, il settore dell'edilizia popolare entrò in crisi. Ci furono forti divergenze nei governi e non fu possibile avviare una riforma in grado di disciplinare l'utilizzo dei suoli urbani e di neutralizzare la speculazione edilizia, che andava dilagando in coincidenza con la notevole domanda di abitazioni dovuta al crescente esodo di popolazione dalle campagne in direzione delle principali aree metropolitane. Intanto, gli investimenti pubblici furono dimezzati.

La L. 18 aprile 1962 n. 167 conteneva le disposizioni per favorire l'acquisizione di aree fabbricabili per l'edilizia economica e popolare. Il compito di assicurare la disponibilità di aree edificabili e la loro urbanizzazione, istituzionalmente riservato al Comune, trovò una disciplina organica e funzionale con la formazione dei Piani di zona. L'edilizia economica popolare fu inserita in piani inquadrati e coordinati e fu prevista la possibilità di assoggettare all'esproprio tutte le aree, indipendentemente dalla loro destinazione. Le finalità della L. 167/1962 furono, da un lato, facilitare l'acquisizione delle aree ad un prezzo che eliminasse le plusvalenze formatesi in conseguenza dell'espansione delle città e che consentisse un'azione calmieratrice sul mercato delle aree edificabili e, dall'altro, permettere l'integrazione dell'edilizia realizzata dagli IACP con quella privata, in modo da rendere possibile la creazione di quartieri socialmente equilibrati.

Gli investimenti pubblici nell'edilizia popolare non furono rilanciati neppure con il nuovo programma per l'edilizia economica che prese il via fra il 1967 e il 1968 con la creazione di un'agenzia pubblica, l'Istituto gestione per le case dei lavoratori (Gescal), finanziata con il medesimo sistema del Piano Fanfani e affiancata da una gestione speciale per l'edilizia inclusa nella cassa integrazione per gli addetti al settore industriale. La L. 14 febbraio 1963 n. 60 prevedeva, non solo la sostituzione della gestione Ina-Casa con il Gescal, ma anche la promozione di un piano decennale di costruzione degli alloggi da destinare alla generalità dei lavoratori, alle singole aziende, alle cooperative e

al fondo di rotazione per singoli lavoratori (costruzione o acquisto). Nelle intenzioni del legislatore, le novità introdotte dalla L. 60/1963 avrebbero dovuto coprire parte del fabbisogno delle categorie meno abbienti, ma gli obiettivi di miglioramento sociale rimasero per lo più sulla carta, sia per l'incapacità di numerosi Comuni di fornire aree convenientemente attrezzate a tale scopo, sia a causa delle lungaggini burocratiche.

3. La seconda fase (1971-1995)

Gli anni Settanta videro la nascita di un'altra pietra miliare nella storia degli IACP. Fu infatti promulgata la L. 865/1971 che di fatto trasformò gli IACP da enti pubblici economici ad enti pubblici non economici, con una prevalenza, pertanto, dell'attività pubblico-assistenziale. Si cominciò allora a parlare di integrazione della politica della casa, di sviluppo del territorio e di una disciplina unitaria dei canoni. Fu il primo tassello posto a sostegno del decentramento burocratico con il trasferimento di deleghe alle Regioni che avvenne solo con il D.P.R. 616/1977.

La L. 865/1971, tuttavia, non operò solo la trasformazione degli IACP in enti non economici, ma stabilì altri obiettivi ambiziosi. La cosiddetta "legge per la casa" infatti effettuò un riordino generale delle competenze in materia di ERP in relazione sia ai livelli istituzionali di programmazione e gestione, sia alle risorse finanziarie. In particolare, furono previsti un programma triennale, la costruzione unitaria di grandi quartieri e l'avvio di una serie di politiche volte al recupero delle strutture esistenti.

Nella fase di riorganizzazione conseguente alle disposizioni contenute nella L. 865/1971 furono previsti due piani straordinari che costituirono il prologo alla riforma che sarebbe stata a regime solo con la L. 457/1978. Le due più importanti novità introdotte mediante i programmi straordinari furono la destinazione di fondi per il risanamento di complessi edilizi siti nei centri storici delle città e di proprietà pubblica e una serie di norme tecniche valide sia per l'edilizia pubblica che privata.

Il decennio 1970-1980 fu caratterizzato da un'inflazione galoppante che, in presenza di massimali di costo imposti dal Comitato Edilizia Residenziale (CER), creò molte difficoltà nell'affidamento degli appalti, costringendo gli IACP alla continua ricerca di finanziamenti integrativi per ultimare i programmi costruttivi.

Con l'inizio degli anni Ottanta si ebbe finalmente la tanto sospirata inversione di tendenza con l'emanazione di numerose norme. In particolare, la L. 5 agosto 1978 n. 457, nota come "Piano decennale per l'edilizia residenziale", modificò il sistema dei finanziamenti e riorganizzò i ruoli degli operatori assegnando alle Regioni i compiti di stabilire la localizzazione degli interventi e di effettuare il controllo sulle realizzazioni. Inoltre, fu introdotto il concetto di programmazione pluriennale "a scorrimento" e fu incentivato il recupero del patrimonio esistente.

Questo permise un'intensificazione dell'attività costruttiva, alla quale si unì anche quella del recupero, novità assoluta per gli IACP. In precedenza, infatti, questi ultimi disponevano di fondi per le costruzioni in modo disorganico e, dunque, senza essere in grado di effettuare una programmazione pluriennale. Grazie alla L. 457/1978, poterono contare su consistenti sovvenzioni con un evidente giovamento per l'efficienza degli interventi. Infatti, l'evoluzione dei ricavi da canoni, sempre stabiliti mediante leggi, è sempre stata fortemente squilibrata rispetto all'indice dei costi e del costo della vita. Questo, da una parte, ha assicurato un'assistenza implicita a favore delle famiglie locatarie e, dall'altra, ha sottratto risorse alla manutenzione ordinaria e straordinaria.

Si giunge così agli anni Novanta, quando ormai era maturata la consapevolezza dell'importanza anche per l'ente pubblico di essere in grado di operare secondo i criteri di economicità, efficienza, efficacia e produttività tipici dell'impresa privata (Farneti, 1997). Il primo studio per la riforma degli IACP e la loro trasformazione in aziende speciali per l'edilizia residenziale pubblica risale al 1991, ma il punto di svolta si ebbe, nell'agosto del 1994, con la proposta di legge, su iniziativa dei consiglieri regionali del Veneto, recante "Norme per il riordinamento degli enti di edilizia residenziale pubblica".

Nel 1992 fu emanata la legge n. 179 che prevedeva piani integrati di intervento, programmi di riqualificazione e di recupero urbani, mentre la L. 560/1993 conteneva norme in materia di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Nel 1993, a seguito dell'emanazione di nuove leggi e della soppressione di enti quali Gescal, il patrimonio immobiliare fino ad allora costruito fu in parte ceduto agli assegnatari ed in parte trasferito agli IACP, che divennero gli unici soggetti attuatori dell'ERP.

Il settore dell'edilizia pubblica ha così un nuovo protagonista che non vuole più essere un ente pubblico ma una vera e propria azienda che opera secondo i criteri di economicità, redditività ed efficienza caratteristici di un'economia di mercato.

4. La terza fase

Negli anni più recenti, l'Italia ha "rimosso" il problema del disagio abitativo, nella convinzione che l'elevato tasso di proprietà fosse una garanzia sufficiente della soddisfazione del fabbisogno (Dexia Crediop *et al.*, 2010: pp. 1-2). Tuttavia, complici i fattori di pressione demografica, sociale ed economica, il tema delle politiche sociali in campo abitativo e la necessità di fornire una casa a chi non è in grado di provvedervi autonomamente è nuovamente tornato ad accendere il dibattito dell'opinione pubblica.

Da un punto di vista legislativo, un impulso al comparto dell'ERP è stato impartito dalla "Bassanini I" (L. 15 marzo 1997, n. 59) che auspicava un intervento regionale sull'edilizia sociale. Tuttavia, la trasformazione da ente non economico ad azienda è avvenuta solo quando lo Stato ha delegato le funzioni alle Regioni. La nuova organizzazione prevista dal D.lgs. 112/1998 prevede infatti che le funzioni di programmazione delle risorse e di gestione e di attuazione degli interventi spettino in via esclusiva alle Regioni. A queste ultime sono anche affidate l'individuazione degli obiettivi, la selezione degli interventi ritenuti più idonei e la scelta delle tipologie residenziali da incentivare. In altre parole, si è passati da un mercato monopolistico ad un mercato teoricamente competitivo.

Il tema dell'abitazione deve essere inquadrato, in particolare, nell'ambito dei diritti sociali, pur essendo non soltanto oggetto di patti e convenzioni internazionali ma anche, e soprattutto, un diritto riconosciuto dalla Costituzione della Repubblica Italiana che presuppone un diritto all'abitazione come pre-condizione essenziale per la realizzazione dei diritti fondamentali dell'individuo[6]. Il diritto all'abitazione deve essere, comunque, distinto dal *favor* dell'art. 47 della Carta Costituzionale che si riferisce, invece, alla proprietà dell'abitazione attraverso la raccolta del risparmio[7].

---

[6] La Corte costituzionale è intervenuta più volte in materia di edilizia popolare e, in particolare, a proposito di diritto all'abitazione. Nella Sentenza n. 419/1991 si legge: "si aggiunga la progressiva valorizzazione del diritto a permanere nell'abitazione, a compenso della insufficienza del mercato a rispondere alla crescente domanda della popolazione urbana, sino alla formulazione di un diritto sociale fondamentale all'abitazione che connota la nostra forma di Stato".

[7] "La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. Favorisce l'accesso al risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione […]". Cfr. art. 47 della Costituzione della Repubblica Italiana.

Se il diritto all'abitazione si pone come requisito minimo nell'ambito dei diritti di cittadinanza e spetta ai pubblici poteri la cura e la soddisfazione del servizio pubblico alla casa, occorre ricordare che la Costituzione all'art. 117, comma 2, lett. *m*), attribuisce alla competenza statale la "determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale", tra i quali rientra sicuramente il diritto all'abitazione.

L'art. 59 del D.lgs. 112/1998 ha riservato allo Stato "la definizione dei livelli minimi del servizio abitativo, nonché degli standard di qualità degli alloggi di edilizia residenziale pubblica". Vi è quindi ampio spazio perché il legislatore statale, vincolando il legislatore regionale, assicuri sul territorio nazionale livelli adeguati di abitazioni popolari per le fasce sociali maggiormente esposte al mancato soddisfacimento del diritto all'abitazione.

La riforma del Titolo V della Carta Costituzionale del 2001, attribuendo la potestà legislativa alle Regioni su tutte le materie non espressamente riservate alla competenza esclusiva dello Stato, ha superato anche la normativa del settore concernente il vincolo del rispetto dell'interesse nazionale.

La competenza esclusiva dello Stato riconosciuta dall'art. 117 della Costituzione impone l'introduzione di una norma specifica che individui i livelli essenziali delle prestazioni cui le Regioni devono attenersi nell'attività di programmazione dell'ERP.

La sentenza 94/2007 della Corte Costituzionale, confermando che dopo la riforma del Titolo V della Costituzione la materia che qui interessa continua a possedere carattere di trasversalità, evidenzia come, nel nuovo assetto costituzionale, l'ERP si estenda su tre livelli normativi (Civitarese Matteucci, 2010). Il primo concerne la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinata a far fronte alle esigenze dei meno abbienti che rientra nella competenza esclusiva dello Stato. Il secondo livello normativo, la programmazione degli interventi di ERP, ricade nella materia a legislazione concorrente "governo del territorio", mentre il terzo, la gestione del patrimonio di ERP, compete alla potestà legislativa delle Regioni. Il richiamo alle competenze delle istituzioni coinvolte nella gestione del problema casa è fondamentale in quanto permette di evidenziare che i diversi attori istituzionali devono cooperare in modo assiduo per portare a soluzione questa tematica di grande valenza sociale ed economica.

In un contesto come quello descritto, la questione maggiormente complessa è costituita dalle oggettive difficoltà che lo Stato incontra

nel momento in cui deve predisporre i livelli minimali del servizio di ERP su tutto il territorio nazionale, tenendo conto anche delle differenze che, inevitabilmente, si riscontrano tra una Regione e le altre. Inoltre, il problema si complica ulteriormente in considerazione del fatto che le politiche abitative devono tenere conto di due tipologie di disagio abitativo:

1. la prima è costituita da chi soffre di una emergenza abitativa assoluta e non può vivere in uno spazio dignitoso e sicuro, ovvero i soggetti senza dimora;
2. la seconda comprende coloro che dispongono di un reddito ma non sono in grado di sostenere l'attuale mercato.

Con riferimento all'emergenza abitativa assoluta, ad oggi, non esistono dati ufficiali sulle persone senza fissa dimora. Infatti, tale sottopopolazione, per definizione, è esclusa dalle stime di povertà poiché le famiglie partecipanti alle indagini sono selezionate dalle liste anagrafiche e contattate all'indirizzo di residenza, mentre le persone che vivono in strada sono quasi sempre escluse da questi riferimenti ideali (Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Commissione d'indagine sull'esclusione sociale, 2012: p. 19). Una stima è stata tuttavia elaborata dall'European federation of national organisation working with the homeless (FEANTSA), secondo la quale in Italia questa condizione di assoluta precarietà riguarderebbe tra le 70 mila e le 120 mila persone [8]. Le condizioni di precarietà abitativa di questi soggetti sono estremamente eterogenee. Tuttavia, vi sono due step attraverso i quali le politiche sociali dovrebbero agire per risolvere il problema (Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, 2010: p. 32). In *primis*, garantire loro un'accoglienza immediata, assicurando una sistemazione anche transitoria, e, successivamente, assicurarsi che possano usufruire nel tempo di un'abitazione.

Il disagio abitativo riguarda però anche coloro che, pur potendo contare su un reddito, hanno difficoltà a fronteggiare la questione abitativa. Si tratta di una vasta area "grigia" che comprende famiglie monoreddito e monogenitoriali, lavoratori precari, giovani e anziani. La loro difficoltà principale è assicurarsi un'abitazione adeguata a costi accessibili, ma spesso anche la difficoltà/impossibilità di mantenere la casa in cui vivono, indipendentemente dal fatto che si tratti di alloggi in locazione o in proprietà[9].

---

[8] www.feantsa.org

[9] Nel caso di alloggio di proprietà, la difficoltà è costituita dal pagamento delle ratei dei mutui contratti per l'acquisto dell'alloggio (Nomisma, 2011).

Proprio per fronteggiare queste problematiche in tema di disagio abitativo è stato creato un "Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative"[10]. Le indicazioni emerse dal Tavolo di concertazione sono contenute nel documento emanato il 16 maggio 2007, secondo il quale il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, d'intesa con la Conferenza unificata, ha predisposto il programma nazionale per l'edilizia sociale.

La crisi economica globale ha notevolmente ridotto il sostegno sociale fornito dalle istituzioni locali ai ceti più bisognosi. Dunque, già a partire dal 2007, sono stati assunti provvedimenti nazionali utili a migliorare la risposta delle politiche abitative alle esigenze dimostrate dalla collettività (Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, 2010: pp. 11-16).

La L. 244/2007 (Legge finanziaria 2008) offre una definizione di edilizia residenziale sociale. L'art. 2, comma 285, afferma che "per incrementare il patrimonio immobiliare destinato alla locazione a canone sociale, si considerano "residenza di interesse generale destinata alla locazione" i fabbricati situati nei Comuni ad alta tensione abitativa e vincolati alla locazione a canone sostenibile per almeno 25 anni". La norma introduce il principio per il quale gli edifici destinati alla locazione di lungo periodo, anche di proprietà privata, rappresentano un servizio economico di interesse generale e dunque rientrano nella definizione di alloggio sociale (Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, 2010: p. 50).

Il d.m. del 22 aprile 2008, emanato dal Ministro delle infrastrutture, di concerto con il Ministro della solidarietà sociale, il Ministro delle politiche per la famiglia e il Ministro per le politiche giovanili e le attività sportive, stabilisce le caratteristiche che deve possedere un alloggio per essere definito sociale. In particolare, l'art. 1, comma 2, afferma che "è definito alloggio sociale l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abita-

[10] In particolare, il "Tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative" è stato istituito ai sensi dell'art. 4, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali".

tivi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie". Rientrano in questa definizione gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico – destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

Il decreto specifica inoltre che il servizio di edilizia residenziale sociale è erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale deve essere destinata la prevalenza delle risorse disponibili e il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari.

Dal punto di vista politico, il DPCM del 16 luglio 2009 ha approvato il Piano nazionale dell'edilizia abitativa (da ora in avanti anche il Piano), che ha definito sei aree per l'avvio di interventi prioritari e immediatamente realizzabili di ERP, soprattutto nei Comuni dove la domanda di alloggi sociali è più elevata. Il Piano ha l'obiettivo di incrementare l'offerta di abitazioni, in primo luogo per le categorie sociali svantaggiate (nuclei familiari e giovani coppie a basso reddito, anziani in condizioni sociali e/o economiche sfavorevoli, studenti fuori sede, soggetti con sfratto esecutivo, soggetti in possesso dei requisiti previsti all'art. 1 della L. 9/2007, immigrati regolari a basso reddito residenti da almeno dieci anni in Italia e da almeno cinque anni nella stessa Regione)[11].

Il Piano ha anche avviato procedure per la definizione di uno o più fondi immobiliari chiusi, riservati a sottoscrittori istituzionali di lungo termine, per il cofinanziamento di una rete di fondi o di altri strumenti finanziari destinati alla valorizzazione delle aree urbane e alla realizzazione di edilizia sociale (Aa.Vv., 2008).

Il Piano per il rilancio dell'edilizia, proposto dal governo e definito con il Provvedimento della Conferenza unificata Stato-Regioni del 1° aprile 2009, è invece finalizzato a fronteggiare la crisi economica attraverso l'edilizia, rispondendo ai bisogni abitativi dei cittadini. In particolare, le Regioni si erano impegnate ad approvare, entro 90 giorni, leggi in materia urbanistica per migliorare la qualità architettonica e/o

[11] Il d.m. del 18 novembre 2009, su uno stanziamento previsto dall'art. 21 del D.l. 159/2007 di 550 milioni di euro, ripartisce fondi tra le Regioni e le Province autonome per circa 197 milioni, con priorità per gli interventi già inoltrati al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti di competenza degli ex IACP o dei Comuni.

energetica degli edifici, disciplinare interventi straordinari di demolizione e ricostruzione con ampliamento per edifici a destinazione residenziale entro il 35% della volumetria esistente ed introdurre forme semplificate e rapide per l'attuazione degli interventi edilizi in coerenza con la legislazione urbanistica ed edilizia e della pianificazione comunale.

In conclusione, le politiche a sostegno della residenza devono tenere conto dell'evoluzione e dell'interazione delle cause che comportano la mancanza di un'abitazione e predisporre una serie di strumenti a sostegno dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica (Sbetti, 2007). Dunque, è indispensabile introdurre il concetto di "flessibilità" anche nel settore pubblico (Priemus, Dieleman, 2002; Whitehead, 2003). Lo schema flessibile, pur prevedendo un iter burocratico, non è più immobile ma deve adeguarsi alle richieste abitative e, soprattutto, al nuovo regime e alla nuova tipologia di finanziamenti e di richieste della collettività. Conseguentemente, anche l'organizzazione delle aziende chiamate a gestire l'edilizia residenziale pubblica è stata significamene modificata, rendendola più snella, al fine di favorire l'efficienza, e predisposta non più per compiti ma per obiettivi.

Dunque, anche l'esame della situazione italiana conferma l'esigenza, da una parte, di introdurre il concetto di flessibilità in un comparto del settore pubblico che, pur continuando a prevedere specifici percorsi burocratici, deve adeguarsi alle richieste abitative e, dall'altra, la necessità di una organizzazione e di una gestione aziendale più snelle (Borgonovi, 2005).

5. Le riforme regionali

Ogni Regione italiana, ai sensi del D.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 e della riforma costituzionale avvenuta con L.Cost. 3/2001, avrebbe dovuto disciplinare, con un'apposita legge, le modalità di intervento e la ripartizione delle competenze attinenti al settore dell'ERP, al fine di favorire la gestione efficiente e la riqualificazione del patrimonio, l'ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili anche mediante una razionalizzazione dei modelli organizzativi. Tuttavia, alcune Regioni, a distanza di oltre un decennio, non hanno ancora riformato il settore (Campania, Puglia e Sicilia), mentre altre hanno avuto due (Toscana e Trentino Alto Adige) o addirittura tre (Umbria) processi di riforma.

Con l'entrata in vigore del D.P.R. 24 luglio 1977 n. 616, le funzioni in materia di edilizia residenziale pubblica e il "governo" sugli IACP sono

stati affidati ai legislatori regionali[12]. Tuttavia, in un primo momento, soltanto Toscana e Umbria hanno emanato apposite leggi per definire l'assetto degli enti di edilizia residenziale pubblica e per identificare i loro compiti[13]. Le due norme non costituiscono una vera e propria riforma della materia ma un riordino regionale che si focalizza sugli aspetti gestionali e sulla misura dei canoni di locazione (Federcasa, 2010: p. 4).

L'attività normativa delle Regioni in materia di ERP è ripresa nei primi anni Novanta, ma solo dalla seconda metà del decennio è stata sfruttata la propria potestà per introdurre nel settore sensibili riforme. Le Regioni hanno creato apposite aziende alle quali spetta la gestione dell'ERP secondo principi di economicità, efficienza, efficacia e produttività. Tuttavia, in un primo tempo, le scelte dei legislatori regionali riguardo l'assetto istituzionale non si sono discostate troppo dalla forma tradizionale degli storici enti di edilizia popolare: personalità giuridica di diritto pubblico, natura di ente pubblico non economico, autonomo per organizzazione, amministrazione e contabilità, ruolo strumentale alla Regione che ne esercita il controllo (Federcasa, 2010: p. 8).

La Tav. 1 sintetizza la normativa prodotta dalle Regioni e dalle Province autonome italiane in materia di ERP.

---

[12] "Sono trasferite alle Regioni le funzioni amministrative statali concernenti la programmazione regionale, la localizzazione, le attività di costruzione e la gestione di interventi di edilizia residenziale e abitativa pubblica, di edilizia convenzionata, di edilizia agevolata, di edilizia sociale nonché le funzioni connesse alle relative procedure di finanziamento. Sono altresì trasferite le funzioni statali relative agli IACP fermo restando il potere alle Regioni di cui all'art. 13 di stabilire soluzioni organizzative diverse da esercitarsi in conformità ai principi stabiliti dalla legge di riforma delle autonomie locali; in mancanza di questa legge le Regioni potranno esercitare i suddetti poteri dal 1° gennaio 1979. Sono inoltre trasferite tutte le funzioni esercitate da amministrazioni, aziende o enti pubblici statali relativi alla realizzazione di alloggi, salvo che si tratti di alloggi da destinare a dipendenti civili o militari dello Stato per esigenze di servizio, nonché le funzioni degli organi centrali e periferici previste dalla legge 22 ottobre 1971, n. 865 e dalla legge 27 maggio 1975, n. 166, eccettuate quelle relative alla programmazione nazionale. Lo Stato attua la programmazione nazionale nel settore dell'edilizia residenziale pubblica ai sensi dell'art. 11, primo comma, del presente decreto". Cfr. art. 93 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616.

[13] L.R. Toscana del 3 novembre 1986, n. 49 e L.R. Umbria del 2 maggio 1983, n. 12.

Tavola 1 – Quadro sinottico delle leggi regionali in materia di ERP

Regione	Legge
Abruzzo	L.R. 21 luglio 1999, n. 44 "Norme per il riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica"
	L.R. 31 gennaio 2006, n. 1 "Norme per il riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica. disposizioni in materia di composizione dei Consigli di amministrazione"
Basilicata	L.R. 24 giugno 1996, n. 29 "Riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica"
Calabria	L.R. 30 agosto 1996, n. 27 "Norme per il riordinamento degli enti di edilizia residenziale pubblica"
	L.R. 24 maggio 1999, n. 14 "Disposizioni per la formazione del bilancio annuale 1999 e pluriennale 1999-2001 della Regione Calabria (Legge finanziaria)"
Emilia Romagna	L.R. 8 agosto 2001, n. 24 "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo"
	L.R. 3 giugno 2003, n. 10 "Modifiche alle leggi regionali […] 8 agosto 2001, n. 24 […] in materia di governo del territorio e politiche abitative"
Friuli Venezia Giulia	L.R. 27 agosto 1999, n. 24 "Ordinamento delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale, nonché modifiche alla legge regionale 75/1982 ed ulteriori norme in materia di edilizia residenziale pubblica"
Lazio	L.R. 3 settembre 2002, n. 30 "Ordinamento degli enti regionali operanti in materia di edilizia residenziale pubblica"
	L.R. 11 settembre 2003, n. 29 "Assestamento del bilancio di previsione della Regione Lazio per l'anno finanziario 2003"
Liguria	L.R. 12 marzo 1998, n. 9 "Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia pubblica e riordino delle attività di servizio all'edilizia residenziale ed ai lavori pubblici"
	L.R. 29 giugno 2004, n. 10 "Norme per l'assegnazione e la gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e modifiche alla legge regionale 12 marzo 1998, n. 10"
Lombardia	L.R. 10 giugno 1996, n. 12 "Norme per il riordino degli enti di edilizia residenziale pubblica ed istituzione delle ALER"
	L.R. 29 marzo 1997, n. 8 "Modifiche alla legge regionale 10 giugno 1996, n. 13"
	L.R. 22 luglio 2002, n. 14 "Modifiche alla legge regionale 10 giugno 1996, n. 13"
	L.R. 5 agosto 2002, n. 17 "Assestamento al bilancio per l'esercizio finanziario 2002 ed al bilancio pluriennale 2002/2004 a legislazione vigente e programmatico"
	L.R. 20 dicembre 2008, n. 36 "Modifiche a leggi regionali in materia di edilizia residenziale pubblica"
	L.R. 4 dicembre 2009, n. 27 "Testo unico delle leggi in materia di edilizia residenziale pubblica"
Marche	L.R. 16 dicembre 2005, n. 36 "Riordino del sistema regionale delle politiche abitative"
	L.R. 27 dicembre 2006, n. 22 "Modificazioni ed integrazioni alla L.R. 16 dicembre 2005, n. 36"
Piemonte	L.R. 26 aprile 1993, n. 11 "Nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata" (Abrogata)
	L.R. 15 aprile 1994, n. 8 "Modifiche alla L.R. 26 aprile 1993, n. 11 recante nuovo ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata" (Abrogata)

(Segue)

Regione	Legge
Piemonte	L.R. 21 gennaio 1998, n. 5 "Modifiche alla legge regionale 26 aprile 1993, n. 11 relativa all'ordinamento degli enti operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica sovvenzionata ed alla legge regionale 28 marzo 1995, n. 46 relativa alle assegnazioni e canoni degli alloggi di edilizia residenziale pubblica" (Abrogata)
	L.R. 17 febbraio 2010, n. 3 "Norme in materia di edilizia sociale"
	L.R. 27 luglio 2010, n. 17 "Modifiche alla legge regionale 17 febbraio 2010, n. 3"
Sardegna	L.R. 8 agosto 2006, n. 12 "Norme generali in materia di edilizia residenziale pubblica e trasformazione degli istituti autonomi per le case popolari (IACP) in Azienda regionale per l'edilizia abitativa (AREA)"
Toscana	L.R. 3 novembre 1986, n. 49 "Riorganizzazione della struttura operativa dell'edilizia residenziale pubblica" (Abrogata)
	L.R. 3 novembre 1998, n. 77 "Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica"
	L.R. 23 dicembre 1998, n. 98 "L.R. 3 novembre 1998, n. 77 – Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica – integrazione delle norme transitorie"
	L.R. 22 dicembre 1999, n. 67 "Modifica dell'art. 5 della L.R. 3.11.1998, n. 77 – Riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica"
	L.R. 16 gennaio 2001, n. 1 "Modiche […] alle leggi regionali 3 novembre 1998, n. 77 […] concernenti l'attuazione del Decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112 in materia di conferimento di funzioni e compiti amministrativi dello Stato e alle Regioni ed agli enti locali"
Trentino Alto Adige	Legge Provincia di Bolzano 17 dicembre 1998, n. 13 "Ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata"
	Legge Provincia di Bolzano 13 ottobre 2008, n. 9 "Modifiche dell'ordinamento dell'edilizia abitativa agevolata"
	Legge Provincia di Trento 13 novembre 1992, n. 21 "Disciplina degli interventi provinciali in materia di edilizia abitativa"
	Legge Provincia di Trento 7 novembre 2005, n. 15 "Disposizioni in materia di politica provinciale della casa e modificazioni della legge provinciale 13 novembre 1992, n. 21"
Umbria	L.R. 2 maggio 1983, n. 12 "Riordinamento degli IACP delle Province di Perugia e Terni" (Abrogata)
	L.R. 6 luglio 1984, n. 31 "Modificazione della legge regionale 2 maggio 1983, n. 12. Riordinamento degli IACP delle Province di Perugia e Terni" (Abrogata)
	L.R. 22 aprile 1997, n. 16 "Ulteriori modificazioni della L.R. 2 maggio 1983, n. 12. Riordinamento degli IACP delle Province di Perugia e Terni" (Abrogata)
	L.R. 19 giugno 2002, n. 11 "Istituzione delle Aziende territoriali per l'edilizia residenziale (ATER)" (Abrogata)
	L.R. 28 novembre 2003, n. 23 "Norme di riordino in materia di edilizia residenziale pubblica"
	L.R. 3 agosto 2010, n. 19 "Istituzione dell'Azienda territoriale per l'edilizia residenziale della Regione Umbria – ATER regionale"
Valle d'Aosta	L.R. 9 settembre 1999, n. 30 "Istituzione della Azienda regionale per l'edilizia residenziale"
	L.R. 22 marzo 2000, n. 8 "Modificazioni alla L.R. 10 aprile 1997, n. 12 (Regime dei beni della Regione autonoma Valle d'Aosta) e alla L.R. 9 settembre 1999, n. 30"
Veneto	L.R. 9 marzo 1995, n. 10 "Norme per il riordinamento degli enti di edilizia residenziale pubblica"

3. Le Aziende di edilizia residenziale pubblica

1. Gli enti gestori dell'edilizia residenziale pubblica

Ogni Regione italiana, ai sensi del D.lgs. 112/1998 e della riforma costituzionale del 2001, ha provveduto a disciplinare, con un'apposita legge, le modalità di intervento e la ripartizione delle competenze attinenti al settore dell'edilizia residenziale pubblica, al fine di favorire la gestione efficiente e la riqualificazione del patrimonio, l'ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili anche mediante una razionalizzazione dei modelli organizzativi[1]. A tale scopo, sono state create apposite aziende alle quali è attribuita la gestione dell'ERP. Il ruolo ricoperto dagli enti nell'ambito della politica della Regione di appartenenza è descritto nella Tav. 1.

È comunque necessario analizzare singolarmente ogni operazione di riassetto per percepire con esattezza il "peso" attribuito da ciascuna legge regionale alle aziende di ERP operanti sul suo territorio. Le preferenze vanno dalla mera eventualità degli enti come soggetti privilegiati nella gestione immobiliare pubblica, laddove la proprietà del patrimonio non sia loro attribuita, fino all'autonomia e alla trasformazione in soggetto imprenditoriale, ma più spesso le alternative convivono e si combinano. In proposito, la Corte dei conti (2007: p. 16) ha rilevato un'elevata eterogeneità regionale e locale che "consente soltanto valutazioni di tipo tendenziale, quasi mai del tutto generalizzabili".

Tavola 1 – Il ruolo degli enti di ERP nelle politiche regionali

Ruolo	Regione
L'istituzione dell'ente dipende da una scelta dell'ente locale	Emilia Romagna, Toscana
L'ente è anche un "braccio" della Regione e degli altri enti locali che possono avvalersene in chiave operativa mediante convenzioni	Emilia Romagna, Liguria, Provincia Autonoma di Bolzano

(Segue)

[1] Salvo le Regioni Campania, Puglia e Sicilia che non hanno ancora emanato una legge di riforma.

Ruolo	Regione
L'ente è definito ausiliario o strumentale della Regione	Lazio, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Umbria
L'ente non è proprietario del patrimonio gestito	Emilia Romagna, Toscana
L'ente è autonomo sotto il profilo organizzativo, amministrativo e contabile	Abruzzo, Basilicata, Calabria, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Piemonte, Provincia Autonoma di Bolzano, Umbria
L'ente ha anche autonomia imprenditoriale	Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Lazio, Liguria, Lombardia, Valle d'Aosta

Fonte: adattamento da (Federcasa, 2010: p. 10).

La forma giuridica assunta dagli enti gestori costituisce un elemento di forte connotazione del sistema, soprattutto con riferimento ai controlli delle Regioni che hanno materialmente operato la scelta (Corte dei conti, 2007: p. 39). Le opzioni a disposizione dei legislatori regionali per l'assetto istituzionale dei soggetti gestori dell'edilizia sociale erano essenzialmente tre: ente pubblico economico, ente pubblico non economico e società di capitali[2].

In generale, l'ambito territoriale di competenza di una azienda di ERP coincide con la Provincia in cui essa è ubicata. Tuttavia, attualmente, si registrano due tendenze opposte (Federcasa, 2010: p. 9). Lazio e Lombardia hanno frammentato il più possibile il territorio di competenza degli enti, soprattutto di quelli di grande dimensione. Infatti, per il territorio della Provincia di Roma sono stati creati tre enti (Roma Comune, Roma Provincia e Civitavecchia) e in Lombardia per ogni Provincia di nuova costituzione è stato istituito un ente gestore dell'edilizia sociale, riducendo conseguentemente il patrimonio gestito dall'Aler Milano. Il secondo orientamento invece concerne la costituzione di una unica azienda di gestione regionale. Attualmente, le aziende regionali sono state istituite in Sardegna e in Umbria, ma il dibattito su un eventuale accorpamento è in corso in altre Regioni.

Nella maggioranza dei casi le Regioni hanno preferito, per le proprie aziende, la forma giuridica di ente pubblico, economico oppure non economico, raramente invece è stata scelta la forma di società pubblica e solo in un caso si è optato per l'azienda speciale (Azienda per l'edilizia economica e popolare di Castelfranco Veneto – Aeep) (Tav. 2).

---

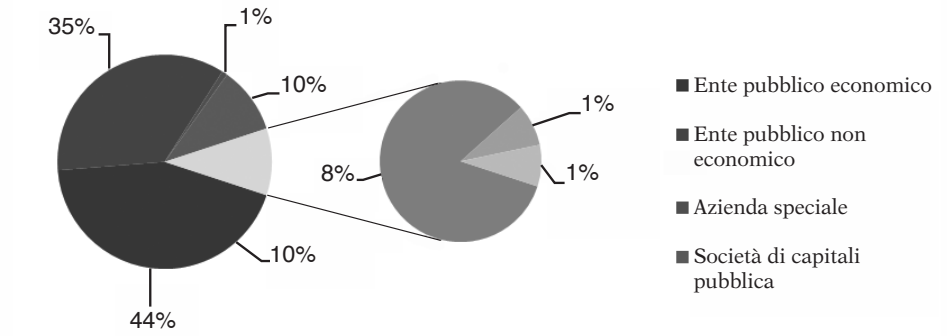
[2] "Ferme restando le disposizioni previste per i singoli settori, i servizi pubblici locali privi di rilevanza economica sono gestiti mediante affidamento diretto a:

a) istituzioni;

b) aziende speciali, anche consortili;

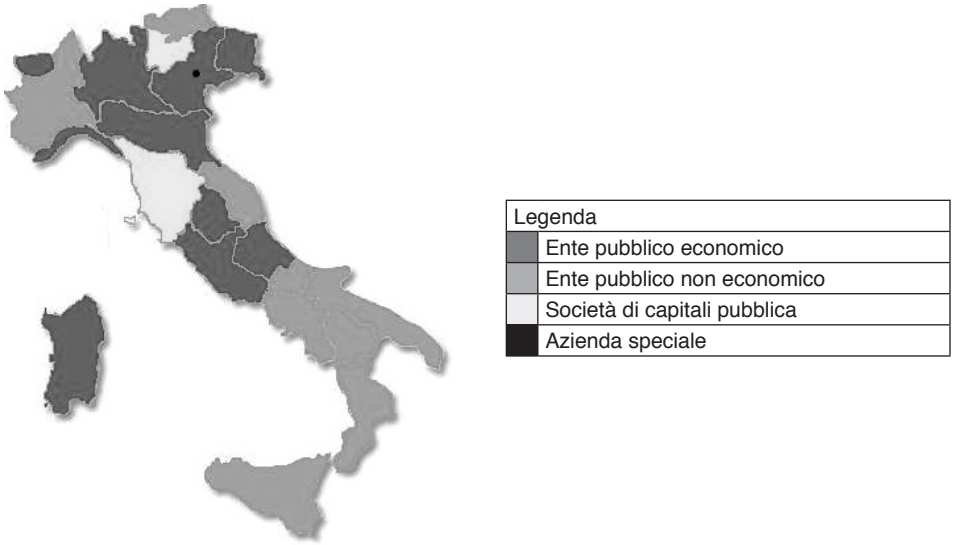
c) società a capitale interamente pubblico […]". Cfr. art. 113 *bis* del D.lgs. 18 agosto 2000, n. 267 (Tuel).

Tavola 2 – Le forme di gestione delle Aziende Casa. Fonte: elaborazione su dati Federcasa 2012



Dal punto di vista della distribuzione territoriale, la maggioranza delle Regioni del Nord ha optato per la forma giuridica di ente pubblico economico, mentre il Centro-Sud (con l'eccezione della Toscana) si caratterizza per aver scelto principalmente l'ente pubblico non economico. La società di capitali pubblica è stata preferita soltanto dalla Regione Toscana e dalla Provincia Autonoma di Trento (Tav. 3).

Tavola 3 – La distribuzione in Italia delle forme di gestione delle aziende gestori di edilizia residenziale pubblica. Fonte: elaborazione su dati Federcasa 2012



2. Le finalità e gli obiettivi delle Aziende Casa

In generale, la finalità principale delle aziende che erogano i SPL è lo sviluppo della collettività non solo e non tanto dal punto di vista economico, ma soprattutto in un'ottica sociale[3]. Le aziende di ERP non si discostano da questo principio. In particolare, le finalità e gli obiettivi dei gestori dell'ERP dipendono, in parte, dalla legge regionale che le ha costituite e, in parte, dallo statuto che ciascuna ha approvato[4].

In sintesi, l'obiettivo principale dei gestori dell'edilizia sociale è operare per la concreta attuazione delle politiche sulla casa, al fine di favorirne la gestione unitaria ed efficiente, la riqualificazione del patrimonio e l'ottimizzazione delle risorse disponibili. In altre parole, in materia di edilizia residenziale pubblica, l'azione della Regione, e delle aziende che per effetto di quella stessa azione sono state istituite, è volta al miglioramento delle condizioni abitative della popolazione e al soddisfacimento della domanda abitativa espressa dalle fasce sociali più deboli. Tuttavia, le modalità di raggiungimento degli obiettivi che le leggi regionali di riforma del social housing stabiliscono sono differenti da caso a caso. Tale diversità deriva, in primo luogo, dalle caratteristiche delle aziende create per la gestione dell'ERP, in particolare dalla forma giuridica che è stata adottata, che determina una maggiore o minore autonomia degli enti medesimi dalla Regione. Infatti, gli enti che hanno forma giuridica di enti pubblici economici, nonostante le riforme, rimangono soggetti gestori per conto delle Regioni alla cui vigilanza e al cui controllo sono sottoposti[5].

---

[3] In proposito, Mulazzani (2006: p. 6) afferma "Le aziende pubbliche e private differiscono per […] le finalità: lucrative per le aziende for profit; di sviluppo economico e sociale della collettività amministrata e del territorio per le aziende non profit".

[4] L'autonomia riconosciuta dalla riforma alle Regioni ha permesso di concedere maggiore autonomia anche alle aziende di edilizia pubblica nel momento in cui esse sono state chiamate a redigere, secondo modalità diverse che vedremo in seguito, il proprio statuto. Nel passato l'Aniacap, ente di riferimento degli IACP, aveva stilato uno statuto-tipo. "L'iniziativa dell'Aniacap non vuole sostituirsi alle competenze regionali in materia di organizzazione degli IACP. […] Lo statuto-tipo è stato redatto da un gruppo di lavoro costituito all'interno dell'Aniacap, tenuto conto dei riflessi che la legge 241/1990 e il decreto legislativo 3 febbraio 1993 n. 29, determinano sull'organizzazione degli IACP" (Aniacap, 1994).

[5] "Un ente pubblico è qualificabile come economico quando la sua attività, pur se strumentale rispetto al perseguimento del pubblico interesse, abbia prevalentemente ad oggetto l'esercizio di un'impresa e sia informata a regole di economicità, in quanto diretta a conseguire un profitto, o quantomeno a coprire i costi […]". Cfr. Sentenza della Corte di Cassazione n. 3097/1985.

In alcuni casi, tra gli obiettivi che si intendono perseguire con la legge regionale di disciplina degli enti regionali operanti nel settore del social housing, si annovera anche il raggiungimento di livelli accettabili di efficienza, efficacia ed economicità degli interventi in materia[6]. Tale obiettivo lascia presagire una vera e propria "aziendalizzazione" dei gestori che, pur essendo a capitale pubblico o prevalentemente pubblico, dovranno predisporre regole economiche e gestionali del tutto identiche, sempre nel rispetto della finalità pubblico-sociale che le caratterizza, a quelle di una qualunque azienda privata[7].

In altri casi, invece, la legge regionale considera anche l'esigenza, senza dubbio primaria, di una razionale utilizzazione del territorio e delle strutture esistenti, finalizzandole al miglioramento della qualità della vita della collettività. Talvolta, è possibile rintracciare un esplicito riferimento alle problematiche ambientali, quali il risparmio energetico e l'utilizzo di fonti alternative, che le aziende di ERP, considerato il ruolo pubblico che rivestono, dovrebbero attentamente osservare.

Gli obiettivi che ogni azienda di ERP si propone di raggiungere attraverso la propria attività sono descritti nel suo statuto. Anche in questo ambito, la diversa forma giuridica obbliga ad effettuare una netta distinzione tra le aziende del settore.

Nella maggioranza dei casi, i gestori hanno predisposto uno statuto che, successivamente, è stato approvato dal Consiglio o dalla Giunta regionale. In altri casi, la Regione si è limitata a compiere un controllo di natura esclusivamente formale su quanto autonomamente deliberato dalle aziende. Talvolta, la Giunta regionale ha approvato lo statuto che l'azienda aveva precedentemente deliberato sulla base degli indirizzi unitari stabiliti in una sua specifica delibera. In taluni casi, il Consiglio regionale ha predisposto uno statuto-tipo che, in seguito,

---

[6] Gli enti territoriali e le loro aziende assorbono risorse pubbliche, dunque, al di là delle strategie politiche, è necessario fissare bene l'obiettivo manageriale consistente nell'ottenere i servizi migliori ai costi più contenuti. Cfr. Anselmi (2003).

[7] A livello internazionale, il processo di rinnovamento manageriale che ha coinvolto la pubblica amministrazione è noto come New Public Management (NPM), mentre la letteratura economico-aziendale italiana utilizza l'espressione "aziendalizzazione" (Bianchi, 2007: pp. 24-41; Farneti, 2000: pp. 16-24; Hood, 1991 e 1995; Jones et al., 1997; Mussari, 1999: p. 8). In particolare, "L'aziendalizzazione degli enti locali è una teoria amministrativa pubblica locale che si propone di applicare nei sistemi di gestione, di organizzazione, di contabilità, di programmazione e dei controlli i principi teorici scientifici e le tecniche applicate nelle aziende, essendo le aziende pubbliche locali una particolare fattispecie di aziende, precisamente appartenenti al settore non profit" (Mulazzani, 2006: p. 6).

è stato approvato dal Consiglio di amministrazione dell'azienda o, ancora, è stato semplicemente proposto dal Consiglio di amministrazione e approvato dal Consiglio regionale. Qualora la Regione abbia previsto la costituzione di una Conferenza degli enti, il Consiglio di amministrazione di ogni azienda ha elaborato il documento, che poi è stato approvato dalla Conferenza. Infine, le società di capitale toscane hanno emanato autonomamente il proprio statuto secondo le disposizioni del diritto societario.

La Tav. 4 schematizza, con riferimento alle singole realtà regionali, quanto detto finora.

Tavola 4 – Le modalità di emanazione e di approvazione dello statuto dei gestori di ERP

Iter dello Statuto	Regione
Deliberato dall'ente e approvato dal Consiglio	Abruzzo, Liguria, Valle d'Aosta
Deliberato dall'ente e approvato dalla Giunta	Provincia autonoma di Bolzano, Provincia autonoma di Trento, Umbria
Deliberato dall'ente e soggetto a controllo regionale	Basilicata
Deliberato dall'ente sulla base degli indirizzi unitari approvati dalla Giunta regionale	Calabria
Adottato dal CdA dell'ente e approvato con decreto del Presidente della Giunta regionale	Friuli Venezia Giulia
Adottato dal Presidente dell'azienda e approvato dalla Giunta	Lazio
Deliberato autonomamente dall'ente	Toscana, Veneto
Formulato sullo statuto-tipo del Consiglio regionale e approvato dal CdA dell'azienda	Piemonte
Predisposto dal CdA dell'ente e approvato dalla Conferenza degli Enti	Emilia Romagna
Proposto dal CdA sulla base delle schema della Giunta regionale e approvato dal Consiglio regionale	Lombardia

Fonte: Federcasa 2012.

La maggioranza delle aziende di ERP rende disponibile, pubblicandolo sul proprio sito internet o previa richiesta all'Ufficio relazioni con il pubblico (U.R.P.), il proprio statuto. È quindi possibile effettuarne un'analisi, evidenziando divergenze e punti di incontro tra le scelte compiute dalle Regioni e dalle aziende.

Gli statuti si aprono con le informazioni relative alla denominazione, alla natura giuridica e all'ambito territoriale ove operano. Inoltre, alcuni enti indicano la sede legale dell'azienda, solitamente ubicata nel capoluogo di Provincia ed, eventualmente, le sedi decentrate e/o gli uffici periferici.

I documenti informano poi i propri stakeholder sui fini istituzionali che l'azienda intende perseguire[8]. Si tratta, in generale, di provvedere al soddisfacimento del fabbisogno abitativo nell'ambito territoriale di competenza che, normalmente, corrisponde alla Provincia. Un'indagine più accurata permette di evidenziare come le finalità istituzionali delle aziende operanti nelle singole Regioni siano non solo le medesime ma, addirittura, espresse mediante locuzioni identiche, segno evidente che coloro che materialmente hanno elaborato i singoli statuti hanno fedelmente seguito le direttive contenute nella legge regionale di riferimento.

Frequentemente, lo statuto, dopo aver dichiarato la finalità istituzionale dell'ente, descrive le attività che possono essere esercitate per il loro raggiungimento. L'ambito operativo è molto eterogeneo e varia da una Regione all'altra e, all'interno della stessa Regione, da un'azienda all'altra: va dalla prestazione di servizi agli assegnatari di alloggi di ERP ad altri interventi di trasformazione urbana e allo svolgimento di attività di ricerca, recupero, sperimentazione e realizzazione di modelli di architettura tradizionale, ai fini della qualificazione sociale ed ambientale dei quartieri cittadini. È comunque possibile identificare alcune attività "tipiche", comuni alla totalità dei gestori di ERP.

In primo luogo, si tratta della gestione amministrativa del patrimonio immobiliare relativo all'edilizia sociale, sia abitativo che destinato ad usi diversi, come fondi commerciali e/o industriali.

In secondo luogo, la possibilità di avviare interventi di costruzione, recupero e ristrutturazione urbanistica che, per quanto possibile, permettano un incremento del patrimonio immobiliare da destinare all'edilizia pubblica. Da ciò discende anche la necessità di occuparsi delle attività di progettazione, direzione dei lavori, nonché consulenza e assistenza tecnica, in occasione di interventi edilizi o urbanistici o di programmi complessi sul patrimonio immobiliare destinato all'edilizia sociale.

In terzo luogo, le attività di manutenzione ordinaria e straordinaria del patrimonio edilizio, abitativo e non, proprio dell'azienda ovvero

---

[8] La teoria degli stakeholder nasce nel 1963 in seguito agli studi compiuti da un gruppo di ricercatori dello Stanford Research Institute. Il concetto di stakeholder comprende tutti i gruppi di soggetti che, intrattenendo rapporti con l'azienda, possono subire gli effetti prodotti dalla gestione e creare delle tensioni di ritorno (Ansoff, 1965; Freeman, 1984; Rhenmann, 1968). Conseguentemente, è necessario rendicontare a tutte le categorie di soggetti che si interfacciano a vario titolo con l'azienda i risultati conseguiti da un punto di vista economico, sociale e ambientale.

di altri soggetti, pubblici e privati, sulla base di appositi contratti di servizio o negozi di natura privatistica.

Infine, vi sono servizi strumentali o connessi alla realizzazione delle precedenti attività.

Per comprendere fino in fondo le finalità e gli obiettivi che i gestori dell'ERP si propongono di raggiungere con la propria attività, la lettura dello statuto deve essere accompagnata da un attento esame del Contratto di servizio.

2.1. Il Contratto di servizio

Il Contratto di servizio (da ora in avanti anche Contratto) è l'atto giuridico attraverso il quale un ente locale affida ad un'azienda lo svolgimento di uno o più SPL, cercando di raggiungere una soddisfacente impostazione dei rapporti con il soggetto gestore, sempre nell'interesse dell'utenza[9]. Nella stesura sono coinvolti la direzione dell'azienda e i settori comunali maggiormente interessati dal punto di vista economi-

---

[9] Il Contratto di servizio fu introdotto in Europa dalla disciplina comunitaria del trasporto pubblico (Regolamento (CEE) n. 1191/1969 del Consiglio) con l'intento di garantire un'adeguata protezione agli interessi di rilevanza sociale. In Italia, il problema di definire uno strumento giuridico ad hoc per l'affidamento della produzione e/o dell'erogazione di beni e servizi pubblici nacque quando alcuni enti pubblici furono trasformati in società per azioni (Migale, 2003: pp. 51-52; Tessarolo, 1999). Anche nel nostro Paese, con l'obiettivo di evitare un potenziale eccesso di indipendenza da parte degli enti/aziende, è stato previsto l'obbligo di formulazione del Contratto di servizio. In particolare, è stato introdotto dall'art. 4, comma 5, della L. 25/1995, che imponeva di elaborare un contratto di servizio che disciplinasse i rapporti tra ente locale ed azienda speciale. L'obbligo di elaborazione – che può essere un contratto di concessione (per la concessione a terzi e per le SpA con capitale pubblico minoritario) o una convenzione (per le SpA a prevalente capitale locale e per le Srl) – sussiste anche per le altre forme giuridiche che possono essere adottate da un ente locale per le aziende che erogano SPL (Fici, 2004: p. 162). Attualmente, il Tuel, in seguito alle modifiche apportate dalla L. 448/2001 (finanziaria 2002), prevede un ambito di applicazione del contratto di servizio esteso e lo considera – fatte salve le discipline settoriali – come il modello generale di regolamentazione dei rapporti tra amministrazione e gestore dei SPL (Capantini, 2004: pp. 806-807). Sotto il profilo applicativo, l'ambito di utilizzo del Contratto nei SPL è ben più ampio rispetto a quanto previsto in sede europea, laddove tale strumento è nato per regolare i soli rapporti con il fornitore nell'ambito dell'organizzazione di servizi di interesse economico generale (Spadoni, 2008: pp. 2-3). Tuttavia, nonostante l'obbligo legislativo vigente in Italia, per il Contratto di servizio si rileva una tale frammentarietà della normativa che sorgono addirittura dubbi sulla natura giuridica dell'istituto (San Mauro, 2004: p. 126 e pp. 129-139).

co-tecnico al SPL di cui si demanda l'erogazione. I contratti di servizio delle aziende di ERP sono stati conclusi dal vertice aziendale – il Direttore generale o il Presidente – e da un rappresentante per ciascuno dei Comuni per i quali è erogato il servizio.

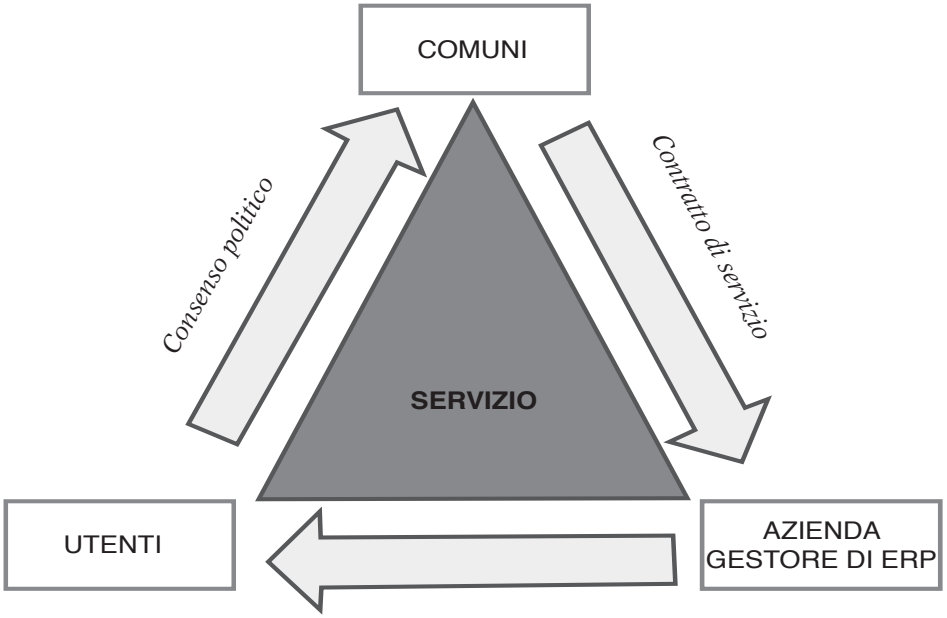
Il sistema di controllo previsto dal Contratto deve essere in grado, sia di cogliere gli aspetti strategici della gestione, sia di monitorare l'attività corrente. Al Contratto è anche affidato il compito di agevolare il recupero di efficienza da parte dei gestori dei SPL (Pozzoli, 2005). La Tav. 5 illustra il ruolo che il Contratto di servizio ricopre nel sistema di gestione dell'ERP.

La struttura del Contratto di servizio è complessa poiché esso disciplina temi che vanno dall'oggetto del contratto agli obblighi del gestore e dell'ente locale, dalla concessione in uso di beni strategici alla vigilanza. In generale, a ciascuno sono dedicati uno o più articoli che hanno la funzione di regolare nello specifico il rapporto tra l'ente locale e l'azienda.

Le aziende di ERP che hanno stipulato un Contratto di servizio con i Comuni per i quali erogano il servizio di gestore dell'edilizia sociale non sono numerose. In proposito, costituisce un'eccezione la Regione Toscana, in cui tutti i gestori hanno sottoscritto un Contratto con gli enti locali per i quali erogano il servizio[10].

[10] Tuttavia, ogni società ha stipulato con gli enti locali di riferimento un Contratto di servizio diverso dalle altre, perciò non è possibile individuare un "modello toscano". È comunque possibile ricondurre i Contratti di servizio a tre tipologie: la prima prevede la corresponsione di un compenso di gestione alle società gestori; la seconda una concessione con pagamento di canone concessorio e, infine, la terza una concessione senza il pagamento del canone concessorio.

Tavola 5 – Il ruolo del Contratto di servizio nel sistema di gestione dell'ERP



Carta dei servizi

Oggetto del Contratto di servizio è la regolazione dei rapporti tra le parti in merito all'esecuzione di uno o più SPL. In particolare, il Contratto con cui il Comune (o i Comuni) affidano ad un gestore il compito di garantire un'abitazione alle fasce sociali più deboli ha per oggetto la gestione del patrimonio di ERP, sia di proprietà comunale che gestito per conto di terzi soggetti, la realizzazione e gestione di nuovi interventi e realizzazioni di edifici destinati all'edilizia sociale, nonché tutta una serie di altre attività, quali la manutenzione ordinaria e straordinaria, il recupero del patrimonio gestito e i rapporti con l'utenza.

La descrizione dell'oggetto del Contratto di servizio soffre talvolta di alcuni errori. In alcuni casi, infatti, si ha una descrizione vaga o incompleta del servizio e in altri un dettaglio eccessivo. Per ovviare al problema, i contraenti potrebbero optare per una descrizione tecnica, magari contenuta in apposite schede, che consentirebbe di rappresentare con chiarezza le specifiche tecniche, la qualità e i costi del servizio, facilitando la revisione degli standard basata sull'evolversi dei bisogni dei cittadini.

La durata del Contratto dovrebbe essere frutto di una negoziazione tra le esigenze di redditività dell'azienda gestore e la necessità di poter

innovare servizio e/o gestore da parte dell'ente locale. In generale, se il gestore è una partecipata dell'ente, come avviene nel settore dell'ERP, il periodo di affidamento è abbastanza lungo. Ad esempio, la durata dei Contratti di servizio nel settore toscano di ERP, pur variando da un'azienda all'altra, non è mai inferiore a tre anni. In caso di mancato rinnovo, al fine di evitare interruzioni nello svolgimento delle attività, le parti solitamente concordano che, fino all'assunzione dell'esercizio delle funzioni da parte del nuovo gestore, l'azienda debba comunque assicurare le prestazioni e gli standard previsti nel Contratto.

Gli obblighi che le parti contraenti assumono con la sottoscrizione sono solitamente descritti in numerosi articoli dedicati.

Gli obblighi del gestore consistono, in primo luogo, nella realizzazione delle prestazioni, secondo le modalità e gli standard fissati nel Contratto, e, in secondo luogo, in una serie di aspetti complementari, quali ad esempio la regolarità dei rapporti di lavoro e l'osservanza di criteri di qualità nella selezione dei fornitori. In particolare, per garantire il regolare svolgimento delle funzioni loro attribuite, le aziende sono tenute a dotarsi di attrezzature e di beni strumentali idonei e, per quanto riguarda i dipendenti, ad applicare condizioni normative e retribuzioni conformi ai contratti di lavoro di settore ed agli accordi sindacali vigenti, rispettando le norme di sicurezza e gli altri adempimenti di legge previsti nei confronti dei lavoratori.

Il servizio erogato dall'azienda deve rispettare i requisiti fissati a livello europeo (universalità, continuità e qualità) e riconducibili al concetto di servizio universale[11]. Contrariamente a quanto si potrebbe pensare, infatti, il Contratto di servizio non si occupa esclusivamente di aspetti economico-finanziari ma consente di agire anche sul fronte dei livelli qualitativi. Per espressa disposizione, nello svolgimento delle attività oggetto del contratto di servizio, le società di ERP sono obbligate al rispetto dei principi stabiliti dalla Direttiva del Presidente del Consiglio dei Ministri del 27 gennaio 1994 (cosiddetta Direttiva Ciampi) e successive modifiche ed integrazioni. Inoltre, frequentemente, proprio il Contratto di servizio impone al gestore l'obbligo di dotarsi di una Carta dei servizi.

Infine, con la conclusione del Contratto di servizio, il gestore dell'ERP si impegna a non alienare, locare o affidare in godimento a terzi, nep-

---

[11] "Il concetto di servizio universale fa riferimento ad una serie di requisiti che assicurano che i servizi siano messi a disposizione di tutti gli utenti. La continuità è la caratteristica per cui il prestatore è tenuto a garantire la fornitura del servizio senza interruzione. La qualità richiede la definizione di specifiche obbligazioni inerenti il monitoraggio della applicazione dei requisiti" (Bellini, Facchini, 2006).

pure parzialmente, l'azienda utilizzata per svolgere le funzioni indicate nell'atto. Il Contratto non potrà neppure essere ceduto oppure eseguito per interposta persona. Tali divieti sono giustificati dalla particolarità del rapporto, essenzialmente fondato sulla fiducia e sulla collaborazione reciproca, che si instaura tra azienda ed enti locali.

Gli obblighi dell'ente locale si riassumono con la necessità di assicurare al gestore le migliori condizioni di operatività.

Il corrispettivo del servizio è tra gli aspetti principali del rapporto contrattuale. In generale, esso può essere determinato in termini globali, analitici o misti ed, inoltre, è possibile prevedere forme di incentivazione a favore del gestore. Il contratto indica i corrispettivi riconosciuti all'azienda di ERP per lo svolgimento di ogni funzione prevista nel Contratto di servizio. Generalmente, i corrispettivi sono aggiornati annualmente in misura pari al 100% della variazione dell'indice Istat dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e di impiegati. Inoltre, può essere riconosciuto un rimborso spese per le imposte di registro sui contratti di locazione, le spese di amministrazione condominiale, i costi delle polizze assicurative e i tributi.

Infine, una parte del Contratto è dedicata a vigilanza, controlli e controversie. Gli interessi dei contraenti non possono essere considerati su due piani contrapposti ma sono profondamente legati, quindi è auspicabile la costruzione di un rapporto all'insegna della collaborazione, della chiarezza e della correttezza. In altri termini, considerato che le eventuali controversie che dovessero verificarsi danneggerebbero entrambi, è consigliabile definire fin da subito i poteri di vigilanza e di controllo riconosciuti al Comune. Tali poteri dovrebbero essere caratterizzati dall'equilibrio. Infatti, un controllo eccessivamente rigido provocherebbe atteggiamenti di difesa da parte del gestore, mentre una delega eccezionalmente estesa determinerebbe per l'ente la perdita del suo ruolo di indirizzo e di regolazione, favorendo comportamenti opportunistici a danno della collettività. Un rapporto ente/gestore conflittuale, comportando frequenti contenziosi, finirebbe per minacciare il buon andamento del servizio. In ragione di quanto detto, i Contratti di servizio, per la verità non solo nel settore di ERP, prevedono forme di conciliazione (arbitrato) e, frequentemente, una clausola compromissoria.

Il Contratto di servizio individua i casi che comportano la risoluzione di diritto dell'atto, generalmente riconducibili ai seguenti: inosservanza del divieto di cessione a terzi dell'azienda e/o dell'atto; manifesta insolvenza o sottoposizione a procedure concorsuali; scioglimento della società; gravi e reiterati inadempimenti contrattuali. Qualora si verificasse una delle ipotesi di risoluzione, l'ente locale revocherebbe l'affidamento della totalità delle funzioni contenute nel Contratto di

servizio e al gestore non sarebbe dovuto alcun indennizzo, compenso o altro corrispettivo, fatto salvo il risarcimento del danno, secondo le disposizioni previste nel Codice Civile, eventualmente subito dai Comuni. È interessante rilevare che nessuna delle cause di risoluzione è esplicitamente imperniata sul mancato raggiungimento delle performance, ovvero su parametri economico-aziendali, ma si tratta esclusivamente di questioni di natura giuridica.

Al termine del periodo di affidamento delle funzioni indicate nel Contratto di servizio, il gestore dovrà riconsegnare ai Comuni associati tutti i beni immobili in gestione, mentre gli enti avranno facoltà di subentrare, alle medesime condizioni, nei rapporti contrattuali.

Il Contratto di servizio può essere considerato la base dalla quale i Comuni possono partire per effettuare i controlli di efficacia e di efficienza di loro competenza. Inoltre, è realistico ritenere che esso possa assumere una funzione che va ben oltre la semplice regolazione dei rapporti gestionali con l'azienda alla quale è affidato il servizio. Infatti, se le sue potenzialità fossero completamente sfruttate, potrebbe assumere la veste di un vero e proprio strumento di pianificazione dell'attività di ERP realizzata nel territorio di riferimento, grazie alla sua intrinseca capacità di produrre un flusso informativo volto al monitoraggio e al miglioramento continuo del servizio.

3. Il rapporto con gli utenti e la Carta dei servizi

Negli ultimi anni, il settore dell'ERP, come del resto quello dei SPL in generale, ha intrapreso un processo di riorganizzazione volto a ricercare livelli di efficienza, efficacia e, soprattutto, qualità nei servizi erogati più elevati (Baldarelli, 1997: pp. 80-85)[12]. Conseguentemente, le aziende hanno adottato strumenti volti alla tutela del consumatore, quali rilevazioni statistiche sulla custumer satisfaction, l'istituzione di call center e di numeri verdi, la certificazione di qualità per il servizio erogato e altri strumenti diretti alla valorizzazione del rapporto tra l'azienda e la comunità sociale. D'altra parte, Dezi *et al.* (2005: p. 409) hanno osservato che "è mutato anche l'atteggiamento complessivo dei consumatori, che sono divenuti più istruiti e competenti".

---

[12] Rebora (1991) individua tre dimensioni della qualità: validità tecnica, vale a dire la capacità intrinseca di soddisfare l'utenza; tempo di intervento ed orientamento intersoggettivo, ovvero la qualità migliora se si è orientati a definire un rapporto tra utente e prestatore.

Per avere una stima reale e concreta della soddisfazione dei clienti occorre compiere periodicamente una misurazione/valutazione della qualità dei servizi pubblici erogati (Hatry, 1974; Kirkpatrick, Martinez Lucio, 1995; Pollitt, Bouckaert, 1995). La soddisfazione del cliente deriva dalla corrispondenza tra le aspettative esplicite o latenti e la percezione che egli ha del complesso dei fattori di qualità incorporati nel prodotto o nel servizio utilizzato (Brunetti, 1995: pp. 76-78). Se la qualità attesa è inferiore a quella percepita avremo soddisfazione, altrimenti il cliente sarà irrimediabilmente insoddisfatto. Ogni fruitore del servizio interpreta il valore di quanto riceve sulla base di due elementi personali: le proprie aspettative e la propria capacità di percepire i fattori di qualità insiti nel prodotto o nel servizio fruito (Zeithaml *et al.*, 2000: pp. 39-41).

Negli ultimi decenni, dunque, il concetto di "qualità" è stato applicato anche al contesto pubblico che, è noto, non agisce come un vero e proprio mercato. Dunque, non esistono motivazioni di carattere economico che incentivino i produttori dei SPL a mantenere una elevata soddisfazione del cliente con l'obiettivo di migliorare la redditività dell'azienda. In secondo luogo, la natura del cliente di un'azienda pubblica è profondamente diversa da quella di una impresa privata. Quest'ultima, infatti, può decidere il segmento di mercato sul quale operare tralasciando, anche completamente, tutti gli altri. Questa strategia non è praticabile per un'azienda di servizi pubblici locali, poiché essa, perseguendo finalità di carattere prettamente sociale, deve essere sempre rivolta alla collettività, pur stabilendo delle priorità di intervento tra le categorie sociali.

Alla luce di queste osservazioni emerge, ancora di più, la necessità di monitorare periodicamente i livelli di qualità percepiti dall'utente dei SPL. Nell'ambito delle aziende pubbliche, infatti, il rapporto con gli utenti è particolarmente importante in ragione dell'indissolubile legame che esiste tra il territorio, la collettività che lo abita e l'azienda stessa. Il rapporto con l'utente finale è ancora più rilevante quando ci troviamo di fronte ad un SPL fondamentale come l'ERP, dove non solo le aziende gestori sono partecipate dagli enti locali, ma presentano una mission squisitamente sociale e il contatto con la collettività è così stretto che quest'ultima può essere considerata il beneficiario ultimo e diffuso del servizio prestato (Jones, Pawson, 2009). Pertanto, il rapporto con l'utente finale dovrebbe essere improntato alla massima trasparenza e informazione allo scopo di favorirne la partecipazione all'erogazione del servizio (Facchini, 2007), anche al fine di migliorare la qualità.

Il tema della qualità si lega, innanzitutto, alla necessità di garantire

livelli qualitativi minimi e alla ricerca del miglioramento continuo. A questo proposito, un ruolo fondamentale è giocato dalla Carta dei servizi (da ora in avanti anche Carta), strumento sempre più diffuso anche nelle aziende di gestione dell'ERP. Essa è interpretabile come un patto stretto fra produttore e consumatori che ha per oggetto la qualità del SPL ed è informata ai principi di legalità, imparzialità e buon andamento della pubblica amministrazione (Calandra, 1989).

Dunque, la Carta non può essere considerata come una specie di "concessione" del produttore all'utente (Grossi, Mussari, 2004: p. 124) che sono invece posti sul medesimo "piano" (Falcon, 1995; Mangia, 1996)[13]. Non è neanche una guida ai servizi[14]. Infatti, la guida informa

---

[13] Dal punto di vista legislativo, il percorso per l'introduzione nel nostro ordinamento della Carta dei servizi è stato complesso. Il primo provvedimento rilevante è stata l'emanazione della Direttiva del Presidente del Consiglio del 27 gennaio 1994 sui "Principi sull'erogazione dei servizi pubblici" con cui sono state recepite le regole ed i principi di uno studio effettuato proprio durante il Governo Ciampi (Presidenza del Consiglio dei Ministri, 1993). La Direttiva Ciampi può essere considerata l'atto preliminare di una "riforma radicale della pubblica amministrazione voluta dal Dipartimento della Funzione Pubblica" (San Mauro, 2004: p. 75). In particolare, essa è un esordio solo sul piano ufficiale poiché il tema della qualità era già presente nelle strategie delle aziende più avanzate del settore dei SPL (Cispel Confservizi Toscana, 2004: p. 15). Tuttavia, il fatto che i principi fossero contenuti in una Direttiva ha consentito ai soggetti erogatori dei SPL di svincolarsi dai precetti in essa contenuti. Pertanto, l'art. 2 della L. 273/1995 sulla "Qualità dei servizi pubblici" prevedeva che, mediante decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri, venissero emanati gli schemi generali di riferimento delle Carte dei servizi pubblici predisposti dai Dipartimenti della funzione pubblica, d'intesa con le singole amministrazioni interessate (Vesperini, 1998). Se la Direttiva, ferma restando l'obbligatorietà di una completa conformità ai principi in essa contenuti, riconosceva agli enti erogatori dei SPL una notevole autonomia nella predisposizione delle Carte, l'art. 2 della L. 273/1995 la riduceva notevolmente. L'art. 11 del D.lgs. 286/1999 ha abrogato il citato art. 2 disponendo che "le modalità di definizione, adozione e pubblicazione degli standard di qualità, i casi e le modalità di adozione delle Carte dei servizi, i criteri di misurazione della qualità dei servizi, le condizioni di tutela degli utenti, nonché i casi e le modalità di indennizzo automatico e forfettario all'utenza per mancato rispetto degli standard di qualità sono stabilite con direttive, aggiornabili annualmente, del Presidente del Consiglio dei Ministri". In sintesi, la Direttiva Ciampi, che può essere considerata come la prima esperienza in materia di principi qualitativi e che si muoveva prevalentemente sul tema della comunicazione, fu seguita da un secondo passaggio che considerava la Carta dei servizi secondo un duplice ordine di aspetti: da un lato, la diretta rilevazione dei bisogni e dei livelli di soddisfazione degli utenti e, dall'altro, il riconoscimento della qualità come punto di riferimento della gestione aziendale. Questi aspetti hanno consentito di superare alcune delle difficoltà incontrate nel periodo della prima esperienza delle Carte dei servizi (Battistini, 1998; Marconi, 1998; Mussari, 1997). Più recentemente, l'art. 2, comma 461, della L. 24 dicembre 2007 n. 244 ha introdotto per il gestore dei

l'utente sulle tipologie di prestazioni rese da un'azienda, fornendo tutte le notizie utili (luoghi, orari, modalità di prenotazione, tariffe, ecc.) per acquistare il servizio (Grossi, Mussari, 2004: p. 125). D'altra parte, se in un unico documento dovessero fondersi Carta e guida ai servizi, l'utente potrebbe essere addirittura smarrito di fronte ad un numero tanto elevato di informazioni.

Nella formulazione dei giudizi di utilità da parte dell'utenza occorre individuare specifici indicatori di qualità e, contemporaneamente, considerare una dimensione qualitativa in ognuno dei parametri di performance utilizzati nei processi di misurazione e di valutazione dei risultati prodotti. L'orientamento alla qualità infatti non deve riguardare solo il momento in cui il produttore del servizio pubblico entra in contatto con l'utente, ma anche la fase di acquisizione dei fattori produttivi e la trasformazione di questi ultimi in servizi (Wilson, 1995).

Anche per i gestori dell'ERP, la Carta dei servizi costituisce un "patto" tra l'azienda e i suoi clienti. In particolare, questi ultimi, secondo le attività gestite dall'azienda, possono essere clienti-utenti (assegnatari di alloggi e/o unità ad uso diverso dall'abitazione), clienti-proprietari (proprietari di alloggi a cui l'azienda offre servizi) oppure clienti-committenti (qualora l'azienda abbia stipulato una convezione con terzi soggetti per la gestione di alloggi e di unità immobiliari anche per uso diverso da quello di civile abitazione).

La Carta dei servizi delle aziende di ERP, in linea di massima e pur rimanendo un *corpus* unitario, può essere idealmente suddivisa in quattro parti: la prima consiste in una sorta di premessa; la seconda riporta i principi fondamentali cui l'azienda si ispira; la terza indica gli standard che l'azienda si impegna a rispettare nell'erogazione dei propri servizi e, infine, la quarta riporta i meccanismi di tutela a disposizione del cliente-utente esperibili qualora non siano rispettati gli standard.

La Carta dei servizi, normalmente, si apre con una descrizione su cosa è e a cosa serve la Carta. Spesso, comprende anche una lettera di presentazione curata dal Presidente dell'azienda e, più raramente,

---

SPL, al momento della stipula del Contratto di servizio, l'obbligo di emanare la "Carta della qualità dei servizi", avente ad oggetto gli standard qualitativi e quantitativi dell'erogazione, le modalità di accesso alle informazioni, le modalità di ristoro dell'utenza in caso di inottemperanza, le vie per proporre reclamo, per adire le vie conciliative e giudiziarie.

[14] Tuttavia, la Carta dei servizi di Atc Torino prevede una sezione denominata "Guida ai servizi" in cui sono descritti i servizi offerti e i tempi di esecuzione previsti dall'azienda.

dall'Assessore competente in materia di edilizia sociale. L'obiettivo è illustrare all'utenza come l'azienda intende favorire l'informazione e la realizzazione di un corretto rapporto con la "clientela", evidenziando la necessità di instaurare con il cliente finale un atteggiamento di collaborazione reciproca che, da un lato, vuole responsabilizzare l'azienda sulla necessità di mantenere un dato livello minimo di qualità nei servizi erogati e, dall'altro, stimolare gli utenti finali a collaborare per raggiungere il medesimo obiettivo[15].

La seconda sezione della Carta riporta i principi che, in ottemperanza alla normativa vigente in materia di SPL e di diritti degli utenti, l'azienda si impegna a rispettare.

In genere, la terza parte è dedicata agli standard. Questi ultimi identificano i tempi delle prestazioni, calcolati generalmente in giorni solari, al fine di permettere al cliente-utente una valutazione obiettiva dei servizi erogati. I cosiddetti "tempi di risposta" riguardano molteplici aspetti, tra i quali consegna delle chiavi; stipula del contratto; richiesta di voltura del contratto; risposta a una richiesta di autorizzazione all'esecuzione di lavori; addebito di servizi a rimborso; esecuzione dei lavori per interventi di manutenzione ordinaria[16]. Talvolta, i tempi pre-

---

[15] "Il cliente, infatti, è un prezioso informatore del servizio (segnala esigenze, suggerisce modifiche e miglioramenti, ecc.), ne è operatore (consulta, compila moduli, prenota, agisce sul servizio, ecc.), ne è controllore di qualità (contribuisce a definire le specifiche del servizio, ne "sorveglia" l'erogazione, ne evidenzia le criticità con i reclami, ecc.), incide direttamente con il suo comportamento, sulla sua stessa soddisfazione finale" (Facchini, 2007).

[16] In alcuni casi, erroneamente, gli standard sono considerati informazioni rese all'utente sulle modalità di erogazione del servizio; in altri casi, impegni che l'azienda assume verso sé stessa; in altri ancora, si stabilisce addirittura che essi possano essere derogati; infine, altri qualificano come standard regole che non comportano alcuna misurazione della qualità del servizio, limitandosi a favorire l'utente (ad esempio, l'obbligo per i dipendenti di cortesia e disponibilità nel rapporto con i clienti, come previsto dalla Carta dei servizi di Aler Milano a pag. 11). Quando si verifica una di queste ipotesi, il ruolo della Carta dei servizi nel rapporto tra azienda di servizi pubblici locali e cittadino-utente viene snaturato. Essa risulterebbe irrimediabilmente declassata da strumento di tutela a mezzo di divulgazione informativa, esponendo così gli utenti al rischio di non potersi servire di quanto in essa dichiarato nei casi di disfunzioni e di disservizi che dovessero verificarsi. In altre parole, sarebbe altamente probabile un uso improprio della Carta da parte dei vertici aziendali che potrebbero utilizzarla come un semplice spot pubblicitario totalmente inutile dal punto di vista dell'utente, ma adeguato per potere essere considerato come strumento di mera autoreferenzialità a disposizione del management. Di più. Se la Carta dei servizi rappresentasse una semplice dichiarazione di intenti, un insieme di informazioni fornite ai cittadini sulle caratteristiche dei servizi pubblici, il mancato rispetto degli standard da parte

visti sono distinti secondo la tipologia di cliente. La Tav. 6 riporta i tempi di risposta che Acer Bologna ha previsto nella propria Carta dei servizi per le prestazioni del cliente-utente.

Alcune Carte indicano, anziché gli standard qualitativi che l'azienda si impegna a rispettare, una mera elencazione dei diritti e dei doveri degli assegnatari di unità immobiliari di ERP. Si tratta di una visione semplicistica e riduttiva delle potenzialità che il documento può assumere in aziende per le quali i riscontri di tipo qualitativo risultano notevolmente complessi e, considerata l'importanza riconosciuta all'abitazione ad ogni livello politico, indispensabili.

Tavola 6 – Un esempio di standard qualitativi

TEMPI PREVISTI PER L'ESECUZIONE DELLE PRESTAZIONI NEI CONFRONTI DEL CLIENTE UTENTE	
Convocazione per stipula del contratto di locazione di alloggio di edilizia residenziale pubblica (ERP) per nuova assegnazione o cambio (*)	
(tempo massimo)	5 giorni solari dal ricevimento in Acer dell'atto di assegnazione del Comune e dalla disponibilità dell'alloggio
Stipula del contratto di locazione ERP per nuova assegnazione o cambio e consegna dell'alloggio (*)	
(tempo massimo)	25 giorni solari dalla convocazione per stipula del contratto
Stipulazione del contratto di locazione di locale ad uso non abitativo (*)	
(tempo massimo)	*per le unità commerciali:* 15 giorni solari dal ricevimento del certificato di iscrizione al registro delle imprese o all'albo professionale e di tutta la documentazione richiesta per la locazione del locale; *per le unità uso ricovero automezzi:* 15 giorni solari dall'approvazione del provvedimento di locazione
Consegna locale ad uso non abitativo (*)	
(tempo massimo)	15 giorni solari dalla firma del contratto
Adeguamento canone a seguito di variazione del nucleo familiare (*)	
(tempo massimo)	60 giorni solari dal ricevimento della richiesta

Fonte: Carta dei Servizi di Acer Bologna, p. 8.

---

dell'azienda non solo non consentirebbe all'utente la possibilità di esercitare il diritto al rimborso, ma neppure il semplice diritto al reclamo (Napolitano, 2001).

Esplicitati gli standard che l'azienda intende garantire nell'esercizio della propria attività, sono necessarie periodiche analisi che rilevino e dimostrino i risultati effettivamente raggiunti (Grossi, Mussari, 2004: p. 110)[17]. Il monitoraggio dei risultati dovrebbe avvenire periodicamente e riguardare un lasso di tempo predeterminato. Il periodo non dovrebbe essere eccessivamente lungo, in modo da permettere, qualora se ne riscontrasse la necessità, un tempestivo intervento correttivo.

I risultati ottenuti mediante tale analisi, che ricorda quella degli scostamenti effettuata nell'ambito della contabilità dei costi, dovrebbero essere sempre portati a conoscenza dell'utenza. In proposito, la Tav. 7 riporta le modalità di monitoraggio e la divulgazione dei risultati impiegata da Casa SpA, società che gestisce l'ERP nella Provincia di Firenze.

Tavola 7 – I risultati ottenuti da Casa SpA, rispetto agli standard espressi nella Carta dei servizi, nel terzo trimestre 2007. Fonte: Casa SpA Informa – Rivista quadrimestrale di Casa SpA

INDICATORI CARTA DEI SERVIZI				
Attività	**Modalità di effettuazione**	**Obiettivo (gg)**	**Modalità di misurazione**	**Risultato raggiunto (3° trimestre)**
Consegna chiavi alloggi	Giorni lavorativi dalla ricezione della comunicazione dell'assegnazione da parte del Comune	2	Dato gestito informaticamente e verifica trimestrale dei dati estratti e su quelli per i quali viene rilevato uno scostamento dal valore obiettivo	100,00%
Stipula contratto di locazione	Giorni dalla ricezione della comunicazione dell'assegnazione da parte del Comune, completa di tutti i dati necessari	30	Dato gestito informaticamente Verifica trimestrale dei dati estratti	100,00%
Effettuazione riduzione come locazione	Mese utile successivo alla presentazione completa della richiesta	60	Dato gestito informaticamente Verifica trimestrale dei dati estratti	99,68%

(Segue)

[17] Nei primi anni di impiego della Carta, la fase di confronto tra i risultati effettivamente conseguiti e i risultati obiettivo contenuti nella Carta dei servizi che l'azienda si era proposta di raggiungere era stata completamente tralasciata. "Sono stati adottati molti atti amministrativi di specificazione della legge e circa settemila carte dei servizi da parte degli enti erogatori, ma il seguito dato a questi atti nei rapporti con gli utenti risulta ancora scarso. […]. Poco o nulla si sa circa le conseguenze che le carte stesse hanno prodotto sui rapporti tra glie enti e gli utenti e, in particolare, tra l'altro, circa il rispetto degli standard da parte dell'ente erogatore, la qualità e gli esiti dei ricorsi dell'utente contro i disservizi dell'ente […]" (Vesperini, 1998).

INDICATORI CARTA DEI SERVIZI				
Attività	**Modalità di effettuazione**	**Obiettivo (gg)**	**Modalità di misurazione**	**Risultato raggiunto (3° trimestre)**
Emissione bolletta mensile	Prima decade di ogni mese	Prima decade di ogni mese	Dato gestito attraverso la rilevazione di Non Conformità Analisi trimestrale	100,00%
Effettuazione voltura del contratto	Mese utile successivo alla presentazione completa della richiesta	60	Dato gestito informaticamente Verifica trimestrale dei dati estratti	98,21%
Incremento del nucleo familiare	Mese utile successivo alla presentazione completa della richiesta	40	Dato gestito informaticamente Verifica trimestrale dei dati estratti	97,65%
Autorizzazione all'ospitalità	Mese utile successivo alla presentazione completa della richiesta	30	Dato gestito informaticamente Verifica trimestrale dei dati estratti	100,00%
Risposta a richiesta autorizzazione esecuzione lavori	Giorni dalla ricezione della richiesta completa	30	Dato gestito informaticamente Verifica trimestrale dei dati estratti	100,00%
Verifica necessità o urgenza interventi manutenzione	Giorni dalla ricezione della segnalazione	2	Dato estrapolato informaticamente con riferimento agli interventi classificati come urgenti	93,55%
Addebito servizi a rimborso	Prima bolletta utile successiva alla registrazione della fattura	Prima bolletta utile successiva alla registrazione della fattura	Dato gestito informaticamente Verifica trimestrale dei dati estratti	100,00%

La quarta e ultima parte della Carta concerne infine le informazioni relative alle modalità con le quali possono essere presentati reclami e quelle con le quali è tutelata l'utenza. Infatti, "con queste Carte l'utente viene munito di una serie di specifici diritti alla qualità del servizi" (Battistini, 1998). I diritti alla qualità del servizio possono alternativamente appartenere a due categorie: i diritti che hanno ad oggetto "comportamenti" dell'azienda erogatrice, allo scopo di assicurare agli utenti un livello adeguato di informazione e partecipazione, e i "risultati" ottenuti dall'azienda, con riferimento alla possibilità riconosciuta all'utente di esprimere una valutazione sulla qualità delle prestazioni ricevute.

Comunque "è elemento essenziale di ogni Carta disciplinare il diritto dell'utente al rimborso per i casi di disservizio" (Grossi, Mussari, 2004: p. 125). In particolare, il reclamo, oltre ad essere un'opportunità per rimediare ad un disservizio, è anche una risorsa di cui le aziende dovrebbero avvalersi costantemente per migliorare le proprie prestazioni.

Le Carte dei servizi devono essere adeguatamente diffuse e, soprattutto, facilmente reperibili dagli utenti, in modo che questi possano

informarsi sul contenuto e, soprattutto, sugli strumenti di tutela che hanno a disposizione. Conseguentemente, la Carta dei servizi è alternativamente:

- consegnata a tutti i clienti al momento della stipula del contratto;
- inviata a tutti i clienti in allegato all'eventuale notiziario che l'azienda edita periodicamente;
- pubblicata sul sito internet aziendale;
- consegnata dall'U.R.P. a chi ne faccia richiesta.

Infatti, per svolgere appieno la sua funzione, essa deve essere conosciuta agli utenti e ogni azienda, in funzione del tipo di clientela al quale rivolge le sue prestazioni, deve individuare i canali di distribuzione più opportuni per renderla effettivamente fruibile. In questo contesto la Carta rappresenta, infatti, un meccanismo di protezione e di controllo del risultato da raggiungere.

In altre parole, occorre cercare di superare una "mentalità consolidata" che costituisce il principale ostacolo al cambiamento e all'innovazione nelle aziende pubbliche e che potrebbe, finalmente, portare alla centralità del cliente [18]. Tuttavia, questo ovviamente non significa che l'impresa debba adattarsi passivamente ad ogni istanza dell'utenza, quanto piuttosto puntare a conoscere, gestire ed orientare le aspettative della clientela, evitando che le asimmetrie informative impediscano un reale processo di crescita e qualificazione della domanda" (Dezi *et al.*, 2005: p. 415).

4. Gli organi aziendali

Gli organi istituzionali dei gestori dell'ERP sono quasi sempre i medesimi. Tuttavia, si differenziano frequentemente per i compiti e le attività che sono obbligati o hanno la facoltà di svolgere in ragione e nel rispetto di quanto stabilito dalle disposizioni civilistiche e dallo statuto. L'esame di questi ultimi ha evidenziato che ci sono organi aziendali sempre previsti, indipendentemente dalla forma giuridica adottata. Si tratta del Consiglio di amministrazione, del Presidente, del Collegio dei revisori dei conti o, in alternativa, del Collegio sindacale

[18] L'espressione "mentalità consolidata" è riferita alle "logiche organizzative prevalenti che sono spesso ancora fondate sul rispetto delle procedure, sui meri controlli di legittimità, dove anche il confronto con le imprese simili viene letto attribuendovi connotati "gerarchizzanti" piuttosto che quelli di un corretto benchmarking (Dezi *et al.*, 2005: p. 416).

e, se la forma giuridica è la società di capitali, dell'Assemblea dei soci.

La composizione degli organi collegiali è stabilita dallo statuto che disciplina anche le modalità di nomina/elezione dei componenti, indicando altresì gli organi e/o gli enti a ciò preposti.

Le norme concernenti la costituzione e i compiti attribuiti agli organi dell'azienda si trovano nello statuto aziendale, ma preziose indicazioni sono contenute, qualora venga redatto, anche nel bilancio sociale, che, in virtù del suo ruolo di divulgatore di informazioni, contiene una schematica descrizione delle principali attività che gli organi aziendali devono/possono effettuare[19].

In generale, per quanto concerne gli organi istituzionali deputati alla gestione delle aziende di edilizia sociale, alcune Regioni italiane hanno optato per la figura dell'Amministratore unico, mentre la maggioranza prevede un organo collegiale espressamente deputato all'amministrazione dell'azienda: il Consiglio di amministrazione.

Quest'ultimo è l'organo di indirizzo e di direzione politico-amministrativa che si occupa della definizione degli obiettivi e dei programmi da attuare, verificando anche i risultati effettivamente conseguiti dall'azienda. Per essere eletti membri del Consiglio occorre possedere requisiti di onorabilità e di professionalità. Nella maggioranza dei casi si applicano le cause di decadenza e di incompatibilità fissate dall'art. 2382 del Codice Civile [20], oltre a quelle previste dallo statuto.

Il numero massimo dei consiglieri dipende dalla forma giuridica del gestore. Gli enti pubblici hanno un numero di componenti del Consiglio di amministrazione che varia tra un minimo di tre (Emilia Romagna) e un massimo di sette (Lazio) (Federcasa, 2010: p. 6). La disciplina delle società di capitali è invece molto diversa. Infatti, il governo, nell'ambito di un progetto più ampio di riduzione del numero di componenti delle società degli enti locali, ha deciso di determinare il numero massimo dei membri del Consiglio di amministrazione. L'art. 1, comma 729,

---

[19] Secondo i principi della Corporate Social Responsibility (CSR) o responsabilità sociale d'impresa, accanto alla creazione di valore per gli azionisti, è necessario conservare nel tempo il capitale ambientale, sociale e umano (Pivato et al., 2004: pp. 38-40). Pertanto, oltre ai risultati economici, devono essere monitorati quelli sociali e ambientali, secondo il concetto della "triple bottom line" (Elkington, 1997). Frequentemente, a tal fine, si procede alla stesura di report volontari, quali il bilancio sociale (Romolini, 2007).

[20] Cfr. art. 2382 del Codice Civile secondo il quale "Non può essere nominato amministratore, e se nominato decade dal suo ufficio, l'interdetto, l'inabilitato, il fallito, o chi è stato condannato ad una pena che importa l'interdizione, anche temporanea, dai pubblici uffici o l'incapacità ad esercitare uffici direttivi".

della legge finanziaria 2007 ha stabilito che il numero di componenti delle società totalmente partecipate da enti locali non può essere superiore a tre oppure, per le società con capitale interamente versato pari o superiore a due milioni di euro, a cinque membri[21].

Il Consiglio di amministrazione delle aziende di ERP deve riunirsi obbligatoriamente almeno una volta al mese in seduta ordinaria, mentre in via straordinaria quando ne sia fatta richiesta da un certo numero, eventualmente determinato dallo statuto, di consiglieri oppure, qualora sia previsto un Collegio sindacale, da un numero di sindaci sempre decretato dallo statuto o, infine, ogniqualvolta il Presidente lo reputi opportuno[22].

Le indennità di carica dovute al Presidente, al Vice-Presidente e agli altri membri del Consiglio di amministrazione sono stabilite dallo statuto, che può anche prevedere, nell'eventualità di assenze senza giustificato motivo alle sedute, una detrazione percentuale dall'indennità oppure una penale. Infine, può decretare la decadenza dalla carica di consigliere, qualora questi non partecipi, senza giustificato motivo, ad un numero prestabilito di sedute[23].

La permanenza in carica del Consiglio di amministrazione è solitamente di cinque anni dalla data del decreto di nomina e, generalmente, è prevista la possibilità di rinnovo[24]. In caso di decadenza, rinuncia o morte dei singoli componenti, si procede alla loro sostituzione, ma i nuovi consiglieri rimarranno in carica solo per il tempo residuo.

Infine, al Consiglio di amministrazione può essere riconosciuta la facoltà di nominare un Amministratore delegato al quale, con un'apposita delibera, conferire tutte o alcune delle sue funzioni[25].

Talvolta, l'azienda è governata da un Amministratore unico di nomina regionale, che ha la rappresentanza legale dell'azienda, ne defi-

---

[21] Ai sensi dell'art. 1, comma 733, della L. 296/2006, tali disposizioni non si applicano alle società quotate in borsa.

[22] Le aziende di ERP operanti nella Regione Piemonte prevedono sedute ordinarie del Consiglio di amministrazione ogni tre mesi.

[23] "I consiglieri che senza giustificato motivo, da formalizzare al Presidente, non partecipano a tre sedute consecutive o a dieci sedute complessive nel corso del mandato, saranno segnalati, per la dichiarazione di decadenza, ai rispettivi organi di nomina o di elezione". Cfr. art. 5, comma 5, Statuto dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale di Lanciano.

[24] Tuttavia, il Consiglio di amministrazione di Edilizia Pubblica Pratese SpA e di Casalp SpA di Livorno rimangono in carica solo tre anni e sono rieleggibili.

[25] Ad esempio, è previsto l'Amministratore delegato dagli statuti di ERP Lucca Srl, Siena Casa SpA e Publicasa SpA.

nisce gli obiettivi e i programmi sulla base delle direttive stabilite dal Consiglio regionale e ha anche i poteri di indirizzo e di controllo[26].

Il Presidente ha la rappresentanza legale dell'azienda, convoca e presiede le adunanze del Consiglio di amministrazione, sovrintende al funzionamento e vigila sulla corretta esecuzione delle delibere consiliari. Egli adotta, in caso di urgenza, i provvedimenti di competenza del Consiglio al quale, alla prima seduta successiva, ha l'obbligo di sottoporli a ratifica.

Lo statuto aziendale può prevedere, oltre al Presidente, anche il Direttore generale[27]. Al Presidente è riservata la rappresentanza istituzionale e legale dell'azienda, mentre il Direttore generale, nominato dal Consiglio di amministrazione, è responsabile dell'attività gestionale e attua le direttive del Consiglio di amministrazione in collaborazione con i dirigenti [28]. In altre parole, al Direttore generale spetta la gestione operativa dell'azienda e a tale fine può esercitare, insieme ai dirigenti, secondo quanto previsto dalla legge, dai regolamenti e dallo statuto, tutti i poteri non espressamente riservati agli altri organi previsti dallo statuto. L'incarico di Direttore generale può essere conferito ad un dirigente dell'azienda o di altri enti pubblici o privati, purché di età non superiore ai sessantacinque anni ed in possesso di un diploma di laurea ovvero che abbia svolto per almeno dieci anni l'incarico di alto dirigente in un ente pubblico. L'incarico è conferito per un massimo di cinque anni, rinnovabile una sola volta.

Previa informazione al Presidente del Consiglio di amministrazione, il Direttore può delegare ad uno o più dirigenti dell'azienda alcune delle funzioni attribuitegli[29].

Il Collegio dei revisori dei conti è nominato per la sorveglianza delle operazioni contabili dell'azienda e gli è affidato il compito di valutare la conformità delle azioni e dei risultati alle norme che disciplinano l'attività aziendale, ai programmi, ai criteri e alle direttive regionali.

---

[26] L'Amministratore unico è previsto dalle aziende gestori di edilizia residenziale pubblica delle Regioni Basilicata e Liguria.

[27] Il Direttore generale è previsto nelle aziende gestori di ERP delle Regioni Abruzzo, Calabria, Lombardia, Valle d'Aosta e Veneto.

[28] Nella Regione Calabria il Direttore generale, che fa parte degli organi statutari, assume anche le funzioni politiche (Federcasa, 2010: p. 6).

[29] A titolo esemplificativo, riportiamo l'art. 12 dello Statuto dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale dell'Alto Friuli, secondo il quale "il Direttore può delegare ai dirigenti dell'ATER proprie attribuzioni con particolare riferimento dall'emanazione di provvedimenti, ai poteri di spesa, alla stipula di atti, contratti ed alla firma di corrispondenza".

Sovente l'organo di vigilanza previsto dallo statuto aziendale è, anziché il Collegio dei revisori, il Collegio sindacale. In particolare, quest'ultimo si occupa del controllo sulla regolarità contabile e vigila sulla gestione economico-finanziaria dell'azienda. Le cause di ineleggibilità e di decadenza dall'incarico sono stabilite agli artt. 2399 e seguenti del Codice Civile ed, in taluni casi, dalla legge regionale sull'ERP.

I sindaci devono partecipare alle sedute del Consiglio di amministrazione. Qualora non partecipino nel corso di un esercizio, senza giustificato motivo, a tre incontri consecutivi del Collegio e a due riunioni del Consiglio di amministrazione, decadono dal loro incarico. Tuttavia, lo statuto può prevedere per i sindaci la facoltà, e non l'obbligo, di partecipazione alle sedute del Consiglio[30].

Lo statuto delle aziende di ERP che hanno la forma giuridica di società di capitale pubblica, oltre agli organi brevemente illustrati, prevede anche l'Assemblea dei soci.

A conclusione dell'analisi sugli organi delle aziende di ERP è possibile definire un organigramma-tipo – riportato in Tav. 8 –, ben consapevoli che si tratta di una semplificazione vista la varietà di soluzioni che caratterizza tali aziende.

Inoltre, alcune aziende di ERP hanno emanato un modello organizzativo, gestionale e di controllo, coadiuvato da un codice etico[31]. In realtà, essi sono redatti in conformità a quanto stabilito nel D.lgs. 231/2001 recante "Disciplina della responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società, delle associazioni anche prive di personalità giuridica, a norma dell'art. 11 della legge 29 settembre 2000, n. 300" (Bramieri *et al.*, 2008) In particolare, il decreto introduce anche in Italia il principio della responsabilità amministrativa degli enti collettivi derivanti da reati commessi, a vantaggio o nell'interesse dello stesso ente, da parte di soggetti che:

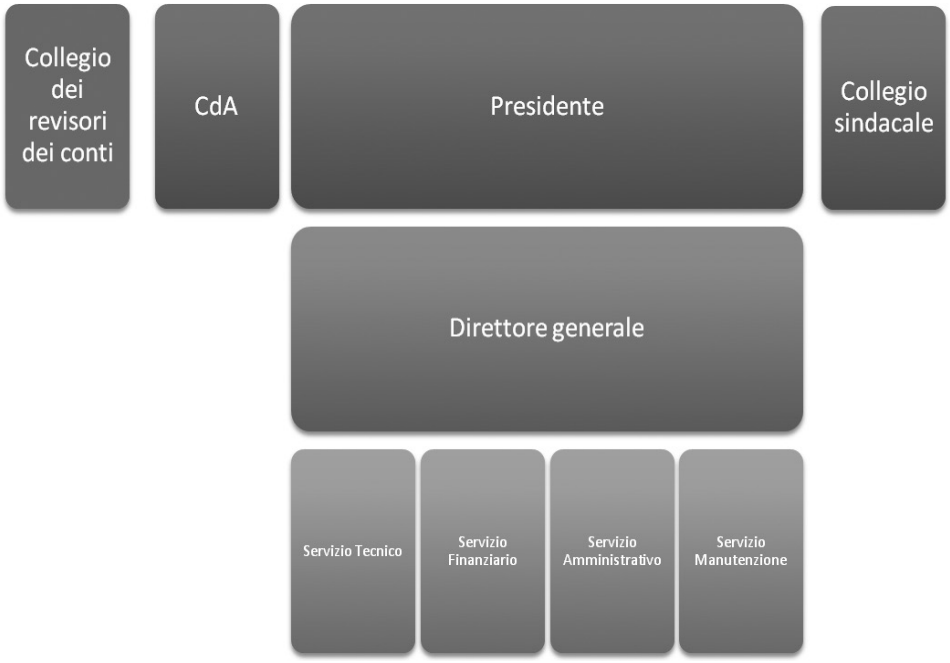
- rivestano funzioni di rappresentanza, amministrazione o direzione degli enti medesimi;
- esercitino, anche di fatto, la gestione o il controllo dell'ente;
- siano sottoposte alla direzione delle precedenti.

---

[30] Si tratta nello specifico delle aziende gestori di edilizia residenziale pubblica delle Regioni Piemonte e Molise.

[31] Tra le quali ricordiamo, a titolo meramente esemplificativo, Edilizia Residenziale Pubblica Massa Carrara SpA, Casa SpA, Aler Pavia ed Acer Bologna.

Tavola 8 – L'organigramma-tipo delle aziende gestori di edilizia residenziale pubblica



I principali reati indicati dalla normativa che determinano la responsabilità amministrativa/penale sono relativi ai rapporti con la pubblica amministrazione e i cosiddetti reati societari. Tra le sanzioni previste, alcune natura interdittiva, anche cautelare, che possono compromettere gravemente la normale prosecuzione dell'attività aziendale (Di Diego, 2007; Previtali, 2009).

La possibilità di evitare o ridurre l'applicazione delle sanzioni è legata all'adozione di modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire i reati individuati dal D.lgs. 231/2001. Tali modelli devono essere basati su una reale ripartizione delle funzioni dell'azienda, di specifiche procedure per le fasi decisionali e del controllo, di un incisivo sistema disciplinare in grado di scoraggiare il compimento dei reati e l'adozione di un codice etico. Quest'ultimo, in particolare, ha l'obiettivo di disciplinare le condotte rilevanti, sotto il profilo etico, nella conduzione delle attività aziendali cui i collaboratori (amministratori, dipendenti in ogni accezione, consulenti esterni, e in genere chiunque svolga a qualsiasi titolo funzioni di rappresentanza anche di fatto) dell'azienda, e delle eventuali controllate, devono attenersi. Lo scopo del codice è rendere trasparente l'attività aziendale e indirizzarne lo svolgimento, in considerazione dell'impegno verso l'obiettivo

di fornire servizi di ERP realmente adeguati al fabbisogno abitativo dei cittadini della provincia di riferimento, nel rispetto del disposto della legge vigente, dello statuto e della Carta dei servizi. Inoltre, il decreto prevede la nomina di un organismo di vigilanza, imparziale e dotato delle necessarie competenze, che deve verificare l'effettività del modello, il suo funzionamento e le necessità di aggiornamento.

Secondo l'art. 6, comma 3, del D.lgs. 231/2001, le associazioni di categoria hanno facoltà di elaborare codici di comportamento sulla base dei quali gli associati possono adottare modelli di organizzazione, gestione e controllo idonei a prevenire la commissione dei reati previsti dal decreto. In particolare, Confservizi ha redatto un codice di comportamento che ha ottenuto il giudizio di legittimità e di idoneità da parte del Ministero della giustizia[32]. Tale codice "è strutturato in due parti: la prima contiene l'articolato del codice; la seconda (allegata al codice) reca le linee guida per la predisposizione dei modelli di organizzazione, gestione e controllo e l'analisi dei singoli reati imputabili all'ente con le relative sanzioni"[33]. L'adozione del modello organizzativo, gestionale e di controllo e del codice etico è stata fortemente raccomandata da Federcasa ai gestori di ERP[34].

5. I sistemi di bilancio nelle aziende di ERP

Nel nostro Paese non esiste un sistema di bilancio unico adottato da tutte le aziende che gestiscono l'ERP. Difatti, non sono stati emanati norme o regolamenti vincolanti per le Regioni alle quali, in via esclu-

---

[32] Confservizi è il sindacato d'impresa che rappresenta, promuove e tutela le aziende e gli enti che gestiscono i servizi pubblici locali, qualunque sia la proprietà. È espressione di otto Federazioni nazionali di settore (Assofarm, Asstra, Federambiente, Federcasa, Federculture, Federutility, Fenasap e Fiaso) e di diciassette Associazioni regionali attraverso le quali Confservizi garantisce una presenza capillare sul territorio.

[33] Cfr. Circolare di Federcasa del 6 aprile 2006 su "Aggiornamenti sul D.lgs. 231/2001. Responsabilità delle società. Codice di comportamento".

[34] Federcasa nasce nel 1996 come trasformazione dell'Associazione nazionale istituti autonomi per le case popolari (Aniacap) costituita nel 1950. La Federazione associa oltre cento enti che, in tutta Italia, da quasi un secolo costruiscono e gestiscono abitazioni sociali realizzate con fondi pubblici, ma anche propri e con prestiti agevolati. Federcasa partecipa alla definizione degli obiettivi e degli strumenti della politica abitativa, promuove lo sviluppo di nuovi strumenti di intervento nel campo dell'edilizia residenziale pubblica, mirando a favorire la qualità dell'abitare e della vita sociale, lavora per migliorare l'efficacia della gestione del patrimonio mobiliare pubblico, rappresenta gli associati nelle organizzazioni nazionali e internazionali.

siva, è stato attribuito il compito di disciplinare la riforma del settore. Conseguentemente, ciascuna di esse ha provveduto autonomamente ad effettuare una scelta in tema di contabilità e di sistema di bilancio inderogabile per le sole aziende operative nel proprio territorio.

I valori rappresentati nel bilancio d'esercizio derivano dalle scritture contabili. Il sistema contabile è ampiamente descritto, qualora sia stato redatto, dal regolamento di amministrazione e di contabilità e deve essere sempre ispirato ai principi civilistici anche quando l'azienda abbia la forma giuridica di ente pubblico. Tuttavia, in quest'ultimo caso è necessario rispettare anche i principi contabili stabiliti per il settore pubblico (Borgonovi, 2004a e 2004b; Caperchione, 2000; Megali, Pozzoli, 2003). In particolare, il sistema contabile è finalizzato a fornire un quadro complessivo dei costi e dei ricavi della gestione, nonché delle variazioni patrimoniali e finanziarie intervenute (Padovani, 2001: p. 11). Inoltre, nelle aziende che redigono anche il bilancio preventivo, deve permettere, contemporaneamente al riscontro periodico dell'andamento economico della gestione, l'individuazione degli scostamenti tra i valori effettivi e quelli di preventivo (Mussari, 2011: pp. 108-130). Infine, le scritture dovranno essere predisposte per assicurare la determinazione e il controllo dei costi e, se possibile dei ricavi, per servizio o per attività ovvero per centro di responsabilità, anche ai fini del controllo di gestione (Anthony *et al.*, 2008; Arcari, 2010: pp. 6-8). A tal fine, in particolare, dovranno essere monitorati i costi generali[35].

In tema di sistemi di bilancio, le aziende cui è stata imposta, in sede regionale, la forma istituzionale di società di capitali pubblica, redigono un bilancio annuale d'esercizio conforme alla normativa civilistica, mentre le aziende con forma giuridica di enti pubblici stilano un bilancio preventivo e un rendiconto consuntivo. La Tav. 9 riporta la tipologia di bilancio che le Regioni hanno scelto per le aziende che si occupano di edilizia sociale[36].

---

[35] Con riguardo al controllo delle spese generali "dovranno essere specificatamente indicate:

- la quota dei costi generali non ripartiti;
- la quota dei costi generali imputata a ciascun servizio od attività o centro di responsabilità, con le modalità di determinazione delle quote stesse ed in particolare la specificazione delle spese generali addebitate ai servizi accessori reversibili dall'utenza".

Cfr. art. 13 regolamento di contabilità dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica del comprensorio di Civitavecchia.

[36] La Tav. 8 non tiene conto delle Regioni Campania, Puglia e Sicilia che non hanno

Tavola 9 – I sistemi di bilancio adottati dalle aziende di ERP

Bilancio	Regioni
Preventivo e consuntivo	Abruzzo, Emilia Romagna, Lazio, Liguria, Lombardia, Marche, Molise, Piemonte, Umbria, Valle d'Aosta, Veneto
Consuntivo	Friuli Venezia Giulia, Toscana, Trentino Alto Adige

Fonte: elaborazione su dati Federcasa.

Le disposizioni sul sistema di redazione del bilancio delle aziende di ERP sono rintracciabili nello statuto. Soprattutto le aziende che hanno la forma istituzionale di enti pubblici, in ragione della maggiore complessità che presenta il loro sistema di bilancio, provvedono alla stesura, quasi sempre in conformità ad uno schema-tipo approvato dalla Giunta regionale, di un regolamento di contabilità. Quest'ultimo costituisce una specificazione dell'ordinamento contabile previsto dalle leggi regionali di riforma delle aziende di edilizia pubblica e dello statuto.

Gli enti pubblici che si occupano di edilizia sociale redigono un bilancio preventivo e un consuntivo o rendiconto.

La gestione economico-finanziaria delle aziende di ERP che hanno la forma giuridica di enti pubblici viene prefigurata in base ad un bilancio di previsione annuale[37]. Si tratta di uno strumento contabile che quantifica, coordina e indirizza, in termini monetari, l'acquisizione e l'impiego dei fattori produttivi per lo svolgimento della gestione di ciascun esercizio nel rispetto dell'equilibrio economico e finanziario (Anessi Pessina, 2000). In altre parole, è finalizzato alla programmazione ed al controllo direzionale dei servizi erogati e delle attività svolte dall'azienda. Esso è redatto secondo criteri e procedure che, considerando l'assetto organizzativo delle varie funzioni aziendali, individuino le responsabilità circa la quantificazione e la destinazione preventiva delle risorse per il conseguimento delle finalità e dei fini aziendali.

Il bilancio annuale di previsione è redatto in termini di competenza e di cassa[38] ed è un documento complesso non solo per le modalità

---

ancora proceduto alla riforma in tema di aziende gestori di ERP e delle Regioni Basilicata, Calabria e Sardegna per le quali le informazioni non sono disponibili.

[37] Alcuni enti economici gestori dell'ERP (ad esempio quelli operativi nelle Regioni Emilia Romagna e Liguria) redigono, oltre al bilancio preventivo annuale, un bilancio pluriennale. Quest'ultimo considera il quadro dei mezzi finanziari che si prevede di destinare per ciascuno degli anni considerati sia alla copertura di spese correnti sia al finanziamento delle spese di investimento (Mulazzani, 2001: p. 132).

[38] "Il bilancio di competenza pura ha per oggetto le entrate da accertare e le spese da impegnare nel periodo considerato. […] Il saldo del bilancio fornisce il risultato

di formazione, ma anche con riguardo agli atti che lo costituiscono, ovvero:

1. conto economico preventivo. Alcune aziende predispongono anche un conto economico per aree di attività che classifica la previsione economica tra i vari settori di attività dell'azienda[39].
2. preventivo di cassa o prospetto di previsione dei flussi finanziari.

Nel corso dell'esercizio finanziario è consentito apportare variazioni ad entrambi i documenti. In particolare, le variazioni, generalmente deliberate dal Consiglio di amministrazione, possono avere ad oggetto[40]:

- il trasferimento di fondi da costo preventivato ad altro costo;
- maggiori costi correlati a nuove o maggiori entrate;
- minori o maggiori ricavi che non modifichino in maniera sostanziale il risultato d'esercizio;
- variazioni di cassa in pareggio.

Il bilancio di previsione deve essere approvato dal Consiglio di amministrazione entro il termine previsto dallo statuto.

L'*iter* di approvazione del bilancio di previsione varia considerevolmente da un'azienda all'altra. In ogni caso, una volta che il bilancio preventivo sia stato approvato dall'organo competente, si provvede, all'inizio di ogni esercizio, sulla base delle risorse finanziarie in esso contenute, ad assegnare i budget di spesa ai dirigenti responsabili dei singoli servizi e/o uffici. Questi ultimi, di conseguenza, divengono i centri di responsabilità dell'azienda, indispensabili nell'ambito del controllo di gestione[41].

Dopo l'approvazione, il bilancio di previsione deve essere trasmesso

---

finanziario di competenza previsto (avanzo, disavanzo, pareggio finanziario). […] Il bilancio di cassa ha per oggetto le previsioni dei pagamenti e delle riscossioni che avverranno nel periodo considerato. […] Il saldo fra le entrate e le uscite determina il previsto risultato di cassa (fondo di cassa, o deficit di cassa, o pareggio di cassa)" (Mulazzani, 2001: pp. 14-18).

[39] La redazione del conto economico per aree di attività è prevista dal regolamento di contabilità dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Provincia di Vicenza e, in generale, i gestori dell'edilizia sociale che operano nella Regione Veneto.

[40] Ad eccezione, ad esempio, di storni o trasferimenti di previsioni di costi e ricavi tra i sottoconti all'interno di uno stesso conto e degli storni di stanziamenti di cassa all'interno della medesima categoria, i quali sono effettuati direttamente dal personale amministrativo.

[41] "A questo proposito, è opportuno subito precisare che esistono due tipi di centri di responsabilità: quelle definiti tecnici e quelli economici. […] I secondi hanno lo scopo di individuare le responsabilità in termini economico-finanziari" (Terzani, 1999: p. 233).

alle singole unità aziendali per le quali costituisce una direttiva operativa. Se l'approvazione del bilancio di previsione non avviene prima dell'esercizio cui il bilancio preventivo si riferisce, il Consiglio di amministrazione può autorizzare la gestione provvisoria sulla base del bilancio di previsione dell'anno precedente.

Ogni legge regionale che disciplina le aziende di edilizia residenziale pubblica può prevedere l'obbligo di redigere anche altri documenti, disciplinati dal regolamento di contabilità aziendale e allegati al bilancio preventivo. Spesso, infatti, quest'ultimo è accompagnato da una relazione, redatta dal Presidente o dal Direttore generale, illustrativa delle scelte che hanno guidato la formazione del bilancio e il loro legame con le linee programmatiche e gli obiettivi, approfondendo la situazione patrimoniale e le attività gestionali dell'azienda[42].

Molti enti economici che gestiscono l'edilizia residenziale pubblica nel nostro Paese, ad esempio quelli delle Regioni Emilia Romagna e Liguria, redigono, oltre al bilancio preventivo annuale, anche un bilancio pluriennale. Quest'ultimo "considera il quadro dei mezzi finanziari che si prevede di destinare per ciascuno degli anni considerati sia alla copertura di spese correnti sia al finanziamento delle spese di investimento […]" (Mulazzani, 2001: p. 132).

---

[42] Ad esempio, il Regolamento di contabilità adottato dalle aziende di ERP della Regione Lazio prevede che la relazione del Presidente contenga:

- un prospetto dimostrativo dell'equilibrio fra costi e ricavi;
- un prospetto sull'andamento dei canoni di locazione e l'analisi dell'eventuale morosità e le azioni intraprese per contrastarla;
- un programma dell'attività di investimento in nuove costruzioni e recupero con le fonti di finanziamento utilizzabili;
- un programma delle attività manutentive ordinarie e straordinarie con le relative fonti di finanziamento utilizzabili;
- un programma di alienazione degli alloggi con indicazione dell'utilizzo dei fondi conseguiti con le cessioni;
- la situazione del personale dipendente all'inizio dell'esercizio e le variazioni che si prevede che interverranno nell'anno;
- i risultati di eventuali gestioni immobiliari effettuate per conto di terzi;
- la situazione finanziaria dell'azienda.

Il Regolamento di contabilità dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale della Provincia di Vicenza, come quello delle altre aziende che operano nella Regione Veneto, prevede, quali allegati al bilancio di previsione, la redazione di un *budget* degli investimenti e di una relazione tecnica amministrativa. Il primo è redatto per tipologia di cespiti ed indica la consistenza iniziale, quella finale e le variazioni che si prevede intervengano nel corso dell'esercizio di riferimento, mentre la seconda contiene l'analisi dei dati contabili maggiormente significativi, nonché le tabelle e i prospetti richiesti dalla normativa regionale.

Le aziende di ERP sono impegnate anche nell'esercizio del servizio di cassa, costituito dal complesso delle operazioni che riflettono la gestione monetaria, con riguardo, soprattutto, alla riscossione delle entrate e al pagamento delle spese (Pozzo, 2004: pp. 30-35). Per il servizio di cassa si affidano ad un istituto di credito con il quale hanno stipulato una convenzione. Il cassiere dell'istituto, oltre all'invio periodico degli estratti conto, su richiesta dell'azienda fornisce gli estremi di qualsiasi operazione di pagamento eseguita, nonché la relativa documentazione. Infine, previa deliberazione del Consiglio di amministrazione, concede anticipazioni di cassa ed altre forme di finanziamento eventualmente indicate nella convenzione. L'azienda può dotarsi anche di una cassa interna. Il fondo di cassa interna è determinato annualmente, insieme al limite massimo di ogni singolo pagamento, in sede di formazione del bilancio preventivo[43]. Le spese effettuate utilizzando il fondo di cassa devono essere annotate in un apposito libro di cassa e periodicamente rendicontate.

Al termine dell'esercizio, le aziende di ERP devono redigere, indipendentemente dalla propria forma giuridica, un documento che illustri i risultati finanziari, economici e patrimoniali effettivamente ottenuti nell'esercizio. Alcune imprese redigono un conto consuntivo, altre un vero e proprio bilancio d'esercizio. Gli schemi utilizzati per il bilancio d'esercizio sono quelli riportati agli art. 2423 e seguenti del Codice Civile, mentre per la stesura del conto consuntivo degli enti pubblici, in alcuni casi, è la Regione che definisce lo schema-tipo che tutte le aziende operanti nel suo territorio devono impiegare. Le aziende di ERP che operano nella Regione Liguria, ad esempio, devono stilare un conto consuntivo basato sullo schema-tipo predisposto dalla Giunta regionale.

Per quanto riguarda la procedura di approvazione, le aziende che redigono il conto consuntivo, dopo l'approvazione da parte degli organi aziendali, devono sottoporlo al controllo della Giunta regionale.

---

[43] Ad esempio, con i fondi a disposizione, "il cassiere interno può provvedere al pagamento:

- delle minute spese di gestione;
- degli acconti per spese di viaggio e di missione fuori sede;
- delle spese per acquisto di giornali, di pubblicazioni, periodiche e simili;
- delle spese postali e di vettura;
- delle piccole spese di riparazione e manutenzione di mobili e locali".

Cfr. art. 8 del Regolamento di contabilità dell'Azienda Territoriale per l'Edilizia Residenziale Pubblica del comprensorio di Civitavecchia.

6. La situazione del comparto nazionale di ERP (2001-2008)

Confservizi (2007 e 2009) ha pubblicato uno studio sulla situazione economica e produttiva dei SPL, rappresentando, non solo i dati generali, ma anche quelli settoriali; quelli aggregati relativi all'edilizia residenziale pubblica, per il periodo 2001-2008, sono riportati nella Tav. 10.

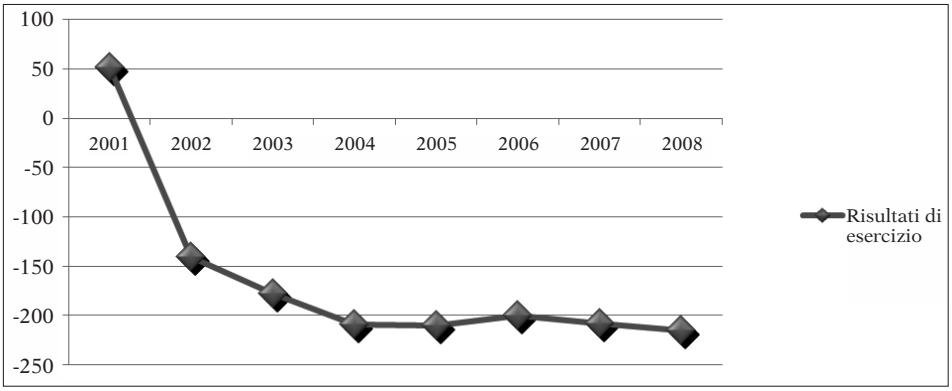
Tavola 10 – Gli andamenti economici e produttivi delle imprese di ERP (in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008 Stime
Totale ricavi, vendite e prestazioni	2.075	1.737	1.176	1.723	1.678	1.660	1.589	1.560
Totale costi	3.097	3.139	3.180	3.247	3.450	3.500	3.693	3.848
di cui costi del personale	*315*	*328*	*333*	*349*	*310*	*320*	*337*	*356*
Risultato di esercizio	52	-141	-178	-209	-210	-200	-208	-215
Investimenti	806	784	724	678	650	600	556	543
Totale addetti	7.088	7.364	7.190	7.093	6.450	6.300	6.287	6.281

Fonte: Confservizi (2007 e 2009).

La Tav. 11 mostra che il trend del risultato d'esercizio delle aziende di ERP è negativo. Il problema non deriva solo dal fatto che, a partire dell'esercizio 2002, il risultato sia negativo, ma anche, e soprattutto, dalla constatazione che non si denotano segni di miglioramento nel periodo considerato. Anzi, il risultato d'esercizio, seppur ad un livello aggregato relativo all'intero settore, continua a peggiorare costantemente (-313,46% rispetto al 2001).

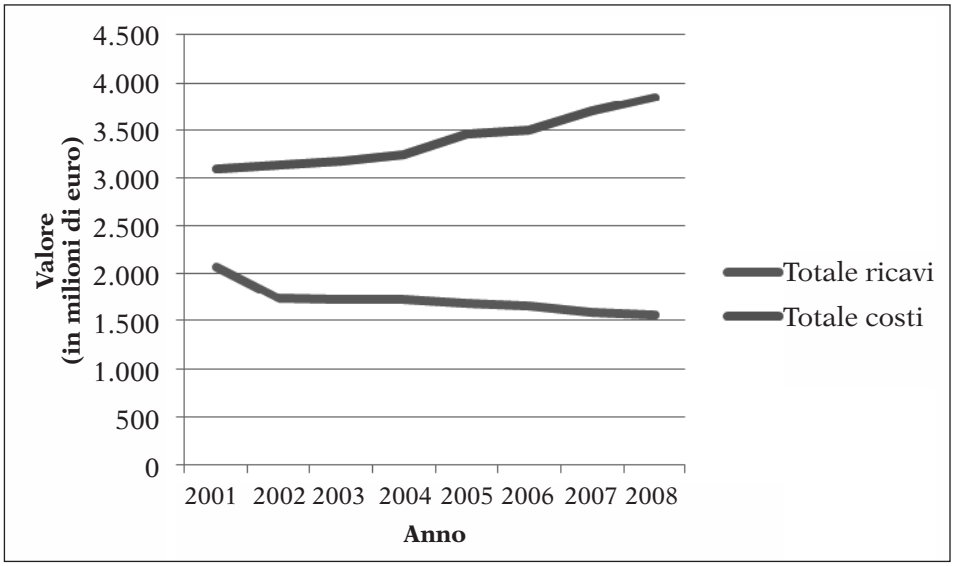
Tavola 11 – Il trend del risultato economico d'esercizio delle imprese di ERP



Fonte: elaborazione su dati Confservizi.

Il risultato d'esercizio negativo dipende dal fatto che, nello stesso arco temporale, si assiste ad una diminuzione dei ricavi delle vendite e delle prestazioni (-33,01%) e, contemporaneamente, ad una crescita costante dei costi totali (+19,52%) (Tav. 12).

Tavola 12 – L'andamento dei ricavi e dei costi totali nel periodo 2001-2008



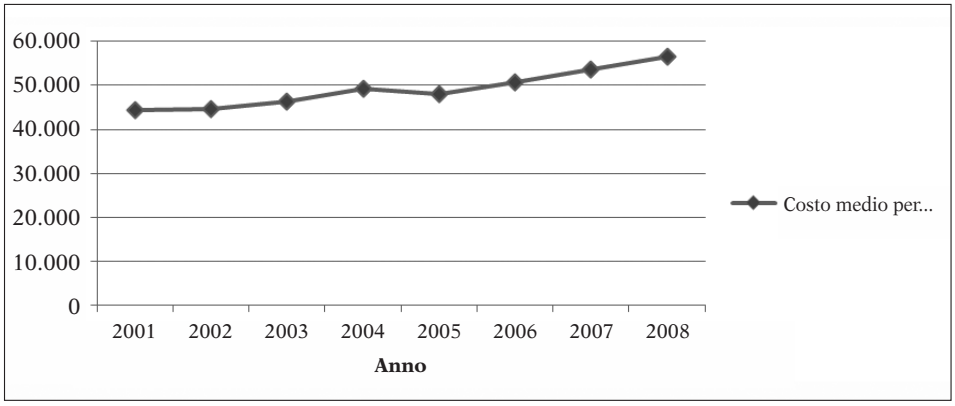
Fonte: elaborazione su dati Confservizi.

La crescita dei costi totali non dipende, come frequentemente accade nel "settore pubblico allargato", dall'incremento dei costi per il personale[44]. Infatti, nel periodo 2001-2008 il costo per il personale, a

[44] I costi per il personale non sono costituiti solo da salari e stipendi, oneri sociali e previdenziali e trattamento di fine rapporto, ma anche da tutta una serie di costi legati alla formazione e all'aggiornamento del personale che, proprio in questi ultimi anni, hanno subito una crescita considerevole. Attualmente, qualunque azienda, pubblica o privata, che operi sul mercato riconosce al personale un ruolo assolutamente centrale e strategico per il raggiungimento delle finalità e degli obiettivi che si è prefissata. Tale considerazione assume una valenza ancora più alta nelle aziende gestori dell'edilizia sociale, nelle quali, abitualmente, il personale si trova ad instaurare un rapporto diretto con l'utenza. Pertanto, le aziende di ERP si sono costantemente impegnate a favorire il coinvolgimento e la collaborazione dei propri dipendenti a tutti i livelli aziendali, ben consapevoli che la missione aziendale è sviluppata e perseguita, in primo luogo, proprio grazie all'organizzazione del personale. Quest'ultimo è considerato uno stakeholder dell'azienda per il quale, nel bilancio sociale, sono addirittura

fronte di una costante diminuzione del numero di addetti del settore, è cresciuto, soprattutto nell'ultimo biennio, ma non in misura tanto elevata da giustificare un incremento così alto dei costi. Le oscillazioni relative al numero di addetti che si verificano tra un esercizio e il successivo sono, presumibilmente, dovute al fisiologico *range* che si verifica, ogni anno, come conseguenza di pensionamenti e nuove assunzioni. Dunque, al fine di comprendere il motivo per cui, a fronte di una riduzione costante del numero di dipendenti del settore, vi sia una crescita dei costi del personale, è stato calcolato il costo medio per addetto come rapporto tra il totale dei costi per il personale e il numero di addetti (Tav. 13).

Tavola 13 – Il costo medio per addetto del settore di edilizia residenziale pubblica



Fonte: elaborazione su dati Confservizi.

Nel periodo 2001-2008, l'indice cresce significativamente, evidenziando uno scostamento, tra il primo e l'ultimo anno di analisi, pari a circa 12 mila euro per addetto.

Nello stesso arco temporale, si assiste anche ad una riduzione degli investimenti, che aggrava il quadro generale del settore.

I principali indici di performance confermano la situazione fino qui delineata per il settore (Tav. 14).

---

previsti specifici obiettivi e politiche di intervento. In particolare, gli obiettivi che un numero sempre più elevato di aziende di edilizia sociale persegue sono, in primo luogo, la fidelizzazione delle risorse umane e, in secondo luogo, la creazione di un ambiente di lavoro soddisfacente.

Tavola 14 – I principali indicatori di performance delle aziende di ERP

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Totale costi/Totale addetti	0,44	0,43	0,44	0,46	0,53	0,56	0,59	0,61
Costi personale/Totale costi	0,10	0,10	0,10	0,11	0,09	0,09	0,09	0,09
Fatturato/Totale addetti	0,29	0,24	0,24	0,24	0,26	0,26	0,25	0,25
Investimenti/Totale addetti	0,11	0,11	0,10	0,10	0,10	0,10	0,09	0,09
Investimenti/Fatturato	0,39	0,45	0,42	0,39	0,39	0,36	0,35	0,35

Fonte: elaborazione su dati Confservizi.

L'indice che desta maggiore preoccupazione è il fatturato medio per addetto che, nel 2002, decresce per poi rimanere pressoché costante nel 2003-2004. Il miglioramento cui si assiste negli esercizi 2005 e 2006 è dovuto alla diminuzione del numero di addetti del settore che si è rivelata meno che proporzionale rispetto al decremento del fatturato. Nell'ultimo biennio analizzato si registra una ulteriore diminuzione dovuta agli andamenti decrescenti del fatturato e del numero di addetti. Infine, a conferma della contrazione degli investimenti, segnaliamo che l'investimento per addetto si riduce costantemente nonostante la diminuzione del numero di occupati nel settore.

La carenza di dati economici non consente di effettuare ulteriori analisi sul settore, tuttavia, la situazione a livello nazionale si presenta tutt'altro che positiva. Infatti, "per l'edilizia residenziale pubblica i numeri indicano una crisi strutturale, con gli investimenti che scendono ancora (meno 16% rispetto al 2001) e il fatturato che si mantiene a livelli lontani da quelli di inizio decennio" (Trovati, 2007). Se a questo aggiungiamo un crollo, negli ultimi cinque anni, del risultato operativo (-400%) e degli investimenti (-22,6%) a fronte di costi del personale che continuano a crescere, la situazione appare significativamente compromessa.

Per innescare una inversione di tendenza serve un cambio della strategia che permetta di superare le inefficienze gestionali che caratterizzano, evidentemente, la maggioranza dei gestori dell'ERP. È comunque doveroso tener presente che si tratta di dati aggregati, che costituiscono una media tra situazioni estremamente positive e altre negative (Jones, Pawson, 2009).

7. Una finestra sullo stato attuale (2010-2011)

Per avere una panoramica sullo stato attuale del comparto nazionale di ERP è stato inviato ai 110 gestori il questionario riprodotto nell'Appendice A.

Il tasso di risposta è stato del 36,36%, ovvero 40 aziende su 110. In proposito, è interessante esaminare la distribuzione regionale delle aziende che hanno partecipato all'indagine (Tav. 15).

Tavola 15 – La distribuzione regionale delle aziende di ERP che hanno partecipato all'indagine

Regione	N. Aziende partecipanti	N. Aziende	Tasso di risposta (%)
Abruzzo	2	6	33,33
Basilicata	0	2	0,00
Calabria	0	5	0,00
Campania	0	5	0,00
Emilia Romagna	4	9	44,44
Friuli Venezia Giulia	4	5	80,00
Lazio	1	7	14,29
Liguria	0	4	0,00
Lombardia	6	13	46,15
Marche	2	5	40,00
Molise	0	2	0,00
Piemonte	2	7	28,57
Puglia	2	5	40,00
Sardegna	0	1	0,00
Sicilia	2	10	20,00
Toscana	8	11	72,72
Trentino Alto Adige	1	2	50,00
Umbria	0	1	0,00
Valle d'Aosta	0	2	0,00
Veneto	6	8	75,00
Totale	***40***	***110***	***36,36***

Le aziende che hanno partecipato più massicciamente all'indagine appartengono al Friuli Venezia Giulia, seguito dalla Toscana e dalla Lombardia. D'altra parte, vi sono Regioni che non sono rappresentate, ovvero Basilicata, Calabria, Campania, Liguria, Molise, Sardegna, Umbria e Valle d'Aosta. Tra queste ultime, Sardegna e Umbria gestiscono l'ERP avvalendosi di una sola azienda mentre la Valle d'Aosta ne conta due. La maggioranza delle Regioni non rappresentate appartiene al Sud, mentre per il Nord, alla già citata Valle d'Aosta, si aggiunge la Liguria.

La distribuzione regionale fortemente disomogenea rende scarsamente significativa la presentazione dei risultati del questionario secondo la collocazione regionale delle imprese; dunque, essi sono

presentati a livello aggregato. Si evidenzia inoltre che Aler Monza Brianza ha ritenuto di non compilare il questionario poiché, essendosi costituita nel 2008, negli anni oggetto di indagine non aveva ancora completato la fase di start-up. Inoltre, non era ancora definitivamente stabilizzata la dotazione organica del personale e non venivano espletate attività quali ad esempio la vendita del patrimonio e l'assunzione di mutui.

La prima parte del questionario concerne alcune informazioni utili ad inquadrare le dimensioni e le caratteristiche dell'attività aziendale, nonché il contesto territoriale in cui essa opera (Tav. 16).

Tavola 16 – Le attività e la gestione delle aziende di ERP nell'esercizio 2011

	Non di pertinenza	Valore	Valore medio per azienda	Non risponde
N. addetti		2.466	69	2
N. alloggi ERP locali gestiti		238.978	6.289	
N. altre immobilizzazioni ERP		11.048	325	4
Totale immobili amministrati o gestiti		294.896	7.760	
Canone medio mensile di locazione degli alloggi ERP (euro)		3.661	102	2
Morosità consolidata		134.821.428	3.745.040	2
N. domande alloggi presenti nelle graduatorie dei comuni per i quali è esercitata l'attività	19	26.902	1.681	3
N. di alloggi che nel 2011 sono stati sfitti per oltre 2 mesi consecutivi		9.616	301	6
N. istanze di sfratto	1	5.614	175	5
N. esecuzioni totali	2	1.008	34	6
N. esecuzioni totali per morosità	2	1.108	35	4

Il gruppo di imprese che ha risposto al questionario gestisce complessivamente quasi trecentomila immobili di ERP, l'81,04% dei quali locati ad un canone medio mensile di 102 euro.

I dati riportati nella tabella evidenziano che la gestione presenta caratteristiche molto complesse. Se consideriamo i valori medi, osserviamo che, nell'anno di riferimento, il 4,80% degli alloggi è rimasto sfitto per oltre due mesi consecutivi, mentre le istanze di sfratto hanno riguardato il 2,78% delle abitazioni. Le esecuzioni totali per morosità sono inferiori e si attestano allo 0,56%. A questo si aggiungano, in primo luogo, la media delle pratiche gestite da ogni azienda, 1.681 domande di alloggi presenti nelle graduatorie che corrispondono a circa il 26,73% degli immobili di ERP gestiti, e, in subordine, la morosità

consolidata media per azienda pari ad euro 3.745.040 che, se rapportata agli immobili complessivamente gestiti, determina una morosità per immobile pari a 482 euro, oltre quattro volte il canone di locazione medio mensile.

La seconda parte del questionario si focalizza invece sugli aspetti contabili e presenta i principali dati relativi al biennio 2010-2011 (Tav. 17).

Tavola 17 – I principali valori economico-finanziari delle aziende di ERP per il biennio 2010-2011

Aggregati di bilancio	*Valore*		*Valore medio per azienda*	
	2010	**2011**	**2010**	**2011**
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	527.206.644	528.352.638	13.873.859	13.904.017
Costo sostenuto per il personale dipendente	124.121.220	124.164.688	3.266.348	3.267.492
Costi per servizi	312.126.518	300.698.492	8.213.856	7.913.118
Costo per manutenzioni spesate nell'esercizio	117.858.206	105.179.038	3.101.532	2.767.869
Interessi passivi	8.072.580	8.920.658	212.436	234.754
Risultato economico dell'esercizio	36.272.650	14.318.046	954.543	376.791
Totale dell'attivo	6.000.963.084	6.067.634.172	157.920.081	159.674.583
Totale del patrimonio netto	4.321.478.400	4.918.026.826	113.723.116	129.421.759
Totale debiti a medio/lungo termine verso finanziatori	267.956.238	264.822.236	7.051.480	6.969.006

Con riferimento alle performance evidenziate dai questionari, si sottolineano risultati economici positivi che, nel 2011, diminuiscono significativamente rispetto all'anno precedente (-60,53% in termini medi), a fronte di un incremento medio del fatturato di 30.158 euro e corrispondente allo 0,22%. È interessante notare che la flessione dell'utile non è da collegarsi alle principali voci di costo del core business. Infatti, ad eccezione dei trascurabili aumenti del costo del personale e degli oneri per interessi passivi, i costi per servizi e la spesa per manutenzioni sono in flessione. Il fatturato medio per dipendente ammonta ad euro 201.507, a fronte di un costo medio pari ad euro 47.355.

Si osservi che, nel 2011, il fatturato concorre alla copertura dei principali costi di gestione (personale, servizi, manutenzioni e interessi passivi) nella misura del 98,03%; in altri termini, la gestione cosiddetta caratteristica del settore è ancora in sofferenza poiché non è in grado di generare effetti positivi sul risultato complessivo di gestione. Al contrario, si conferma anche per il biennio 2010-2011 la tendenza delle aziende di ERP ad ottenere risultati economici positivi grazie al contributo offerto dalla gestione non caratteristica.

Inoltre, frequentemente, esse investono la loro liquidità in operazioni finanziarie che contribuiscono in modo determinante all'ottenimento di risultati di esercizio positivi.

Se esaminiamo la struttura patrimoniale, si evidenzia come il patrimonio netto costituisca nel 2010 e nel 2011, rispettivamente, il 72,01% e l'81,05% del totale del passivo, con una incidenza dei debiti a medio/lungo termine pari al 4,46% e al 4,36% sul totale dello stato patrimoniale. Tali rapporti potrebbero essere correlati alla presenza di importi significativi stanziati nella voce "Altre riserve" del patrimonio netto e derivanti da operazioni di rivalutazione immobiliare. A far "lievitare" il patrimonio netto non sono quindi i risultati positivi conseguiti dalle aziende, quanto piuttosto operazioni straordinarie connesse con la gestione del patrimonio.

Questi dati aggregati, seppur sintetici, dimostrano, da un lato, la complessità del settore, il cui core business si fonda sul soddisfacimento di un bisogno sociale fondamentale quale quello della casa e, dall'altro, l'incapacità della gestione caratteristica di contribuire all'ottenimento degli equilibri di bilancio. Considerando congiuntamente i due aspetti, è evidente che nel lungo termine tali gestioni non saranno in grado, autonomamente, di generare flussi positivi di reddito se non basandosi sui risultati della gestione extra-caratteristica (finanziaria e straordinaria).

4. Il caso toscano

1. La normativa regionale della Toscana

La Regione Toscana è stata oggetto di una "doppia riforma". Infatti, ad una prima legge di riordino è seguito un nuovo progetto istituzionale[1]. In particolare, alla L.R. 3 novembre 1986 n. 49 è seguita la L.R. 3 novembre 1998 n. 77. Di seguito, sono brevemente esaminate entrambe in modo da fornire un quadro esaustivo del processo di riforma regionale dell'ERP.

1.1. La prima riforma

La L.R. 49/1986 riguardante la "riorganizzazione della struttura operativa dell'edilizia residenziale pubblica" costituisce una legge di riorganizzazione di "prima generazione" che la Regione Toscana emanò sulla base del D.P.R. 616/1977 che sanciva il trasferimento delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica dallo Stato alle Regioni.

La norma non descriveva le finalità delle politiche abitative regionali e dell'azione degli enti gestori, sintetizzando gli obiettivi che la Regione o lo Stato che legiferano intendono raggiungere e gli strumenti che intendono impiegare. La L. 49/1986, invece, si limitava a richiamare gli " articoli 13 e 93 del Decreto Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n 616"[2] e, genericamente, la legislazione vigente per la

---

[1] In altri casi, alla riforma attuata con legge regionale sono stati apportati cambiamenti con disposizioni successive di modifica della legge primaria. In Emilia Romagna la legge di riforma è la L.R. 8 agosto 2001 n. 24, mentre la legge di modifica è la L.R. 3 giugno 2003, n. 10. Per la Regione Liguria, la legge di riforma primaria è la L.R. 12 marzo 1998 n. 9, mentre la legge modificatrice è la L.R. 29 giugno 2004, n. 10. Per la Lombardia, infine, la legge di riforma è la L.R. 10 giugno 1996 n. 13, mentre le leggi di modifica sono state la L.R. 29 marzo 1997, n. 8 e la L.R. 22 luglio 2002 n. 14.

[2] Cfr. art. 1 della L.R. 3 novembre 1986 n. 49.

disciplina del nuovo ordinamento degli enti regionali operanti nel settore dell'edilizia residenziale pubblica.

Secondo quanto previsto dalla L.R. 49/1986, gli Istituti Autonomi Case Popolari assumevano la denominazione di Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER), mentre il Consorzio regionale degli IACP della Toscana era sostituito dall'Azienda Regionale per l'Edilizia Residenziale (ARER). Pur essendo enti pubblici dotati di autonomia amministrativa e contabile, la L.R. indicava dettagliatamente i compiti delle aziende di edilizia residenziale nell'ambito dell'attuazione dei programmi di edilizia sociale. Successivamente, tali organismi furono soppressi dalla cosiddetta seconda riforma.

1.1.1. L'Azienda Regionale per l'Edilizia Residenziale (ARER)

L'Azienda Regionale per l'Edilizia Residenziale impartiva le direttive alle ATER con riguardo agli aspetti procedurali, progettuali e finanziari degli interventi e ne verificava l'attuazione attraverso procedure dedicate. L'ARER, mediante un apposito Comitato tecnico-scientifico nominato dal Consiglio di amministrazione, svolgeva, nel quadro delle direttive del Consiglio regionale, attività di studio, ricerca, documentazione relativamente alle tipologie progettuali, alle tecnologie, ai materiali e ai componenti costruttivi e si occupava di monitorare il mercato delle abitazioni, degli appalti e delle costruzioni. In particolare, al Comitato competeva di esprimere un parere sui programmi di attività e sugli studi e ricerche effettuate dall'ARER.

Gli organi, rinnovati al momento dell'elezione del Consiglio regionale, con i quali operava l'ARER erano:

- Presidente;
- Consiglio di amministrazione;
- Collegio sindacale.

Il Consiglio di amministrazione era composto da sette membri eletti dal Consiglio regionale tra soggetti particolarmente qualificati ed esperti in materia di ERP e con rilevanti esperienze di amministrazioni pubbliche e private. Il Consiglio eleggeva al suo interno il Presidente e il Vice-Presidente.

Il Collegio sindacale, nominato con decreto del Presidente della Giunta regionale, esercitava la vigilanza sulla gestione del bilancio e del patrimonio e su quella di cassa, nonché sulla regolarità degli atti amministrativi. Era un organo collegiale composto da tre membri: due, uno dei quali con funzioni di Presidente, nominati dal Consiglio regionale tra i professionisti iscritti nell'Albo dei Revisori dei conti e

l'altro nominato dal Ministero del tesoro. Il Collegio sindacale, oltre a fornire su richiesta informazioni al Consiglio e alla Giunta regionale, redigeva una relazione periodica sull'attività svolta e sulle questioni che avevano costituito oggetto di esame.

Per il proprio funzionamento, l'ARER usufruiva di finanziamenti erogati dalla Regione, che stabiliva:

1. il contributo da corrispondere annualmente all'ARER per l'attività di studio e ricerca e per le spese del Comitato tecnico-scientifico nella misura determinata sulla base di un coefficiente che era determinato dal Consiglio regionale, che approvava un piano finanziario per il funzionamento dell'Azienda, in virtù di una valutazione di congruità delle risorse necessarie;
2. il rimborso per spese tecniche e generali relative ai programmi costruttivi di edilizia residenziale;
3. i contributi e rimborsi corrisposti per i servizi prestati o svolti nei confronti di altri soggetti;
4. il contributo a percentuale sui programmi dell'ATER per i compiti di indirizzo impartiti a quest'ultima e per gli interventi compiuti dalla Commissione Regionale Tecnica Consultiva[3] istituita presso l'ARER.

1.1.2. Le Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER)

Ogni ATER era competente per il territorio della propria Provincia ed aveva sede nel capoluogo. La Provincia di Firenze era dotata di una seconda azienda, competente per il territorio dei Comuni di Prato, Cantagallo, Carmignano, Montemurlo, Poggio a Caiano, Vaiano e Vernio, con sede nel Comune di Prato[4].

Al momento dell'elezione del Consiglio regionale, venivano rinnovati gli organi dell'ATER:

- Presidente;
- Consiglio di amministrazione;
- Collegio sindacale.

---

[3] "È istituita presso l'ARER una Commissione Tecnica Consultiva presieduta dal Presidente dell'ATER […]. Tale commissione esprime un parere obbligatorio sugli atti tecnici relativi all'attuazione dei programmi di nuova costruzione e recupero predisposti dalle ATER. […]". Cfr. art 12 della L.R. 3 novembre 1986 n. 54.

[4] L'Ente Provincia di Prato è stato istituito il 16 aprile 1992. Il primo Presidente della Provincia, insieme ai componenti del Consiglio, è stato eletto nelle consultazioni amministrative del 1995.

Il Consiglio di amministrazione di ciascuna ATER era composto da nove membri scelti tra soggetti particolarmente qualificati ed esperti in materia di edilizia residenziale pubblica e con rilevanti esperienze di amministrazioni pubbliche e private. In particolare:

- tre rappresentanti del Comune capoluogo di Provincia e del Comune di Prato per quella azienda;
- due rappresentanti del Comune con popolazione superiore a 15 mila escluso il capoluogo, nel cui territorio sia ubicato il maggior numero di alloggi di proprietà dell'ATER;
- un rappresentante del Comune con popolazione fino a 15 mila abitanti dove sia ubicato il maggior numero di alloggi di proprietà dell'ATER;
- tre rappresentanti del Consiglio regionale.

Il Consiglio di amministrazione dell'ATER eleggeva al suo interno sia il Presidente che il Vice-Presidente.

Le ATER provvedevano, nel rispetto di quanto previsto dall'ARER, alla progettazione e alla realizzazione degli interventi localizzati nel territorio di competenza; assumevano la gestione dei finanziamenti e approvavano gli atti tecnici e amministrativi relativi all'attuazione dei programmi. Infine, se richiesto in maniera formale dai Comuni e dagli altri enti pubblici provvedevano:

- alla redazione degli strumenti di pianificazione esecutiva finalizzati agli interventi di ERP;
- alla progettazione e realizzazione di opere di urbanizzazione primaria e secondaria per le aree destinate all'ERP;
- alla progettazione e realizzazione degli interventi di recupero sul patrimonio edilizio di proprietà dei Comuni e di altri enti pubblici;
- alla progettazione e realizzazione delle altre opere pubbliche;
- all'espletamento delle procedure preordinate all'espropriazione e all'occupazione di immobili inerenti i suddetti interventi.

Con riguardo al patrimonio residenziale pubblico, le ATER provvedevano agli adempimenti conseguenti alla gestione e alla manutenzione del proprio patrimonio. Inoltre, i Comuni potevano avvalersi delle ATER per il censimento del proprio patrimonio e per provvedere alla gestione e manutenzione dei propri immobili destinati all'ERP. Infine, le ATER si occupavano della stipula dei contratti di locazione in conformità al contratto-tipo previsto dalla L.R. 14 dicembre 1983 n. 78 e fornivano il loro parere sul programma di manutenzione degli alloggi di ERP ai Comuni.

Le ATER inviavano annualmente alla Giunta regionale, ai Comuni interessati e all'ARER una relazione sull'attuazione dei programmi di

ERP di propria competenza; copia del bilancio consuntivo e preventivo e una relazione sullo svolgimento dei compiti supplementari ad esse affidati. I Comuni e l'ARER potevano inviare alla Regione e alle ATER osservazioni e proposte in relazione agli atti ricevuti.

Per il funzionamento delle ATER la Regione stabiliva sia la misura dei rimborsi per spese tecniche e generali per la realizzazione dei programmi di edilizia residenziale che i contributi e rimborsi corrisposti per i servizi prestati o svolti nei confronti di altri soggetti.

In relazione all'attuazione dei programmi di ERP, il Consiglio regionale ripartiva ogni due anni le percentuali dei finanziamenti fra l'ARER e le ATER.

1.2. La seconda riforma

La legge regionale toscana di riordino del 1986 è stata oggetto di una serie di "ritocchi" in previsione di una successiva riforma. Dal 1994, i Consigli di Amministrazione delle ATER erano stati sostituiti da amministratori unici, con durata di incarico limitata e prorogata ripetutamente con singoli provvedimenti normativi prima dell'effettiva riforma. Ancora, sempre in prospettiva di una ulteriore riforma, nel 1998 una legge regionale aveva soppresso l'ARER e trasferito le sue funzioni alla Regione.

La riforma è stata poi varata con la L.R. 77/1998, attuativa del D.lgs. 112/1998 che aveva trasferito patrimonio e funzioni ai Comuni, per l'esercizio in forma associata affidato a nuovi soggetti da definire. L'iter prevedeva diverse fasi e una procedura sostitutiva in caso di inerzia dei Comuni. Le peculiarità delineate dalla L.R. per l'ente che avrebbe dovuto occuparsi dell'ERP erano natura di ente pubblico economico, dotato di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e di un amministratore unico.

La finalità della L.R. 77/1998 era disciplinare "le modalità di intervento e la ripartizione delle competenze attinenti il settore dell'edilizia residenziale pubblica […] individuando nei Comuni i principali attori per la messa in opera delle politiche della casa, al fine di favorire la gestione unitaria ed efficiente e la riqualificazione del patrimonio, l'ottimizzazione delle risorse finanziarie disponibili, anche attraverso una razionalizzazione dei modelli organizzativi, il miglioramento della qualità generale degli insediamenti urbani"[5].

---

[5] Cfr. art. 1 della L.R. 3 novembre 1998 n. 77.

La norma individuava i compiti e le funzioni della Regione e dei Comuni, ridisegnando completamente il quadro delle competenze in materia di ERP. Alla Regione era affidata una serie di attività finalizzate a conservare un carattere di unitarietà, mentre ai Comuni erano conferite le funzioni non espressamente riservate alla Regione.

I principi ispiratori della riforma possono essere così brevemente descritti (Federcasa, 2010):

- trasferimento ai Comuni di tutte le funzioni gestionali e tecnico-amministrative connesse con l'attuazione degli interventi di edilizia residenziale pubblica e mantenimento alla Regione delle sole funzioni di indirizzo e controllo connesse, come già evidenziato, con la programmazione delle risorse e la verifica dei risultati;
- centralità del ruolo dei Comuni associati nella definizione di politiche abitative effettivamente aderenti alle specificità sociali ed economiche dei diversi sistemi urbani locali, ma che trovano nelle regole e negli strumenti di governo del territorio i presupposti per una efficiente ed integrata realizzabilità dei relativi programmi di intervento;
- unitarietà, efficienza ed economicità della gestione del patrimonio, tramite la ricomposizione nei Comuni della proprietà di tutto il patrimonio ERP, mediante il trasferimento degli immobili di proprietà delle ATER e una più nitida separazione tra le funzioni di programmazione e di decisione (esclusive della Regione e dei Comuni).

La soluzione originariamente prevista nella L.R. 77/1998 non è mai stata adottata e si è preferito, nell'arco di tempo intercorrente tra l'emanazione della legge di riforma e la sua attuazione, procrastinare il vecchio regime con provvedimenti normativi di mantenimento dello status quo. La legittimazione degli organi delle aziende è stata garantita da una nuova legge di proroga valida fino al completamento della riforma.

Il vuoto giuridico creato dall'abrogazione della L.R. 49/1986 ad opera della L.R. 77/1998 è stato colmato dalla L.R. 1/2001 che ha reintrodotto la normativa contenuta nella L.R. 49/1986, prevedendo all'art. 8 che "le funzioni degli amministratori straordinari e dei sindaci e ogni altra funzione concernente le ATER sono esercitate in conformità alla normativa previgente alle abrogazioni di cui all'art. 10", tra cui, appunto, quella della L.R. 49/1986.

L'unico "passo" compiuto in ottemperanza alla originaria procedura prevista dalla riforma era stato quello del Giunta regionale di proporre

la Provincia come livello ottimale di esercizio (L.O.D.E.). Il Consiglio regionale, infatti, ai sensi dell'art. 5 della L. 77/1998, con apposita delibera, ha individuato negli ambiti provinciali i livelli ottimali di esercizio delle funzioni in materia di ERP, con la sola eccezione del territorio provinciale di Firenze per il quale sono stati individuati due livelli (uno corrispondente al territorio del circondario dell'Empolese-Valdelsa e l'altro relativo al restante territorio della Provincia di Firenze)[6].

L'operatività del trasferimento delle funzioni dallo Stato alle Regioni e, conseguentemente, l'attuazione della L.R. 77/1998 erano subordinate alla sottoscrizione di due Accordi di Programma, firmati il 29 gennaio 2001 (edilizia agevolata) e il 19 marzo 2001 (edilizia sovvenzionata).

Il definitivo impulso alla riforma è avvenuto con l'emanazione della deliberazione del Consiglio regionale n. 109 del 26 giugno 2002, che ha affidato ai Comuni in forma associata le funzioni in materia di ERP, demandando alle amministrazioni di ciascun L.O.D.E. la costituzione dei nuovi soggetti gestori.

La delibera del Consiglio regionale prevedeva importanti interventi, tra i quali:

- la costituzione del "Comitato Regionale Casa"[7];
- la disciplina delle modalità di scioglimento delle ATER;
- la fissazione al 31 dicembre 2002 e al 30 settembre 2003 dei termini ultimi entro i quali procedere, rispettivamente, alla formale determinazione delle modalità di esercizio in forma associata delle funzioni e alla costituzione del soggetto cui affidare l'esercizio delle stesse, ovvero il nuovo ente gestore.

Nell'ambito di ciascun L.O.D.E. doveva essere data comunicazione alla Giunta regionale dal Comune capoluogo di Provincia, qualora il L.O.D.E. fosse coinciso con la Provincia, ovvero dal Comune con il più alto numero di abitanti, delle modalità di esercizio in forma associata delle funzioni e dell'avvenuta costituzione del soggetto cui affidare l'esercizio delle stesse, unitamente alla specificazione della data prevista per l'effettiva operatività del nuovo soggetto gestore e della quota di

---

[6] Cfr. Delibera del Consiglio regionale n. 397 del 28 dicembre 1999.

[7] Il Comitato Regionale Casa è un organismo consultivo che ha le funzioni di esprimere pareri consultivi in ordine agli indirizzi per la definizione dei programmi di ERP e al relativo stato di attuazione e alla valutazione della gestione complessiva regionale dell'edilizia sociale. Il Comitato, presieduto dal competente assessore o da un suo delegato e composto da 16 membri nominati dal Presidente della Giunta regionale, dura in carica per l'intera legislatura e ha l'obbligo di riunirsi almeno una volta l'anno.

partecipazione dei singoli comuni al soggetto stesso. La Giunta regionale entro 30 giorni dal ricevimento della suddetta comunicazione, mediante propria delibera, provvedeva a:

1) fissare la data di scioglimento dell'ATER;
2) incaricare l'Amministratore Straordinario dell'ATER di procedere, entro la data fissata per lo scioglimento, a quanto necessario per lo scioglimento stesso ovvero, in particolare, a:
   a) redigere l'ultimo bilancio consuntivo dell'attività operativa con le stesse modalità di legge previste per tale adempimento;
   b) predisporre il rendiconto finale dell'ATER;
   c) redigere l'elenco degli immobili da attribuire ai Comuni, distinguendo gli stessi in vincolati e non vincolati ad attività di ERP;
   d) redigere gli elenchi degli immobili di ERP di proprietà di altri soggetti diversi dall'ATER la cui gestione è affidata secondo la legislazione vigente agli Istituti Autonomi Case Popolari comunque denominati da affidare dalla data dello scioglimento dell'ATER al nuovo soggetto gestore;
   e) conferire crediti, debiti, liquidità, diritti e obblighi, compresi i vincoli di destinazione e di impiego delle disponibilità finanziarie, al nuovo soggetto gestore per conto dei Comuni a cui tali elementi patrimoniali sono stati assegnati dalla Regione in ragione delle quote di partecipazione al soggetto gestore come definito dal L.O.D.E.;
3) disciplinare le modalità di assegnazione del personale in servizio presso l'ATER al nuovo soggetto gestore, sulla base dell'accordo tra i Comuni, previa intesa con le organizzazioni sindacali.

La Regione Toscana, tra le forme associative consentite dall'art. 120 del Tuel, ha scelto la Convenzione per consentire ai Comuni di attuare la riforma senza costituire organismi complessi e dotati di personalità giuridica e limitare così sia la spesa che gli appesantimenti burocratici. La decisione concordata per le aziende della Regione identifica i nuovi soggetti nella forma delle società di capitali, in particolare di società per azioni.

La Tav. 1 propone un quadro sinottico degli enti creati in ognuno degli unidici L.O.D.E. identificati, con indicazione della denominazione, della forma societaria e dell'anno di costituzione dell'azienda.

La peculiarità principale della legge di riforma toscana è il trasferimento della titolarità del patrimonio delle ATER ai rispettivi Comuni, i quali hanno provveduto, in forma associata nei livelli ottimali di esercizio, alla costituzione del soggetto cui affidare le funzioni gestionali. In Toscana la forma societaria è il modello gestionale privilegiato, scelto da tutti i L.O.D.E. della Regione.

Muovono dunque i primi passi le nuove società costituite, con due sole eccezioni[8], nella forma giuridica di società per azioni, per lo svolgimento delle funzioni di edilizia residenziale pubblica nella nuova veste di soggetto imprenditoriale.

Tavola 1 – Le forme societarie delle società toscane di gestione dell'ERP

L.O.D.E.	Denominazione	Forma societaria	Costituzione
Firenze	Casa SpA	Società per azioni	17/10/2002
Empolese-Valdelsa	Publicasa SpA	Società per azioni	22/07/2003
Grosseto	Edilizia Provinciale Grossetana SpA	Società per azioni	18/12/2003
Prato	Edilizia pubblica pratese SpA	Società per azioni	28/11/2003
Arezzo	Arezzo Casa SpA	Società per azioni	31/12/2003
Livorno	Casa Livorno e Provincia SpA	Società per azioni	19/03/2004
Lucca	ERP Lucca Srl	Società a responsabilità limitata	23/12/2003
Massa Carrara	ERP SpA di Massa Carrara	Società per azioni	29/03/2004
Siena	Siena Casa SpA	Società per azioni	01/04/2004
Pisa	APES Scpa	Società consortile per azioni	08/04/2004
Pistoia	SPES Scrl[9]	Società consortile a responsabilità limitata	24/05/2004

Con il riordino delle competenze in materia di edilizia residenziale pubblica della L.R. 77/1998, la cui attuazione può considerarsi ormai compiuta, la Regione Toscana ha fissato i presupposti funzionali e organizzativi per un percorso di riforma che, fondato sulla centralità del ruolo dei Comuni associati, sia in grado di delineare una più equa e organica politica sociale della casa: orientando la costruzione di un nuovo sistema di regole e strumenti tesi a collocare l'edilizia sociale all'interno e in funzione delle più generali norme che regolano il governo del territorio; facendo sì che i finanziamenti destinati alla casa possano diventare opportunità e risorsa per la riqualificazione degli insediamenti (Cispel Confservizi Toscana, 2008). "Il caso [toscano] resta tuttavia unico in Italia e non vi sono tuttora apprezzabili segnali nel senso che si tratti di una tendenza destinata a breve a divenire prevalente" (Grassia, 2005: p. 15).

---

[8] Il L.O.D.E. di Lucca, che ha scelto la forma di società a responsabilità limitata, e il L.O.D.E. di Pisa, che invece ha optato per la società consortile per azioni.

[9] L'Assemblea dei soci di SPES SpA ha deliberato, in data 4 dicembre 2012, la variazione della forma giuridica in Società consortile a responsabilità limitata. La trasformazione è stata iscritta nel Registro delle imprese il 15 marzo 2013.

2. Le politiche abitative e il patrimonio di ERP della Regione Toscana

La trasformazione demografica, culturale ed economica della società toscana, così come avvenuto a livello internazionale e nazionale, ha comportato la nascita di nuove forme di disagio abitativo (Arbaci, Tapada-Berteli, 2012).

L'accresciuta mobilità, derivante soprattutto da una forte flessibilità del lavoro, ha condotto alla formazione di esigenze abitative particolari, estendendo il problema della casa anche a nuclei familiari con un reddito non necessariamente basso. Si tratta di immigrati, anziani, giovani, lavoratori flessibili e ad alta mobilità, che occupano una sorta di "area grigia" per la quale l'indisponibilità della casa non deriva tanto da problemi di natura economica, quanto dal particolare status in cui si trovano in quella determinata fase della loro vita (Porter, Shaw, 2009). Per questi soggetti la casa di proprietà rappresenta, in alcuni casi, una scelta impraticabile a causa di evidenti limiti reddituali e, in altri, una alternativa addirittura indesiderata, vista l'incertezza della loro posizione. Per motivi diversi, quindi, entrambe le categorie di soggetti considerano la locazione l'alternativa più valida.

A fronte della crescita di domanda di abitazioni in affitto non corrisponde però un adeguato aumento dell'offerta.

In Toscana, secondo i dati Eu-Silc 2008, la proprietà della casa è la soluzione largamente prevalente. Infatti, il 71% dei nuclei familiari è proprietario della propria abitazione, il 17% (il 6% in affitto sociale e l'11% a prezzi di mercato) è in locazione e il restante 12% dispone di una casa a titolo gratuito. Dunque, anche in Toscana il segmento degli immobili in locazione appare residuale con conseguenze negative sul mercato delle proprietà, in particolare per quanto riguarda l'incremento dei prezzi e, quindi, sui nuclei familiari che si rivolgono a tale comparto. Tuttavia, è opportuno sottolineare che la percentuale di abitazioni destinate al social housing è superiore rispetto alla media nazionale del 5% (Cecodhas, 2007: pp. 64-66), segno ulteriore di una particolare sensibilità politica verso la questione abitativa.

Il ridursi delle disponibilità pubbliche destinate al finanziamento dell'edilizia residenziale e, soprattutto, le mutate condizioni economico-sociali dei nuclei familiari, impongono una sostanziale ridefinizione delle politiche di settore. Allo stato attuale, risulterebbe di limitata efficacia assumere come obiettivo esclusivo la realizzazione – o, meglio, il recupero – di un patrimonio abitativo che compensi l'incapacità del mercato di fornire soluzioni adeguate per i redditi più

bassi. Diversamente, appare necessario introdurre regolamentazioni e cercare sistemi capaci di stimolare un'offerta abitativa la più vasta possibile (Fischer, 2006).

La revisione delle strategie di politica pubblica per la casa, dato il vincolo sempre più stringente sui finanziamenti e la rilevazione delle nuove forme di disagio abitativo, richiede di calibrare e coordinare interventi mirati e selettivi – seppur rientranti nelle tipologie tradizionali di edilizia sovvenzionata e agevolata e di contributi/incentivi – che potrebbero avere un impatto non trascurabile sulla zona grigia di cui si è detto precedentemente, nonché effetti di calmiere per la generalità del mercato. Selettività sulle categorie-obiettivo e concentrazione territoriale infatti possono costituire i presupposti per una maggiore incisività degli interventi, pur in presenza di minori risorse (Iommi, 2011).

Iniziative a carattere regionale sono comunque in corso (Irpet, 2011). La Regione Toscana ha approvato un programma per il settore dell'edilizia sociale che prevede un impegno di nuove risorse finanziarie per oltre 130 milioni di euro. Si tratta di un insieme di proposte con l'obiettivo non solo di accelerare il completamento delle realizzazioni in corso e di rendere operativi i finanziamenti residui, ma anche di attivare interventi che si caratterizzino per quelle stesse modalità che dovranno costituire elementi centrali dei programmi futuri. Tra queste vi sono la collocazione dell'edilizia sociale all'interno dei processi di riqualificazione delle strutture urbane e, nel metodo, la formalizzazione di percorsi procedurali che impegnino e responsabilizzino nel proprio ruolo i diversi soggetti istituzionali coinvolti, in particolare Comuni e livelli ottimali di esercizio associato delle funzioni. Con questi presupposti, l'iniziativa più rilevante persegue la finalità di recuperare e realizzare alloggi da offrire in locazione a canone controllato da includere all'interno di programmi integrati. Altre iniziative riguardano le modalità di utilizzo delle risorse derivanti principalmente dalla cessione di alloggi sociali, la promozione di forme sperimentali concernenti la partecipazione dell'utenza alla manutenzione del patrimonio edilizio, il sostegno ad interventi di ripristino di alloggi (o di riconversione alla destinazione residenziale) e di edifici da concedere in locazione mediante forme auto-organizzate della domanda e l'acquisto della nuda proprietà di alloggi abitati da anziani, in modo da incrementare il patrimonio di edilizia pubblica.

Molteplici sono le esigenze alle quali la politica abitativa regionale toscana vuol far fronte, per rispondere alla domanda di abitazione delle 20 mila famiglie inserite nelle graduatorie di assegnazione dei Comuni e, per quanto possibile, delle cinquemila che sono escluse fuori bando perché presentano un reddito superiore a quello di assegnazione, ma

che risulta, contemporaneamente, troppo basso per accedere al libero mercato (Regione Toscana, 2012).

La prima esigenza ha una valenza propriamente politica in quanto si tratta di rimuovere una diffusa disattenzione che, nel recente periodo, ha condizionato l'impegno nel settore dell'edilizia sociale. Da un rinnovato interesse discenderà il consolidamento delle pratiche concertative, già largamente sperimentate nella Regione, tra i diversi livelli istituzionali che hanno competenze e responsabilità sui problemi abitativi. Sulla base di tali presupposti, saranno ridefinire modalità e parametri su cui impostare la futura programmazione delle risorse, e quindi anche l'individuazione dei relativi criteri di ripartizione, in relazione al fatto che il disagio abitativo tende sempre più a differenziarsi, per caratteri e dimensioni, nei diversi contesti territoriali.

La seconda esigenza è connessa alle modifiche dell'assetto istituzionale. La centralità del ruolo della Regione, a seguito del D.lgs. 112/1998, e il conseguente riordino delle competenze in materia di ERP, sancito dalla L.R. 77/1998, portano ad una necessità specifica che si traduce nell'elaborazione di uno "statuto dell'edilizia sociale" che raccolga i principi: dagli aspetti gestionali del patrimonio edilizio alle regole di comportamento dell'utenza; dalle scelte localizzative e tipologiche funzionali ad incrementare la coesione sociale ai sistemi realizzativi da adottare in coerenza con i principi della sostenibilità.

La terza esigenza, infine, ha finalità più operative poiché è opportuno misurarsi ed avviare una valutazione di merito sulle proposte. Anche se con diseguali livelli di maturazione, le tematiche che verranno affrontate nel futuro più prossimo riguarderanno punti nodali che qualificano la politica pubblica nell'edilizia sociale. Conseguentemente, si prevede l'istituzione di un Fondo di rotazione di iniziativa regionale per alimentare le risorse finanziarie con l'obiettivo di recuperare e realizzare alloggi per l'affitto; l'emanazione di un'apposita normativa che favorisca la realizzazione e il recupero di edilizia sociale all'interno dei processi di riqualificazione urbanistica; la formulazione di una serie di elementi che possano sostanziare la normativa tecnica regionale; la determinazione di indirizzi per la sperimentazione nell'edilizia con sistemi premianti in particolare per quanto riguarda la bioarchitettura e la definizione di un sistema capace di raccogliere e sintetizzare i dati e le conoscenze occorrenti.

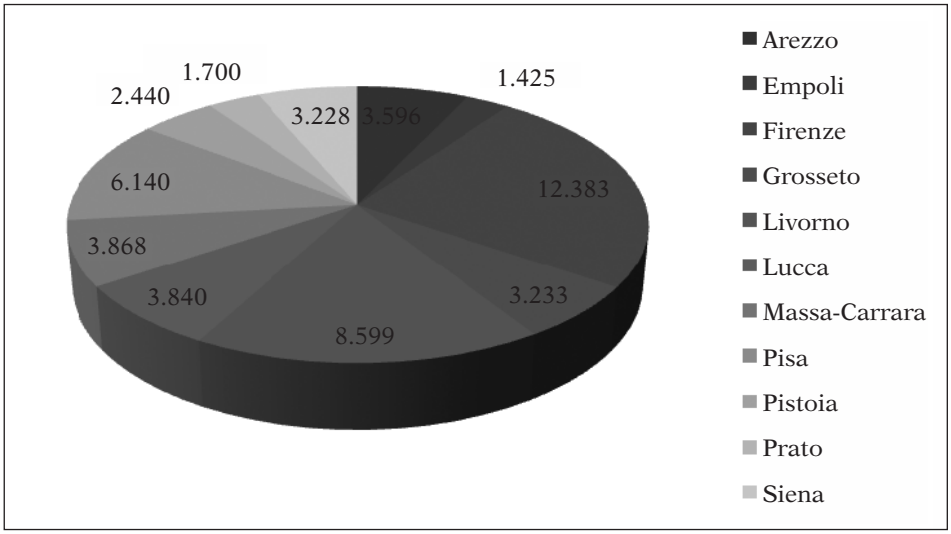
Concludendo, gli obiettivi perseguiti a livello di politica regionale toscana sono essenzialmente due:

- la creazione di un sistema regionale di gestione dell'edilizia residenziale pubblica capace di rispondere in modo adeguato alla domanda di residenza pubblica nelle città toscane;

- lo sviluppo di tale sistema regionale nel campo della gestione di patrimoni immobiliari pubblici diversi dall'ERP, in modo da presentare una diversificazione dell'offerta e attuando provvedimenti volti a rispondere ai nuovi bisogni e alla riqualificazione del patrimonio.

Secondo i dati della Regione Toscana, nel 2011, gli alloggi di edilizia popolare gestititi dalle società di capitali partecipate dai Comuni erano 50.452 (Tav. 2).

Tavola 2 – Le unità immobiliari di edilizia residenziale pubblica delle Province toscane



Fonte: elaborazione su dati Regione Toscana 2011.

La natura degli alloggi popolari è alquanto eterogenea. Infatti, si deve tenere conto non solo delle abitazioni di proprietà degli enti gestori e dei Comuni, ma anche di quelli dichiarati inagibili e ancora in costruzione.

Inoltre, il patrimonio ERP varia di anno in anno per due ordini di motivi. Il primo è riconducibile ai piani di vendita attuati dalla Regione per permettere agli inquilini che hanno i requisiti di acquistare l'alloggio in cui vivono[10]. Il secondo dipende dalla costruzione di nuove abitazioni. In un'ottica di pianificazione e programmazione delle at-

[10] Tuttavia, la percentuale di famiglie che decide di acquistare lo stock abitativo messo in vendita non è elevata e, solitamente, si attesta intorno al 30%.

tività sono periodicamente effettuate delle stime sui recuperi e sulle nuove costruzioni a livello di ogni L.O.D.E.

3. Le peculiarità del bilancio di esercizio delle società toscane

Il bilancio d'esercizio delle società toscane di ERP è redatto secondo la normativa civilistica e si compone di Stato patrimoniale, Conto economico e Nota integrativa. Nel proseguo del paragrafo saranno trattati solo gli aspetti specifici e le peculiarità che caratterizzano le aziende di ERP, mentre in tema di bilancio d'esercizio si rimanda alla vasta letteratura (Antonelli, Liberatore, 2012; Giunta, Pisani, 2008; Paolone, De Luca, 2011; Quagli, 2006; Santesso, Sòstero, 2006).

Nelle aziende come quelle di edilizia sociale, la voce certamente più significativa dello Stato patrimoniale è quella relativa alle immobilizzazioni. Infatti, le attività aventi per oggetto gli immobili, intese in senso ampio e quindi non solo la loro costruzione, ma anche tutte le altre attività poste in essere dall'azienda, come la manutenzione, il risanamento, la ristrutturazione e, in generale, la gestione, costituiscono il core business aziendale.

Alcune delle società che si occupano di edilizia sociale, ad esempio Arezzo Casa SpA, inseriscono, tra le immobilizzazioni immateriali sotto la voce "Altre immobilizzazioni", un'apposita sotto-voce denominata "Manutenzione straordinaria, recupero, ripristino e ristrutturazione beni di terzi" dove confluiscono i costi (capitalizzati) per le suddette attività che siano state eseguite su alloggi di edilizia popolare di proprietà dei Comuni.

Solo se gli alloggi gestiti dalle aziende di ERP risultano di loro proprietà, essi sono inseriti tra le immobilizzazioni materiali, più precisamente nella voce "Fabbricati" dell'attivo patrimoniale. Le società della Regione Toscana, dove la proprietà degli alloggi delle ex ATER esistenti al momento di attuazione della riforma è stata attribuita ai Comuni, iscrivono in questa voce il valore calcolato sulla base dei costi sostenuti in relazione allo stato di avanzamento dei lavori e/o realizzazione interna [11]. Alcune aziende distinguono ulteriormente la voce, utilizzando la sotto-voce "Fabbricati realizzati in concessione" dove sono registrati gli importi relativi agli alloggi costruiti e ultimati dall'azienda di ERP, ma che risultano di proprietà dei Comuni.

---

[11] Ai sensi dell'art. 2426, comma 1, Codice Civile.

Per gli immobili in corso di realizzazione viene, solitamente, effettuata una distinzione a seconda che si riferiscano a beni destinati ad essere durevolmente utilizzati nell'attività aziendale, in quanto strumentali o da locare, oppure alla vendita. Nel primo caso devono essere inseriti tra le immobilizzazioni e nel secondo tra le rimanenze di magazzino.

Il patrimonio netto riflette i mezzi propri dell'azienda, sia acquisiti a titolo di contributo in conto capitale, che formatisi attraverso l'accantonamento dei risultati economici di esercizio. Oltre alle riserve rese obbligatorie dalle disposizioni di legge e dallo statuto, ogni azienda può decidere, in relazione all'attività che svolge, di costituirne altre. Arezzo Casa SpA, ad esempio, ha creato anche le seguenti: "Riserve rischi generici da stima di conferimento" e "Riserva straordinaria manutenzione e pronto intervento".

Nella macro-classe A "Valore della produzione" del Conto economico le voci più significative sono:

- "Ricavi delle vendite e delle prestazioni". Accoglie i ricavi eventualmente realizzati con la cessione di alloggi di proprietà dell'azienda e con i servizi realizzati nella Provincia di competenza. In particolare, confluiscono in questa voce i canoni di locazione riscossi dall'azienda per immobili che sono di proprietà di terzi, di solito i Comuni.
- "Incrementi di immobilizzazioni per lavori interni". Espone il valore relativo alle spese tecniche di realizzazione costruttiva e di manutenzione straordinaria, risanamento e ristrutturazione degli alloggi di ERP.
- "Altri ricavi e proventi". Accoglie, in particolare, i contributi in conto esercizio ricevuti dalla Regione.

Nella macro-classe B "Costi della produzione", invece, la voce "Godimento di beni di terzi" rappresenta l'elemento distintivo delle aziende che si occupano di ERP rispetto a tutte le altre. Essa accoglie, infatti, il canone di concessione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica dovuto ai Comuni secondo quanto previsto dal Contratto di servizio.

4. Le performance di bilancio delle società toscane

In Toscana, oggi, operano undici aziende di ERP che, impiegando un totale di 350 addetti, gestiscono circa cinquantamila alloggi.

Servendoci della banca dati AIDA, abbiamo costruito l'aggregato relativo ai dati di bilancio degli esercizi 2005-2011 del complesso delle

aziende toscane che operano nel settore dell'ERP, con le sole eccezioni delle società ERP Lucca Srl ed ERP SpA Massa Carrara, per le quali le informazioni sono indisponibili (Appendice B).

L'aggregato permette di effettuare una vera e propria analisi di bilancio e, in questo modo, di avere una visione di insieme delle performance del settore. Dunque, sono stati determinati i principali margini di bilancio, che riportiamo nella Tav. 3.

L'utile netto del settore presenta un andamento fortemente altalenante, risultando particolarmente basso nell'esercizio 2005, ma pur sempre positivo, mentre a livello di comparto nazionale è sempre stato negativo, addirittura, a partire dall'esercizio 2001. Nel 2008, si nota una flessione dell'utile netto, ancora più marcata nel 2009, per effetto della crisi economica e della conseguente rimodulazione degli affitti determinati tendendo conto delle certificazioni ISEE. Dopo il leggero miglioramento registrato nel 2010, nell'ultimo anno esaminato l'utile netto del comparto subisce un nuovo peggioramento, registrando il secondo peggior risultato del periodo esaminato. Per meglio comprendere le performance del comparto, è stato analizzato il risultato economico dell'esercizio 2011 di ognuna delle nove società toscane esaminate. A fronte di un'azienda che presenta utili eccezionalmente elevati, ovvero Casa SpA (373.884 euro), le altre si mantengono sullo stesso livello, con una media di 33.388 euro. Inoltre, si sottolinea che, nel 2011 per il terzo anno consecutivo da quando è stata costituita, anche Spes SpA presenta un utile di esercizio (rispettivamente, 6.065 euro nel 2009, 34.258 euro l'anno successivo e 9.753 nel 2011). Tuttavia, il risultato particolarmente positivo registrato nel 2010, deriva principalmente dall'alienazione di beni immobili non ERP, dalla cessione di una parte del patrimonio ai Comuni soci, dalla valorizzazione delle rimanenze e da una rimodulazione degli ammortamenti, dunque da attività di natura straordinaria che già l'anno successivo non si sono ripetute con la stessa intensità.

Tavola 3 – I principali margini ed indici delle società di ERP della Toscana (dati in migliaia di euro)

Margini	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Ricavi delle vendite e delle prestazioni	84.637	91.597	78.197	75.217	59.481	66.019	55.013
Valore aggiunto	20.850	20.330	19.373	19.443	18.499	17.994	16.887
Ebitda (Mol)	4.543	4.029	2.549	2.950	3.420	3.108	2.214
Utile netto	643	702	684	964	1.084	2.001	557
Totale attività	303.641	277.662	267.874	259.706	236.878	239.374	222.493

(Segue)

Margini	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Totale patrimonio netto	49.232	40.044	48.875	49.912	40.676	41.810	46.633
Capitale circolante netto	61.975	57.970	58.310	58.529	79.557	89.176	99.264
Posizione finanziaria netta	-14.663	-11.196	-15.490	-19.213	-61.504	-66.526	-70.660

Fonte: Banca dati AIDA.

Per comprendere il processo di formazione dell'utile aggregato delle società considerate occorre analizzarne le componenti. In primo luogo, partendo dai ricavi delle vendite e delle prestazioni che racchiudono la gestione caratteristica delle aziende. Dopo un triennio instabile, nel 2008-2010, i ricavi delle vendite e delle prestazioni registrano un trend in crescita che si interrompe nel 2011. La flessione dei ricavi a livello di comparto evidenziata nell'ultimo anno esaminato è attribuibile essenzialmente al calo registrato da Casa SpA (quasi 4 milioni di euro, da 41.206.518 a 37.474.389) e da Siena Casa SpA (oltre 3 milioni di euro, da 7.404.338 a 4.247.019).

I costi per il personale sostenuti dalle società toscane di edilizia residenziale pubblica sono compatibili con le dimensioni del settore (Cispel Confservizi Toscana, 2010). Infatti, nel 2011 come negli anni precedenti, il numero complessivo dei dipendenti (299) appare equamente distribuito tra le società del settore, anche in ragione delle dimensioni di ciascuna (Tav. 4).

Tavola 4 – Gli addetti delle aziende di ERP della Toscana nell'esercizio 2011

Ragione Sociale	Provincia	Numero dipendenti
Arezzo Casa SpA	Arezzo	30
APES Scrl	Pisa	40
Casalp SpA	Livorno	52
Casa SpA	Firenze	78
EPG SpA	Grosseto	26
EPP SpA	Prato	9
Publicasa SpA	Empoli	12
Siena Casa SpA	Siena	28
SPES SpA	Pistoia	24

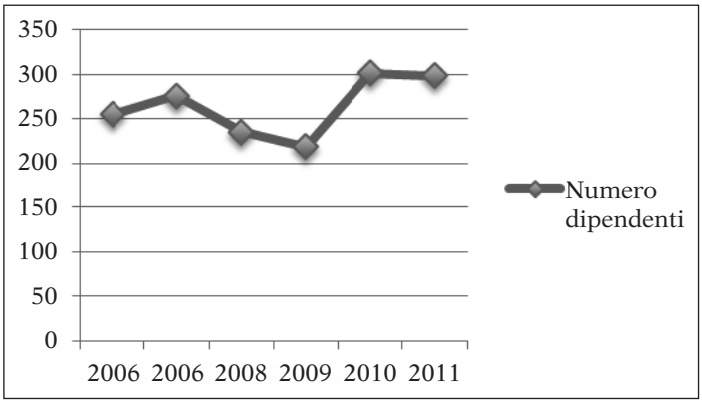
Fonte: Banca dati AIDA.

Considerata la rilevanza che la voce storicamente ha avuto per le amministrazioni e le aziende pubbliche, è sembrato opportuno verificarne l'andamento in termini sia di numero dei dipendenti sia di spesa per il personale sostenuta dai gestori toscani. Quest'ultima determi-

nata secondo quanto iscritto alla voce B9 "Totale costi del personale" del Conto economico.

Come già evidenziato, a livello nazionale, si assiste ad un incremento della spesa per il personale alla quale tuttavia non corrisponde un aumento del numero dei dipendenti bensì una loro diminuzione. Nel comparto toscano invece il fenomeno è opposto. Si registra infatti un andamento piuttosto altalenante del numero dei dipendenti, che dopo la diminuzione registrata nel 2008-2009, tornano ad aumentare nel 2010 e si mantengono stabili nell'ultimo anno analizzato (Tav. 5).

Tavola 5 – Il trend del numero dei dipendenti delle aziende toscane di ERP nel 2007-2011



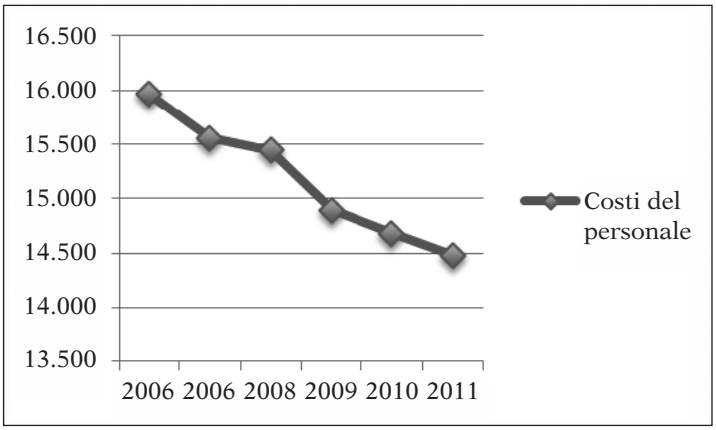
Fonte: Banca dati AIDA.

Tuttavia, la spesa per il personale assume un trend decrescente per tutto il periodo analizzato (Tav. 6). In particolare, la contrazione della spesa per il personale registrata nel 2011 rispetto al 2007 è pari a -9,28%.

Tale contrazione è direttamente correlabile a quanto stabilito dall'art. 76, comma 7, del D.L. 112/2008 che ha esteso i limiti di spesa per il personale anche alle società di enti locali a totale partecipazione pubblica titolari di affidamenti diretti di SPL, come nel caso delle aziende di ERP. La spesa del personale di tali società è considerata anche per il calcolo dell'incidenza delle spese di personale negli enti locali. Inoltre, è necessario considerare che la Sezione di controllo della Corte dei conti toscana pone una particolare attenzione alla problematica[12].

[12] Cfr. Corte dei Conti Sezione regionale di controllo per la Toscana, Deliberazione

Tavola 6 – Il trend della spesa per il personale delle aziende toscane di ERP nel 2007-2011



Fonte: Banca dati AIDA.

Nel periodo 2005-2011, il valore aggiunto si mantiene a livelli accettabili e con un trend in leggera ma costante crescita. Il margine assume notevole rilievo anche nell'ambito della rendicontazione volontaria, in particolare quella effettuata attraverso la redazione del bilancio sociale. Sempre più frequentemente, infatti, le aziende che si occupano di ERP procedono all'elaborazione di questo rapporto, che riporta il calcolo e la distribuzione del valore aggiunto per la remunerazione dei numerosi stakeholder (Fici, 2004: p. 164).

Nel periodo 2005-2009, l'Ebitda aggregato, ottenuto sottraendo dal fatturato la variazione delle rimanenze di magazzino e i costi di gestione caratteristici (consumo di materie, servizi e costo del personale), è sostanzialmente stabile. Nell'ultimo biennio analizzato, invece, si registra un incremento positivo. La significatività del Mol è considerevole, infatti, sul piano economico, esso esprime il valore assunto dal reddito operativo al lordo di ammortamenti e accantonamenti e, in un'ottica finanziaria, misura il flusso di cassa "potenziale" generato dalla gestione operativa corrente. Quindi, ci troviamo di fronte ad un "potente" indicatore dell'economicità operativa del gruppo di aziende considerato che esprime un reddito di qualità perché non risente della discrezionalità degli ammortamenti (Giunta, 2007: p. 196).

È interessante evidenziare l'elevato contributo alla formazione

---

n. 3/2012/PAR e Deliberazione n. 10/2013/PAR. Si veda anche Corte dei conti Sezione delle Autonomie Deliberazione 14/2011.

dell'utile d'esercizio che, soprattutto nel 2006, è stato garantito dai proventi straordinari, la maggior parte dei quali deriva da plusvalenze da alienazione. Frequentemente, infatti, le aziende di ERP procedono alla vendita di immobili; si tratta di una politica sovente praticata con l'intento di ripianare il cronico *deficit* (anche di liquidità) che caratterizza i gestori[13]. Tale comportamento è assimilabile a quello degli enti locali che, fino al 2013, hanno potuto raggiungere l'equilibrio di parte corrente ricorrendo anche ai proventi straordinari da alienazioni.

L'esame della condizione finanziaria e patrimoniale completa lo studio del comparto toscano di edilizia residenziale pubblica.

Il totale delle attività ha avuto nel quadriennio 2008-2011 un andamento in crescita costante. La proprietà degli alloggi di ERP delle ex ATER toscane, secondo quanto disposto dalla L.R. di riforma del settore, è passata ai Comuni. Dunque, il valore del complesso delle immobilizzazioni materiali delle società toscane di ERP è abbastanza contenuto rispetto ad altre realtà regionali. L'attivo circolante, invece, è particolarmente consistente e rappresenta circa il 60% del totale di stato patrimoniale.

L'analisi del passivo evidenzia un massiccio ricorso ai finanziamenti a breve (circa il 57%), che si mantengono comunque inferiori al circolante, mentre i debiti a medio-lungo termine risultano contenuti (circa il 24%).

Nel periodo considerato, il capitale circolante netto decresce costantemente, segno che il fabbisogno finanziario prodotto dal ciclo produttivo è in diminuzione. La posizione finanziaria netta inoltre è negativa per l'intero arco temporale, perciò le attività finanziarie sono maggiori delle passività finanziarie in ogni esercizio esaminato, anche se nel 2008-2010 si registra un incremento di queste ultime.

Quella costruttiva è solo una delle attività delle aziende di ERP. Infatti, particolarmente rilevanti, non solo dal punto di vista dei costi, sono la gestione degli immobili, sia di proprietà che dei Comuni per i quali il servizio è erogato, e l'attività di manutenzione. Ed in effetti, dall'analisi della voce B7 del Conto economico degli esercizi 2010 e

---

[13] "La Regione [Lazio], in considerazione dell'esigenza di ripianare il deficit di gestione delle aziende territoriali di per l'edilizia residenziale pubblica (ATER) e rilanciare l'intervento pubblico nel settore della casa, disciplina la cessione in proprietà degli alloggi di edilizia residenziale pubblica destinata all'assistenza abitativa e i relativi piani". Cfr. art. 48, comma 1, L.R. Lazio 28 dicembre 2006, n. 27 (Legge finanziaria regionale per l'esercizio 2007). Tuttavia, per quanto concerne le società toscane, la vendita di alloggi non può concernere il patrimonio di ERP che, infatti, non è di proprietà delle aziende gestori ma dei Comuni.

2011 delle società toscane di edilizia sociale, emerge che i costi relativi all'attività di gestione degli immobili, risultano particolarmente elevati[14].

La Tav. 7 indica la percentuale dei costi della produzione delle società toscane che gestiscono l'edilizia residenziale pubblica rappresentati da costi per servizi.

Tavola 7 – I costi per servizi e i costi totali delle società toscane gestori di ERP nel biennio 2010-2011

Società	Costi per servizi (B7)		Totale costi produzione		Costi servizi/costi produzione (%)	
	2011	2010	2011	2010	2011	2010
APES Scpa	4.281.036	4.405.940	10.530.576	10.937.634	40,65	40,28
Arezzo Casa SpA	1.224.321	1.679.461	4.389.438	4.640.622	27,89	36,19
Casa Livorno e Provincia SpA	6.812.031	8.219.906	13.187.691	14.492.762	51,65	56,72
Casa SpA	32.629.584	36.335.233	37.939.671	41.701.686	86,00	87,13
Edilizia Prov.le grossetana SpA	1.872.052	2.397.999	4.200.519	4.651.505	44,57	51,89
EPP SpA	958.400	1.131.767	4.757.379	3.051.908	20,15	37,08
Publicasa SpA	1.134.601	1.119.603	2.336.308	2.316.295	48,56	48,34
Siena Casa SpA	7.657.820	6.151.934	10.218.858	8.583.908	78,34	71,67
SPES SpA	7.889.780	5.244.324	10.070.752	7.330.055	78,34	71,55
Totale	***64.459.025***	***66.686.167***	***97.631.192***	***97.706.375***	***66,02***	***65,97***

Fonte: elaborazione su dati Banca dati AIDA.

La Tavola sopra riportata dimostra inequivocabilmente che, in media, oltre il 60% dei costi di produzione sostenuti dalle aziende toscane di ERP nel biennio 2010-2011 sono costituiti da costi per servizi e, in particolare, dalle spese per la gestione degli immobili. Dunque, per questo tipo di attività, che incidono in modo particolare sui risultati di gestione, sarebbe auspicabile l'adozione di un sistema di contabilità dei costi, indispensabile per valutare l'efficienza dell'azienda e per esercitare un controllo sui responsabili delle unità organizzative (Garrison *et al.*, 2012).

[14] In particolare, generalmente, le aziende di edilizia residenziale pubblica suddividono la voce B7 del conto economico nelle seguenti sotto-voci: B.07.a "Spese generali", B.07.b "Spese della gestione immobiliare" e, infine, B.07.c "Spese dell'attività costruttiva".

Passiamo ad analizzare i principali indici di bilancio, riportati nella Tav. 8.

Tavola 8 – I principali indici delle società di ERP della Toscana

Indici	2011	2010	2009	2008	2007	2006	2005
Return on Sales (Ros, %)	1,07	0,47	-0,56	-0,04	0,88	0,91	-0,24
Return on Assets (Roa, %)	0,32	0,17	-0,17	-0,01	0,24	0,27	-0,07
Return on Equity (Roe, %)	1,31	1,43	1,40	1,93	2,66	4,79	1,19
Return on Investiment (Roi, %)	0,91	0,44	-0,42	-0,03	0,84	0,91	0,21
Rotazione del capitale investito (volte)	0,28	0,33	0,29	0,29	0,25	0,28	0,25
Debt/Equity ratio	1,20	1,20	1,27	1,20	0,64	0,70	0,49
Indice di indebitamento a breve	0,64	0,63	0,66	0,69	0,72	0,69	0,62
Indice di indebitamento a lungo	0,36	0,37	0,34	0,31	0,28	0,31	0,38
Indice di copertura delle immobilizzazioni	1,08	1,14	1,22	1,23	1,13	1,33	1,54
Oneri finanziari/Fatturato (%)	1,41	1,32	1,33	1,30	1,16	0,96	1,22
Grado di copertura degli interessi passivi	3,51	3,08	2,29	2,81	4,61	4,54	2,99
Margine di struttura	-63.815	-53.580	-41.533	-34.314	-25.653	-18.876	-10.274

Fonte: Banca dati AIDA.

Il punto di partenza dell'analisi di bilancio attraverso gli indicatori è costituito dall'analisi della redditività netta, sintetizzata dal Roe. Quest'ultimo indica se il capitale di rischio investito nell'azienda è adeguatamente remunerato. Si può discutere sull'importanza della remuneratività del capitale nelle aziende pubbliche, ma se consideriamo la necessità di renderle sempre più indipendenti dai contributi, in conto esercizio e in conto capitale, dello Stato e della Regione, appare subito chiara l'opportunità che esse presentino una remunerazione "congrua" rispetto all'investimento. Infatti, una scarsa consistenza del capitale netto, dovuta alla sua non soddisfacente remunerazione, rende l'impresa rischiosa sul piano della solidità patrimoniale e allontana i finanziatori esterni (Caramiello *et al.*, 2003: pp. 339-340). Di conseguenza, nell'ipotesi, ad oggi remota, di aprire le società toscane ai capitali privati risulta essenziale avere un Roe, quantomeno, soddisfacente. Il Roe aggregato delle aziende toscane che si occupano di ERP è stato positivo per tutto il periodo considerato. Se nel periodo 2007-2009 il trend è stato negativo, nel 2010 si registra un lievissimo miglioramento (+2,14%) che, purtroppo, non trova conferma nell'ultimo anno analizzato quando si assiste ad un nuovo peggioramento (-8,39%). Vista l'importanza dell'indicatore, è opportuno indagare nel dettaglio come

si perviene al valore aggregato. In altre parole, sembra utile osservare il Roe registrato da ciascuna azienda del settore.

Le società toscane presentano un valore positivo per tutto il periodo esaminato; tuttavia, si registrano risultati particolarmente elevati per Publicasa SpA e, in misura minore, per Casa SpA. Contemporaneamente, si evidenzia come nell'ultimo triennio anche Spes SpA, dopo aver conseguito valori negativi per il quadriennio 2005-2008, abbia finalmente raggiunto risultati positivi.

Il Roi aggregato, dopo un primo triennio positivo, ha subito un forte peggioramento nel 2008-2009 (rispettivamente, -0,03% e -0,42%) ed è tornato ad assumere un valore positivo nel 2010 (0,44%) e, soprattutto, nel 2011 (0,91%).

La redditività operativa di un'azienda dipende dal Ros e dal ciclo del capitale o capital turnover (Bubbio, 2007: pp. 40-55).

Il Ros indica la redditività delle vendite, esprimendo, in termini percentuali, il divario tra i prezzi-costo e i prezzi-ricavo con cui opera l'azienda (Giunta, 2007: p. 367). Nel 2005, il Ros del settore era negativo (-0,24%), perciò i prezzi-costo dei fornitori erano maggiori rispetto ai prezzi-ricavo praticati dalle società del settore. Negli anni successivi, l'indice ha avuto un andamento altalenante e, nel 2010, dopo un biennio negativo, è tornato ad essere positivo (0,47%). Infine, nell'ultimo esercizio esaminato, il valore è più che raddoppiato e si è assestato all'1,07%. Il ciclo del capitale mostra invece un valore sufficientemente costante per tutto l'arco temporale esaminato ma decisamente basso.

A questo punto, al fine di verificare la solvibilità del comparto, è necessario compiere un'analisi di solidità.

L'indice di indebitamento, dato dal rapporto tra debiti ed *equity*, consente di comprendere se le aziende del settore siano, nel complesso, eccessivamente indebitate (Terzani, 1996: p. 100). Per il 2005-2011, il rapporto è positivo. In particolare, per quanto concerne l'indebitamento a lungo termine, si registra un trend in crescita, eccetto la leggera flessione del 2011, a partire dall'esercizio 2008.

L'indice di autonomia finanziaria è dato dal rapporto tra capitale netto e totale dei finanziamenti. Per determinare questo indicatore sono stati considerati quali finanziamenti esterni i debiti per obbligazioni, verso banche e verso altri finanziatori. Per semplificare e considerata l'indisponibilità dei dati sono stati esclusi i debiti verso società di leasing. Nell'arco temporale considerato, l'indice presenta valori compresi nell'intervallo 0,50-0,66, segno che il comparto delle società di ERP toscane si trova in quella definita come "zona di normale" di rischio finanziario, vale a dire che, al momento, le aziende sono in grado di rimborsare i debiti contratti.

Il rapporto tra patrimonio netto e immobilizzazioni tecniche nette si attesta a valori prossimi all'unità nell'arco del periodo considerato. Tuttavia, il margine di sicurezza, dato dalla differenza tra capitale netto e attività immobilizzate, è sempre negativo, segno che nel periodo le immobilizzazioni sono state finanziate con capitali di terzi. La situazione è ancora più preoccupante se consideriamo la composizione delle immobilizzazioni di una qualsiasi azienda che si occupi di edilizia residenziale pubblica[15]. È dunque utile calcolare il tasso di copertura delle attività immobilizzare per verificare in che misura il fabbisogno finanziario necessario per l'acquisizione delle immobilizzazioni è coperto con fonti di finanziamento a lungo termine. Considerata la composizione qualitativa dei debiti, il quoziente non solo ha un valore molto prossimo all'unità, e presenta un andamento decrescente nel quadriennio 2008-2011.

Infine, il rapporto oneri finanziari su fatturato si attesta al di sotto del 5%, che rappresenta la soglia di rischio (Giunta, 2007: pp. 427-428). Pertanto, la copertura degli interessi passivi che devono essere sostenuti dalle società di ERP è garantita.

In sintesi, possiamo affermare che le preoccupazioni principali riguardano, da un lato, il comparto della redditività, in particolare la redditività delle prestazioni e, dall'altro, l'eccesso di indebitamento, soprattutto a breve termine, anche se il rischio finanziario, rappresentato dal punto di non ritorno, risulta essere praticamente nullo. Infine, da sottolineare il problema della copertura delle immobilizzazioni effettuata con il capitale di terzi, piuttosto che con capitale proprio.

---

[15] "In particolare, un margine di struttura negativo segnala gradi di rischio tanto più elevati quanto più, fra le immobilizzazioni, vengono ricomprese quelle rappresentate da:

- investimenti ancora in corso e richiedenti tempi lunghi prima della loro entrata in funzionamento (*non performing assets*);
- immobilizzazioni produttive, solo nel lungo termine, di eventuali plusvalenze (ad esempio, gli immobili).

In questi casi, infatti, gli investimenti non danno un contributo reddituale diretto. Vengono così a mancare, per il rimborso di eventuali mutui, i flussi di cassa prodotti dall'ammortamento" (Giunta, 2007: p. 426).

Osservazioni conclusive

Il percorso compiuto ha dimostrato come, in generale, il settore europeo dell'edilizia residenziale pubblica, e quello italiano in particolare, stiano attraversando una fase tutt'altro che positiva.

Il settore italiano dell'ERP, soprattutto rispetto a quanto avviene negli altri Paesi dell'Unione europea, è in grave e preoccupante ritardo, in parte, a causa delle caratteristiche del mercato immobiliare nazionale. Infatti, in Italia, le abitazioni in affitto sono sempre meno numerose (dai 5 milioni del censimento del 1991 ai 4,7 milioni del censimento Istat 2011); le famiglie che hanno un alloggio in locazione sono in diminuzione (dal 35% del 1981 al 19,03% del 2011) e, infine, le case sociali rappresentano una quota esigua del totale di abitazioni. In Europa, il quadro è completamente diverso ed estremamente variegato. Tuttavia, in molte nazioni, il disagio abitativo appare essere, quantomeno, sotto controllo.

In primo luogo, negli altri Stati europei i gestori dell'edilizia sociale raggiungono performance positive ed usufruiscono di finanziamenti pubblici maggiori rispetto a quelli percepiti dalle aziende italiane. In proposito, la Tav. 1 indica l'incidenza della spesa per il social housing e per l'esclusione sociale rispetto al totale dei benefici sociali complessivamente erogati e ai Pil nazionali dei Paesi membri dell'Unione europea. Purtroppo, l'Italia è tra gli Stati che riservano al settore dell'ERP la quota più esigua, sia rispetto al totale dei benefici sociali complessivamente erogati (0,3%), sia in termini di Pil (0,1%) rispetto a una media dell'Unione europea a 27, rispettivamente, del 3,4% e dello 0,9%. D'altra parte, tra i Paesi che riservano alle politiche abitative e di esclusione sociale le quote più elevate di Pil vi sono Austria (2,1%) e Danimarca (1,5%).

In secondo luogo, molti Paesi europei (correttamente) legano parte degli stanziamenti pubblici alle performance registrate dai gestori dell'edilizia sociale (Gibb, 2002). Ad esempio, in Inghilterra solo le *housing association* capaci di attrarre capitali privati, attraverso l'emissione di obbligazioni o di altri strumenti finanziari, hanno diritto

a percepire contributi pubblici (Murie, 2009). Dunque, i gestori hanno sviluppato un rigoroso monitoraggio dei livelli di efficienza economica e di redditività dell'attività aziendale (Lindbergh *et al.*, 2004).

In virtù della riforma costituzionale del 2001, ogni Regione italiana avrebbe dovuto "disegnare" il proprio sistema di gestione e identificare la forma giuridica di una o più aziende che da quel momento in poi si sarebbero occupate della gestione dell'edilizia pubblica. In realtà, alcune Regioni (Campania, Puglia e Sicilia), a distanza di oltre un decennio, non hanno ancora provveduto, mentre le altre hanno seguito "strade" diverse.

La Corte dei conti (2007) ha tracciato il quadro d'insieme del settore nazionale dell'ERP, qualificando come fallimentare il modello regionalista ed imputando alle Regioni e ai gestori l'incapacità di trovare soluzioni che permettano, da un lato, di farsi carico del costo sociale dell'edilizia popolare e, dall'altro, di assicurare una gestione economica delle risorse.

Con riferimento al primo obiettivo, finalizzato a verificare se lo stato di sofferenza economica e finanziaria persista ancora oggi, i risultati della ricerca indicano che le aziende italiane di ERP presentano risultati di bilancio negativi a causa delle elevate difficoltà che incontrano nella copertura dei costi di gestione con i ricavi derivanti dalle attività svolte. Questi dati sono stati ulteriormente confermati dall'analisi dei questionari raccolti e sono simili ai risultati dello studio compiuto da Lindbergh *et al.* (2004) sulla tipologia e sulla struttura dei costi delle aziende che gestiscono l'ERP.

Tavola 1 – Incidenza percentuale della spesa per il social housing rispetto ai benefici sociali complessivamente erogati (TSB) e al Pil nazionale 2008

Stato	Politiche abitative e di esclusione sociale	
	% TSB	% Pil
EU-27	3,4	0,9
Austria	8,0	2,1
Belgio	3,6	1,0
Bulgaria	2,3	0,3
Cipro	10,6	1,9
Danimarca	5,1	1,5
Estonia	0,7	0,1
Finlandia	3,9	1,0
Francia	4,2	1,2
Germania	2,8	0,7
Grecia	4,2	1,1

(Segue)

Stato	Politiche abitative e di esclusione sociale	
	% TSB	% Pil
Irlanda	4,1	0,9
Italia	0,3	0,1
Lettonia	2,3	0,3
Lussemburgo	1,3	0,2
Malta	3,8	0,9
Paesi Bassi	3,3	0,6
Polonia	1,6	0,4
Portogallo	1,2	0,2
Regno Unito	6,1	1,4
Repubblica Ceca	1,2	0,2
Romania	2,3	0,3
Slovacchia	2,4	0,4
Slovenia	2,1	0,4
Spagna	2,1	0,5
Svezia	3,7	1,1
Ungheria	2,9	0,6

Fonte: dati Eurostat 2011.

La performance del settore italiano è in declino e lo stato di sofferenza è aggravato dalla congiuntura economica negativa in atto. Ricordando che gli strumenti e le politiche del social housing dipendono dalle finalità che si vogliono perseguire ma anche dalle condizioni di mercato, dalle risorse finanziarie disponibili e dalle motivazioni di natura ideologica (Whitehead, 2003), è necessaria un'attenta riflessione sui risultati della ricerca.

I ricavi sono esigui a causa della locazione degli alloggi effettuata a prezzi non di mercato. Probabilmente, questo dipende, in primo luogo, dal mancato adeguamento dei canoni di locazione all'inflazione e, in subordine, dalla diminuzione degli alloggi gestiti dalle società a causa delle alienazioni compiute negli ultimi anni (Properzi, 2008), spesso volte ad ottenere il pareggio di bilancio e a generare liquidità.

La relazione della Corte dei conti (2007) sottolinea che, nonostante gli incrementi introdotti nel triennio 2001-2003, la locazione delle case popolari costa in media qualche decina di euro al mese [1]. Altro

[1] In proposito, Patriarca (2007a) rileva "A Napoli, l'affitto medio di una casa popolare costa 42 euro mensili, a Bari poco oltre 58. Ancora più impressionante il caso di Roma e Milano, dove la media delle locazioni si attesta intorno agli 87 euro. Per le fasce reddituali più svantaggiate, esistono canoni di locazione tra i dieci e i venti euro. Eccezionali i casi di capoluoghi di Provincia, come Bolzano e Campobasso, dove per questa categoria di inquilini c'è esenzione totale". Da precisare, comunque, che l'art.

aspetto confermato dai risultati dei questionari è l'aggravarsi del gap tra costi e ricavi operativi derivanti dagli affitti (Fischer, 2006): ad una diminuzione dei ricavi del periodo 2001-2008 pari al 24,82% si accompagna un incremento dei costi del 19,24%. Considerando che in Italia il livello degli affitti dipende dal reddito dei locatari, la situazione in futuro non potrà che peggiorare. D'altronde, non è ipotizzabile un intervento finalizzato ad aumentare i livelli minimi degli affitti; questo infatti si ripercuoterebbe immediatamente sul rapporto tra domanda e offerta di alloggi, aggravando potenzialmente il problema dell'abusivismo.

Con riferimento alla domanda di ricerca sulla risposta alla richiesta di alloggi da parte della collettività, lo studio non ha potuto evidenziare un dato preciso poiché essa dipende dalle modalità di organizzazione di ciascun gestore e, soprattutto, dai rapporti che lo legano agli enti locali di riferimento. Non sempre infatti il soggetto gestore conosce la dinamica delle richieste e delle liste di attesa. Il questionario ha tuttavia evidenziato alcuni aspetti significativi: il 4,8% degli alloggi è rimasto sfitto per oltre due mesi consecutivi, mentre le istanze di sfratto riguardano il 2,78% delle abitazioni. È quindi evidente la difficoltà, a fronte di una richiesta crescente di abitazioni, di gestire le liste di attesa, nonché le morosità. Quest'ultimo aspetto è ulteriormente confermato dalla morosità media per immobile pari ad addirittura 482 euro (oltre quattro volte il canone di locazione medio mensile). Infine, un altro aspetto significativo è legato agli elevati tassi di abusivismo che determinano un aumento della complessità gestionale e, soprattutto, la perdita di efficienza[2]. Pertanto, una nuova politica degli affitti che si concretizzi in un aumento dei canoni di locazione base o in un cambiamento più radicale commisurandola al livello dei costi non può che aggravare uno scenario già complesso.

Il coinvolgimento degli enti locali nella gestione delle aziende di ERP deve essere valutato positivamente. Questo infatti avvicina l'amministrazione pubblica alle esigenze specifiche della collettività amministrata; tuttavia, le analisi sulle performance hanno dimostrato la necessità di procedere ad una gestione manageriale delle politiche di

---

117, comma 1, del Tuel prescrive che la tariffa relativa ai servizi sia calcolata "in modo da assicurare l'integrale copertura dei costi, ivi compresi gli oneri di ammortamento tecnico-finanziario".

[2] Secondo Patriarca (2007a), il problema dell'abusivismo "è evidente soprattutto nell'Italia meridionale. In Sicilia e in Campania, ad esempio, ben il 14% delle abitazioni degli istituti regionali è occupato da persone che non ne hanno titolo".

ERP (Gori, Fissi, 2011). La conoscenza dei costi e delle dinamiche in base alle quali si formano i risultati di gestione e di esercizio è indispensabile per effettuare scelte manageriali di medio-lungo periodo adeguate e consapevoli, coniugando gli obiettivi di natura etico-sociale con gli aspetti economico-aziendali e garantendo la continuità e la sostenibilità economico-finanziaria del servizio.

Con riferimento alle politiche di investimento, i risultati economico-finanziari delle aziende di ERP, soprattutto per quanto concerne il fatturato – in costante decremento – e i costi – in crescita, non permettono loro di realizzare un'adeguata pianificazione degli investimenti per la costruzione di nuove abitazioni e per la ristrutturazione del patrimonio che già possiedono (Fischer, 2006). Nel dettaglio, dall'esame dei dati di Confservizi, si rileva che gli investimenti, nel periodo 2001-2008, sono diminuiti del 32,63%. I risultati del questionario confermano ulteriormente questa tendenza. A questo proposito, è stato osservato che il social housing dovrebbe "liberarsi" dalla dipendenza dai contributi pubblici e tentare di catalizzare sul settore nuovi e significativi investimenti, soprattutto da parte di soggetti privati (Cittalia, Fondazione Anci Ricerche, 2010: p. 50).

Infine, la privatizzazione dell'ERP avviene a prezzi inferiori rispetto a quelli di mercato (Patriarca, 2007b). La Corte dei conti ha calcolato che in nove anni, dal 1994 al 2003, sono stati venduti oltre 70 mila immobili e che, nel 2007, il prezzo medio di un alloggio era di circa 40 mila euro[3].

Con riferimento al secondo obiettivo della ricerca, finalizzato a comprendere come, da un punto di vista strettamente aziendale, si collochino le aziende della Toscana nello scenario nazionale, l'analisi compiuta ha dimostrato che se la situazione del settore italiano di ERP è, complessivamente, negativa, lo stesso non può dirsi del comparto toscano. Esso infatti presenta, dal punto di vista economico-finanziario, performance relativamente positive. Tali risultati possono, in parte, essere correlati alle specificità dei bilanci delle aziende toscane.

Il risultato positivo registrato dalle società toscane si spiega con la crescita del fatturato fino al 2010 e con il considerevole aumento dell'Ebitda. Tuttavia, dal lato della redditività, occorre ricordare che, nonostante la veste giuridica privata, la mission delle società è legata a finalità pubbliche delicate, quali le problematiche sociali. Pertanto,

---

[3] La possibilità di alienare le case popolari fu riconosciuta con la L. 560/1993 con la finalità di vendere gli immobili più vetusti per costruire, con i ricavi, nuovi alloggi per le fasce sociali più deboli.

performance economiche non particolarmente "brillanti" non possono essere considerate *tout-court* negativamente.

Se si considera la composizione dei costi del comparto toscano, si evidenzia un massiccio ricorso ai servizi esterni soprattutto per la manutenzione e per l'attività costruttiva (rispettivamente, voce B.07.b e voce B.07.c dei costi per servizi). Infatti, oltre il 60% dei costi di produzione sostenuti dalle aziende toscane di ERP sono costituiti da costi per servizi e, in particolare, dalle spese per la gestione degli immobili. Tale specificità, da un lato, garantisce maggiore flessibilità alla gestione, comprimendo l'incidenza dei costi fissi, e, dall'altro, può determinare difficoltà nel controllo delle commesse manutentive e di costruzione.

I principali indici di bilancio evidenziano una situazione finanziaria e patrimoniale sostanzialmente positiva. Merita una considerazione a parte l'attivo circolante. Frequentemente, la riscossione degli affitti calmierati e dei recuperi delle spese è affidata al gestore. Tuttavia, essendo l'alloggio di proprietà comunale, i controlli sulle reali condizioni di disagio sociale spettano esclusivamente al Comune mentre le società non possono compiere alcuna verifica. Inoltre, anche nel caso di insolvenza dell'utente, spesso, il Comune non provvede a liberare forzatamente l'immobile, poiché l'inquilino sfrattato costituirebbe un nuovo "caso sociale" da risolvere. Pertanto, si assiste alla lievitazione della massa creditizia legata a crediti inesigibili o, comunque, di difficile esigibilità. Tale fenomeno, come dimostrano i dati aggregati, è in crescita ed acuito dalla crisi economica che ha contribuito a peggiorare la situazione finanziaria delle società. Il comparto toscano si distingue quindi per una redditività soddisfacente che, tuttavia, "sconta" il massiccio ricorso all'indebitamento, sia di tipo tradizionale (debiti di finanziamento v/istituti bancari e debiti di funzionamento v/fornitori) sia specifico (nei confronti della Regione Toscana). La disponibilità di liquidità ha consentito al settore di espandersi, tuttavia, nella congiuntura attuale tale modello potrebbe determinare una spirale negativa che si avvolge su se stessa. La diminuzione degli affitti, conseguenza diretta della contrazione del livello di reddito degli affittuari, e il crescente indebitamento, potrebbero condurre ad un punto di "non ritorno" tale da innescare una grave crisi economica e di liquidità aziendale. In proposito, si auspica un intervento coordinato a livello regionale al fine di diminuire la pressione finanziaria sulle società gestori. Tale intervento potrebbe, ad esempio, considerare l'eventualità che ciascun Comune si faccia carico dei "costi sociali" derivanti dalla mancata riscossione degli affitti i cui effetti negativi oggi ricadono principalmente sulle società.

La ricerca conferma le conclusioni degli studi precedenti, il settore del social housing si presenta, ad oggi, in crisi, sia per le performance economico-finanziarie, sia per la difficoltà estrema che incontra nel soddisfare la domanda di alloggi (European Commission, 2010). In particolare, nella diversità del panorama delle scelte regionali che contraddistinguono il nostro Paese, il comune denominatore è la difficoltà di ottenere livelli di performance quali-quantitativi accettabili sia da un punto di vista sociale che aziendale. A queste difficoltà partecipano, in senso negativo, l'attuale congiuntura economica e le incertezze normative e finanziarie circa i modelli di gestione delle autonomie locali, continuamente compressi tra spinte federaliste e tagli draconiani alle risorse (IFEL, 2011).

Anche il modello di gestione toscano che, apparentemente, poteva essere considerato alla stregua di un benckmark, ad un'analisi più approfondita, ha rivelato debolezze che, nel breve termine, possono condurre a serie crisi economico-finanziarie con impatti di natura sociale.

Le problematiche economico-finanziarie sono strettamente correlate alle scelte di politica sociale degli enti locali. L'esame della letteratura nazionale e internazionale mostra che la grave crisi del settore deriva, da un lato, dalla necessità di comprimere la spesa sociale e, dall'altro, dalla crescente richiesta di alloggi da parte della collettività.

Inoltre, problematiche più gravi concernono i risultati conseguiti a livello sociale, ovvero l'inadeguata risposta al bisogno di alloggi manifestato dalla collettività. Il problema principale sembra essere una scarsa pianificazione sia a livello nazionale che regionale che va ad aggiungersi alla carenza di investimenti che caratterizza il settore (Turner *et al.*, 2007).

Ancora. Le performance dovrebbero essere misurate non in valore assoluto ma tenendo conto delle finalità sociali che le aziende in esame perseguono. La misurazione della soddisfazione dell'utenza è infatti una informazione indispensabile per qualsiasi sistema di governance adeguato (Mohammad *et al.*, 2010).

I risultati confermano anche l'estrema complessità del fenomeno del social housing che investe problematiche di ampio raggio: dagli aspetti etico-sociali, come le esigenze abitative e di protezione delle fasce più deboli, agli aspetti urbanistici e di sostenibilità ambientale (Ménard, 2009; Arbaci, Tapada-Berteli, 2012). Aspetto imprescindibile, e dunque comune denominatore delle problematiche, è il raggiungimento di livelli di performance che consentano la sostenibilità economico-aziendale delle politiche di social housing (Fischer, 2006).

Pertanto, i risultati dell'opera, oltre a sistematizzare le conoscenze

sul social housing, soprattutto da un punto di vista economico-aziendale, consentono di comprendere l'impatto che tali dinamiche hanno sulle performance registrate a livello nazionale e che si riflettono, conseguentemente, sul rapporto domanda/offerta abitativa. L'esame del modello toscano ne ha evidenziato i limiti. Esso, pertanto, non può essere considerato come un benchmark per una gestione più efficiente del social housing. La complessità normativa e l'attenzione che anche a livello europeo viene posta sul tema evidenziano la necessità di una riconsiderazione complessiva delle politiche di ERP volte a valutare contemporaneamente gli aspetti sociali e ambientali ma anche economico-aziendali. A livello italiano, si ritiene indispensabile una nuova politica condivisa che, diminuendo le differenze quali-quantitative a livello regionale, dia nuovo impulso e, conseguentemente, nuove risposte al bisogno abitativo per le classi più deboli, anche mediante strategie condivise in ambito non profit.

Ulteriori sviluppi della ricerca potrebbero quindi essere indirizzati ad indagare le risposte degli Stati europei al bisogno di alloggio al fine di individuare, nel dettaglio, le molteplici risposte e, soprattutto, i diversi risultati ottenuti.

Con riferimento al caso toscano, potrebbe essere invece significativo ampliare la ricerca indagando il fabbisogno di alloggi manifestato dai cittadini del territorio di riferimento, sia in termini quantitativi, sia qualitativi. Questo anche al fine di chiarire definitivamente la bontà o meno del modello toscano. Ad oggi, infatti, in Toscana diciottomila famiglie, pur avendone i requisiti, non usufruiscono di un alloggio di edilizia sociale (Dexia Crediop *et al.*, 2008).

Appendici

A: Il questionario

Le aziende e gli enti gestori dell'edilizia residenziale pubblica italiana

Il Questionario che segue è composto di due parti. Tuttavia, prima di passare alla sua compilazione, Vi chiediamo di inserire alcune informazioni relative al compilatore (contatto telefonico e/o mail), utili nel caso in cui fosse necessario chiarire un aspetto trattato nel Questionario, e all'Azienda gestore dell'edilizia residenziale pubblica (ERP).

La prima parte del Questionario "Le attività e la gestione" intende tracciare un quadro dell'Azienda gestore e del contesto in cui essa opera. Tuttavia, alcune delle informazioni richieste (ad esempio, il numero di istanze di sfratto oppure il numero di esecuzioni totali) potrebbero non essere di pertinenza del gestore in considerazione del contratto di servizio in essere con i Comuni per i quali è svolta l'attività. In questo caso, preghiamo i compilatori di biffare l'apposita casella "non di pertinenza dell'azienda".

La seconda parte del Questionario "Le performance" si focalizza invece su aspetti di natura contabile, direttamente desumibili dai bilanci 2010-2011 dell'Azienda gestore.

Il compilatore	
Contatti del compilatore:	
Telefono	
E-mail	

L'azienda	
Denominazione	
Territorio di riferimento attività	
Data dell'ultimo contratto di servizio	

I Parte: Le attività e la gestione

Si prega di compilare la tabella seguente con riferimento all'anno 2011. Qualora i dati per questo esercizio fossero indisponibili, si prega di indicare l'anno di riferimento.

	Non di pertinenza dell'Azienda	Valore
N. addetti		
N. Alloggi ERP locati gestiti		
N. Altre immobilizzazioni ERP		
Totale immobili amministrati o gestiti		
Canone medio mensile di locazione alloggi ERP in euro		
Morosità consolidata (canoni per alloggi ERP ed emergenza abitativa relativi ad utenti cessati) in euro		
N. Domande alloggi presenti nelle graduatorie dei Comuni per i quali è esercitata l'attività	☐	
N. di alloggi che nell'anno di riferimento sono stati sfitti per oltre due mesi consecutivi		
N. Istanze sfratti	☐	
N. Esecuzioni totali	☐	
N. Esecuzioni totali per morosità	☐	

II Parte: Le performance

Si prega di compilare la tabella seguente con riferimento al biennio 2010-2011. Qualora i dati per questo biennio fossero indisponibili, si prega di indicare gli anni di riferimento. I dati devono essere espressi in euro.

	2010	2011
Ricavi delle vendite e delle prestazioni (fatturato)		
Costo sostenuto per il personale dipendente		
Costi per servizi		
Costo per manutenzioni spesato nell'esercizio		
Interessi passivi		
Risultato economico dell'esercizio		
Totale dell'Attivo		
Totale del Patrimonio Netto		
Totale debiti a medio/lungo termine verso finanziatori (banche, istituti di credito, ecc.)		

B: Il bilancio aggregato 2005-2011 del comparto toscano di ERP

STATO PATRIMONIALE							
ATTIVO	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
CREDITI VERSO SOCI	0	0	0	0	0	0	0
Parte già richiamata							
TOTALE IMMOBILIZZAZIONI sep.ind. Di quelle conc. In loc. Finanz.	56.913.200	60.685.340	66.329.204	84.125.581	90.408.030	102.623.781	113.047.179
TOTALE IMMOB. IMMATERIALI	6.829.219	7.430.891	10.071.006	17.796.040	19.046.046	23.697.382	30.269.983
Costi impianto e ampl.	314.624	222.979	112.712	44.760	10.881	3.764	14.897
Costi ricerca e pubb.	0	0	307.358	705.696	480.803	300.449	109.447
Diritti brevetto ind.	53.502	98.448	192.850	57.972	133.179	176.092	148.526
Concessioni, licenze	46.858	24.558	40.931	18.413	76.101	85.365	78.076
Avviamento	0	0	0	0	0	0	0
Imm. in corso	0	0	3.658	3.695.390	3.658	4.168	16.372.862
Altre immobiliz. Immateriali	6.414.235	7.084.906	9.413.497	13.273.809	18.341.424	23.127.544	13.546.175
Fondo amm.to Immob. Immateriali	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE IMMOB. MATERIALI	47.737.250	51.478.141	54.825.647	63.792.479	67.167.595	71.396.904	75.448.542
Terreni e fabbricati	37.220.665	38.970.830	37.307.589	48.956.974	52.610.637	53.703.404	55.023.398
Impianti	20.168	18.279	30.856	1.841.902	2.866.219	3.320.946	3.174.474
Attrez. industriali	4.083	3.031	23.343	24.565	27.783	21.661	23.287
Altri beni	1.433.130	478.548	612.192	601.408	437.590	463.450	414.316
Imm. in corso/acconti	9.059.204	12.007.453	16.915.961	12.455.588	11.225.366	13.887.443	16.813.067
Fondo amm.to Immob. Materiali	0	0	64.294	0	0	0	0
TOTALE IMMOB. FINANZIARIE	2.346.731	1.776.308	1.432.551	2.537.062	4.194.389	7.529.495	7.328.654
TOT Partecipazioni	1.162	1.092	16.692	16.692	16.692	18.410	28.400
Imprese controllate	0	0	0	0	0	0	0
Imprese collegate	0	0	0	0	0	0	0
Imprese controllanti	0	0	0	0	0	0	0
Altre imprese	1.162	1.092	16.692	16.692	16.692	18.410	28.400
TOT CREDITI Imm. Fin.	2.345.569	1.775.216	1.415.859	2.520.370	4.177.697	7.511.085	7.300.254
Cred. vs Controllate entro	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Controllate oltre	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Collegate entro	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Collegate oltre	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Controllanti entro	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Controllanti oltre	27.508	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Altri entro	424.929	324.093	421.767	315.003	181.627	2.256.685	1.203.834
Cred. vs Altri oltre	1.893.132	1.451.123	994.092	2.205.367	3.996.070	5.254.400	6.096.420
CREDITI FIN. A BREVE	424.929	324.093	421.767	315.003	181.627	2.256.685	1.203.834
CREDITI FIN. A OLTRE	1.920.640	1.451.123	994.092	2.205.367	3.996.070	5.254.400	6.096.420
Altri titoli	0	0	0	0	0	0	0
Azioni proprie	0	0	0	0	0	0	0

(Segue)

ATTIVO CIRCOLANTE	165.116.649	177.608.249	170.030.353	174.968.916	176.922.304	174.351.626	189.552.418
TOTALE RIMANENZE	4.686.395	13.773.395	19.126.697	26.969.284	29.502.996	28.181.584	34.894.795
Materie prime	642	1.860.303	782.477	782.893	9.270.003	802.527	802.527
Prodotti semilav./in corso	2.305.983	5.313.513	15.156.644	21.032.718	13.985.569	7.267.805	7.188.410
Lavori in corso	625.891	6.599.579	3.187.576	5.153.673	6.247.424	20.111.252	26.903.858
Prodotti finiti	0	0	0	0	0	0	0
Acconti	1.753.879	0	0	0	0	0	0
TOTALE CREDITI	66.737.756	66.686.128	60.134.827	65.120.761	68.480.714	73.235.048	77.831.825
Cred. vs Clienti entro	16.504.275	16.030.837	17.436.607	22.893.051	26.063.807	24.391.667	28.466.721
Cred. vs Clienti oltre	9.337.149	8.262.510	8.122.559	7.978.876	16.609.909	8.327.957	8.585.585
Cred. vs Controllate entro	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Controllate oltre	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Collegate entro	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Collegate oltre	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Controllanti entro	0	0	0	0	0	0	0
Cred. vs Controllanti oltre	0	0	0	0	0	0	0
Cred. tributari entro	2.112.825	2.017.807	2.898.843	2.478.789	1.356.700	1.754.286	1.338.256
Cred. tributari oltre	0	0	22.201	0	0	0	0
Cred. per imposte anticipate entro	107.989	170.032	238.834	74.238	74.235	442.321	444.359
Cred. per imposte anticipate oltre	201.915	288.723	379.162	950.249	1.389.485	980.355	1.133.313
Cred. vs Altri entro	25.957.844	27.324.655	17.423.485	16.379.102	17.890.120	24.437.513	25.615.548
Cred. vs Altri oltre	12.515.759	12.591.564	13.613.136	14.366.456	5.096.458	12.900.949	12.248.043
CREDITI A BREVE	44.682.933	45.543.331	37.997.769	41.825.180	45.384.862	51.025.787	55.864.884
CREDITI A OLTRE	22.054.823	21.142.797	22.137.058	23.295.581	23.095.852	22.209.261	21.966.941
TOTALE ATTIVITA' FINANZIARIE	0	1.500.000	3.388.742	3.912.791	1.500.000	3.000.227	3.000.227
Partec.ni in Controllate	0	0	0	0	0	0	0
Partec.ni in Collegate	0	0	0	0	0	0	0
Partec.ni in Controllanti	0	0	0	0	0	0	0
Altre Partec.ni	0	1.500.000	0	0	0	0	0
Azioni proprie	0	0	0	0	0	0	0
Azioni proprie DI CUI: Val nominale	0	0	0	0	0	0	0
Altri titoli	0	0	3.388.742	3.912.791	1.500.000	3.000.227	3.000.227
TOT. DISPON. LIQUIDE	93.692.498	95.648.726	87.380.087	78.966.080	77.438.594	69.934.767	73.825.571
Depositi bancari	93.673.029	93.688.097	87.358.838	78.937.981	77.422.842	69.899.402	73.800.398
Assegni	0	200	0	5.386	0	0	0
Denaro in cassa	19.469	1.960.429	21.249	22.713	15.752	35.365	25.173
RATEI E RISCONTI	462.970	1.080.756	518.294	611.992	543.328	686.473	1.041.765
TOTALE ATTIVO	222.492.819	239.374.345	236.877.851	259.706.489	267.873.662	277.661.880	303.641.362

PASSIVO	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
PATRIMONIO NETTO							
TOTALE PATRIMONIO NETTO	46.633.455	41.809.692	40.676.086	49.911.827	48.875.413	49.043.640	49.232.125
Capitale sociale	37.395.450	30.895.450	30.895.450	30.895.450	29.781.250	29.781.250	29.781.250
Riserva da sovrapprezzo	492	53.231	53.231	53.231	53.231	53.231	0
Riserva di rivalutazione	135.000	0	0	990.856	990.856	990.856	1.044.087
Riserva legale	105.870	139.643	294.763	434.812	548.675	643.302	710.473
Riserva statutaria	1.902	3.072	8.927	9.604	12.357	13.250	14.487
Riserva azioni proprie	0	0	0	0	0	0	0
Altre riserve	8.446.502	8.716.924	8.339.824	16.563.776	16.804.808	16.859.316	17.038.839
Riserva da cons. del Gruppo	0	0	0	0	0	0	0
Utile/perdita a nuovo	-8.853	0	0	0	0	0	0
Utile/perdita di esercizio	557.092	2.001.372	1.083.891	964.098	684.236	702.435	642.989
					0		
TOTALE FONDI RISCHI	2.312.252	1.355.088	1.435.444	2.590.558	3.870.814	3.557.192	3.812.750
Fondo di Quiescenza	0	0	6.641	0	0	0	0
Fondo Imposte anche differite	353.437	48.999	73.331	17.050	17.050	29.050	29.050
Altri Fondi	1.958.815	1.306.089	1.355.472	2.573.508	3.853.764	3.528.142	3.783.700
TRATTAMENTO DI FINE RAPPORTO	1.272.605	1.922.839	2.415.930	2.919.941	3.468.225	4.143.057	4.858.459
DEBITI							
TOTALE DEBITI	106.637.875	127.585.970	124.960.752	169.709.047	179.884.367	184.253.195	200.473.498
Obblig.ni entro	0	0	0	0	0	0	0
Obblig.ni oltre	0	0	0	0	0	0	0
Obblig.ni convert. entro	0	0	0	0	0	0	0
Obblig.ni convert. oltre.	0	0	0	0	0	0	0
Soci per Finanziamenti entro	0	0	0	0	0	0	0
Soci per Finanziamenti oltre	0	0	0	0	0	0	0
Banche entro	1.361.335	3.578.867	4.223.050	5.807.253	6.508.898	4.667.995	3.274.508
Banche oltre	7.449.930	5.870.025	6.482.433	6.516.137	11.258.423	14.770.260	14.947.693
Altri finanziatori entro	13.289.557	13.353.297	12.698.428	43.867.276	37.065.776	36.948.596	29.731.961
Altri finanziatori oltre	216.262	811.274	1.900.079	449.957	225.249	13.465	0
Acconti entro	1.028.294	232.604	4.450.556	440.346	555.010	527.402	1.118.976
Acconti oltre	473.899	507.435	542.428	561.582	2.543.442	4.512.380	6.780.844
Fornitori entro	6.461.499	7.926.603	8.644.065	5.843.151	8.886.155	5.260.918	9.683.716
Fornitori oltre	0	0	0	0	0	0	0
Titoli di credito entro	0	0	0	0	0	0	0
Titoli di credito oltre	0	0	0	0	0	0	0
Imprese Controllate entro	0	0	0	0	0	0	0
Imprese Controllate oltre	0	0	0	0	0	0	0

(Segue)

Controllanti entro	0	0	0	0	0	0	0
Controllanti oltre	0	0	0	0	0	0	0
Debiti Tributari entro	1.964.123	2.426.265	1.494.205	1.288.270	1.219.050	1.162.226	1.424.220
Debiti Tributari oltre	0	0	0	0	0	0	0
Istituti previdenza entro	84.589	307.756	391.819	422.023	371.318	552.649	584.519
Istituti previdenza oltre	0	0	0	0	0	0	0
Altri Debiti entro	37.417.738	58.174.639	46.032.315	58.771.567	64.014.881	67.261.606	81.759.131
Altri Debiti oltre	36.890.649	34.397.205	38.101.374	45.741.485	47.236.165	48.575.698	51.167.930
DEBITI A BREVE	61.607.135	86.000.031	77.934.438	116.439.886	118.621.088	116.381.392	127.577.031
DEBITI A OLTRE	45.030.740	41.585.939	47.026.314	53.269.161	61.263.279	67.871.803	72.896.467
					0		
RATEI E RISCONTI	65.636.993	66.700.756	67.389.639	34.575.118	31.774.843	36.664.795	45.264.530
					0		
TOTALE PASSIVO	222.493.180	239.374.345	236.877.851	259.706.491	267.873.662	277.661.879	303.641.362

CONTO ECONOMICO	**2005**	**2006**	**2007**	**2008**	**2009**	**2010**	**2011**
TOT. VAL. DELLA PRODUZIONE	67.341.274	78.290.954	70.908.595	87.127.979	86.888.989	98.176.004	98.614.825
Ricavi vendite e prestazioni	55.013.048	66.018.612	59.480.879	75.216.681	78.196.506	91.597.256	84.636.754
Var. rimanenze prodotti	4.904.597	5.649.285	5.096.719	2.112.476	-1.047.188	-823.281	5.478.273
Variazione lavori	1.250.547	1.227.096	1.334.589	3.958.038	3.577.013	-505.050	1.240.452
Incrementi di immob.	234.294	323.098	570.063	650.571	642.179	349.427	313.565
Altri ricavi	5.938.788	5.072.863	4.426.345	5.190.213	5.520.479	7.557.652	6.945.781
COSTI DELLA PRODUZIONE	67.487.709	77.646.196	70.347.421	87.159.523	87.357.750	97.706.375	97.631.192
Materie prime e consumo	1.695.258	4.579.240	3.173.848	1.702.728	646.244	1.326.031	3.232.629
Servizi	43.091.699	45.968.445	39.160.782	56.571.304	57.616.909	66.686.167	64.459.625
Godimento beni di terzi	1.258.475	2.143.420	2.240.431	2.356.688	2.395.201	2.553.410	2.736.096
Totale costi del personale	14.481.475	14.680.906	14.895.926	15.447.960	15.555.461	15.963.421	15.846.756
Salari e stipendi	10.464.624	10.505.147	10.658.868	11.039.063	11.182.315	11.461.060	11.413.521
Oneri sociali	3.051.258	3.155.905	3.178.796	3.328.823	3.372.805	3.434.129	3.372.797
Tratt. fine rapporto	746.053	750.140	779.860	814.084	860.469	903.701	935.528
Tratt. di quiescenza	17.203	15.172	15.019	7.066	7.718	7.277	5.337
Altri costi	202.337	254.542	263.383	258.924	132.154	157.254	119.573
TOT Ammortamenti e svalut.	2.360.285	2.463.727	2.859.317	2.981.847	3.017.437	3.559.621	3.559.608
Amm. Immob. Immat.	263.531	283.015	377.700	460.349	710.630	749.070	871.465
Amm. Immob. Mat.	1.360.725	830.495	830.324	1.108.773	1.199.767	1.364.452	1.294.134
Altre svalut. Immob.	0	0	0	0	0	0	0
Amm. e svalut. delle immob.	0	250.000	0	0	0	0	0

(Segue)

Svalut. crediti	736.029	1.100.217	1.651.293	1.412.725	1.107.040	1.446.099	1.394.009
Variazione materie	534	-1.859.661	1.077.826	-416	-19.634	0	0
Accantonamenti per rischi	166.000	161.070	138.834	978.806	1.223.790	274.638	375.253
Altri accantonamenti	25.457	43.732	43.962	66.090	45.444	62.654	84.662
Oneri diversi di gestione	4.408.526	9.465.317	6.756.495	7.054.516	6.876.898	7.280.433	7.336.563
Valore della produzione - Costi della produzione	-146.435	644.758	561.174	-31.544	-468.761	469.629	983.633
TOTALE PROVENTI E ONERI FINANZIARI	2.239.978	2.677.523	2.573.800	2.485.323	1.153.923	1.116.007	1.036.994
Tot. proventi da partecip.	0	0	0	0	0	0	0
da imprese controllate/collegate	0	0	0	0	0	0	0
TOT Altri Proventi	2.980.592	3.361.480	3.295.598	3.533.389	2.267.206	2.422.165	2.332.026
Da Crediti	0	0	311.237	74.735	0	60.571	0
di cui da Contr/coll	0	0	0	0	0	0	0
Da titoli iscr. imm.	92.279	106.033	0	0	61.127	0	45.919
Da titoli iscr. att.circol.	0	0	0	0	2.209	12.601	27.759
Proventi da Titoli	0	0	170.040	121.071	25.747	0	0
Proventi fin. Diversi	2.888.313	3.255.447	2.814.321	3.337.583	2.178.123	2.348.993	2.258.348
di cui da Contr/coll							
TOT Oneri finanziari	-740.614	-683.957	-721.798	-1.048.066	-1.113.283	-1.306.158	-1.295.032
Oneri fin. di cui da Contr/coll	740.614	683.957	721.798	1.048.066	1.113.283	1.306.158	1.295.032
TOTALE RETTIFICHE ATT. FINANZ.	0	0	0	0	0	227	0
TOT Rivalutazioni	0	0	0	0	0	227	0
Rivalut. di partec.	0	0	0	0	0	0	0
Rivalut. di altre imm. fin.	0	0	0	0	0	0	0
Rivalut. di titoli	0	0	0	0	0	227	0
TOT Svalutazioni	0	0	0	0	0	0	0
Svalut. di partec.	0	0	0	0	0	0	0
Svalut. di altre imm. fin.	0	0	0	0	0	0	0
Svalut. di titoli	0	0	0	0	0	0	0
TOTALE PROVENTI/ONERI STRAORDINARI	235.376	1.482.071	-131.317	15.332	1.285.600	602.854	164.365
Proventi Straordinari	653.714	2.173.691	1.052.850	1.030.649	1.876.443	999.882	626.359
Oneri Straordinari	418.338	691.620	1.184.167	1.015.317	590.843	397.028	461.994
RISULTATO PRIMA DELLE IMPOSTE	2.328.919	4.804.352	3.003.657	2.469.111	1.970.762	2.188.717	2.184.992
Totale Imposte sul reddito correnti, differite e anticipate	1.771.827	2.802.990	1.919.766	1.505.012	1.286.526	1.486.282	1.542.003
Imposte correnti	1.878.679	2.959.862	2.053.276	1.921.230	1.393.352	1.522.471	1.552.763
Imposte differite e anticipate	-106.852	-156.872	-133.510	-416.218	-106.826	-36.189	-10.760
UTILE/PERDITA DI ESERCIZIO	557.092	2.001.362	1.083.891	964.099	684.236	702.435	642.989

Bibliografia

Aa.Vv. (2008), *Introduzione ai fondi immobiliari per il social housing*, Cittalia-Anci Ricerche, Roma.

Alexander L.T. (2009), Stakeholder participation in new governance: lessons from Chicago's public housing reform experiment, *Georgetown Journal on Poverty Law & Policy*, 16(1), pp. 117-185.

Alison J. (2006), How HUD can support its vision of entrepreneurship for public housing authorities, *Journal of housing & community development*, 63(6), p. 6.

Anessi Pessina E. (2000), *La contabilità delle aziende pubbliche*, Egea, Milano.

ANIACAP (1994), IACP schema dello statuto tipo, *ER: Notiziario di Edilizia Residenziale*, n. 1.

Anselmi L. (2003), *Introduzione*, in Giusepponi K. (a cura di), "L'evoluzione del controllo di gestione nelle realtà pubbliche e non profit. Riflessioni ed esperienze", Sistemi Editoriali, Napoli, pp. 3-9.

Anthony R.N., Hawkins D.F., Macrì D.M., Merchant K.A. (2008), *Analisi dei costi*, Seconda edizione, McGraw-Hill, Milano.

Antonelli V., Liberatore G. (2012), *Il bilancio d'esercizio. Teoria e casi*, Franco Angeli, Milano.

Arbaci S., Tapada-Berteli T. (2012), Social inequality and urban regeneration in Barcelona city centre: reconsidering success, *European Urban And Regional Studies*, 19(3), pp. 287-311.

Arcari A.M. (2010), *Programmazione e controllo*, McGraw-Hill, Milano.

Arimah B.C. (2000), Housing-sector performance in global perspective: a cross-city investigation, *Urban Studies*, 37(13), pp. 2551-2579.

Ansoff I. (1965), *Corporate strategy*, New York, MacGraw-Hill.

Audit Commission (2006), *Choosing well: analysing the costs and benefits of choice in local public service*, Audit Commission, London.

Badcock B., Beer A. (2000), *Home truths: property, ownership and housing wealth in Australia*, Melbourne University Press, Melbourne.

Baldarelli M.G. (1997), *Il controllo di gestione nelle aziende di servizi pubblici*, Maggioli, Rimini.

Baldini M. (2010), *La casa degli italiani*, Il Mulino, Bologna.

Banca d'Italia (2012), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010, Supplementi al Bollettino Statistico*, Anno XXII, n. 6, Banca d'Italia, Roma.

Battistini S. (1998), La tutela dell'utente e la Carta dei servizi pubblici, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 48(1), pp. 185-195.

Bazeley P. (2004), Issues in mixing qualitative and quantitative approaches to research, in Buber R., Gadner J., Richards L. (eds), Applying qualitative methods to marketing management research, Palgrave Macmillan, London, pp. 141-156.
Bellini D., Facchini C. (2006), Il contratto di servizio, *Azienditalia*, 16(9), pp. 637-643.
Bianchi M. (2007), *Il controllo manageriale degli enti locali*, Franco Angeli, Milano.
Bilancia F. (2010), Brevi riflessioni sul diritto all'abitazione, *Istituzioni del Federalismo*, (3/4), pp. 231-248.
Bonnal L., Boumahdi R., Favard R. (2011), Non expected discrimination: the case of social housing in France, *Applied Economics Letters*, 19(18), pp. 1909-1916.
Borgonovi E. (2004a), *Principi e sistemi aziendali per le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
Borgonovi E. (2004b), Principi contabili: anche nell'amministrazione pubblica?, *Azienda Pubblica*, 17(2), pp. 173-178.
Borgonovi E. (2005), *Ripensare le amministrazioni pubbliche*, Egea, Milano.
Boyne G., Walker R. (1999), Social housing reform in England and Wales: a public choice evaluation, *Urban Studies*, 36(13), pp. 2237-2262.
Bramieri M., Bagaglia D., Firmani A., Mifsud A. (a cura di) (2008), *La responsabilità amministrativa e penale delle imprese*, Egea, Milano.
Brunetti F. (1995), *L'approccio di qualità nel marketing dei servizi*, in Baccarani C. (a cura di), "Saggi sulla qualità dell'economia d'impresa, Cedam, Padova.
Bruschi A. (2005), *Metodologia della ricerca sociale*, Laterza, Roma.
Bubbio A. (2007), *Il sistema degli indici di bilancio e i flussi finanziari*, Isedi, Milano.
Burke T. (1998), *Commercialisation of social housing agencies*, Paper presented to housing conference, unpublished conference paper, Cardiff University, Cardiff.
Calandra P. (1989), Efficienza e buon andamento della pubblica amministrazione, *Enciclopedia Giuridica,* Vol. XII.
Camp R.C. (1989), *Benchmarking: the search for industry best practices that lead to superior performances*, ASQC Quality Press, Milwaukee.
Campbell D.T. (1956), *Leadership and its effects upon the group*, The Bureau of Business Research College of Commerce and Administration, The Ohio State University, Columbus Ohio.
Canovi L. (2003), *Analisi di bilancio e previsione finanziaria. Principi e strumenti*, Giappichelli, Torino.
Cantoni E. (2007), *La capacità segnaletica degli indici di bilancio. Riscontri empirici in condizioni di disequilibrio gestionale*, Franco Angeli, Milano.
Capantini M. (2004), *I servizi pubblici tra ordinamento nazionale, comunitario ed internazionale: evoluzione e prospettive*, in Massera A. (a cura di), "Il

diritto amministrativo dei servizi pubblici tra ordinamento nazionale e ordinamento comunitario", Plus, Pisa.
Caperchione E. (2000), *Sistemi informativo-contabili nella pubblica amministrazione*, Egea, Milano.
Caramiello C. (1986), *Indici di bilancio: strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Ipsoa, Milano.
Caramiello C., Di Lazzaro F., Fiori G. (2003), *Indici di bilancio. Strumenti per l'analisi della gestione aziendale*, Giuffrè, Torino.
Cecodhas (European Social Housing Observatory) (2007), *Housing in Europe (2007). Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member state*, Cecodhas.
Cispel Confservizi Toscana (2004) *La qualità nei servizi di pubblica utilità: il ruolo delle Carte dei servizi*, Edizioni Aida, Firenze.
Cispel Confservizi Toscana (a cura di) (2008), *Il settore di ERP in Toscana dopo la riforma del '98*, www.cispeltoscana.net.
Cispel Confservizi Toscana (2010), *Rapporto sui servizi pubblici in Toscana – XIV Edizione*, Edizioni Aida, Firenze.
Cittalia, Fondazione Anci Ricerche (2010), *I comuni e la questione abitativa. Le nuove domande sociali, gli attori e gli strumenti operativi*, Seconda edizione, Cittalia, Roma.
Civitarese Matteucci S. (2010), L'evoluzione della politica della casa, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, (1), pp. 163-210.
Clapham D. (2006), Housing policy and the discourse of globalization, *European Journal of Housing Policy*, 6(1), pp.55-76.
Confservizi (2007), *"L'evoluzione economica e produttiva nei servizi pubblici locali. Dati generali e settoriali 2001-2007"*.
Confservizi (2009), *"L'evoluzione economica e produttiva nei servizi pubblici locali. Dati generali e settoriali 2003-2008"*.
Corbetta P. (2003), *La ricerca sociale: metodologie e tecniche, Vol. III. Le tecniche qualitative*, Il Mulino, Bologna.
Corte dei conti – Sezione delle Autonomie (2007), *Relazione sulla gestione dell'edilizia residenziale pubblica*, Corte dei Conti, Roma.
Cortese A. (2010) Lo sviluppo dell'edilizia residenziale nel quadro di una corretta politica di gestione del territorio, Studi e Ricerche.
Culhane D.M., Metreaux S., Hadley T. (2002), Public service reductions associated with the placement of homeless persons with severe mental illness in supportive housing, *Housing Policy Debate*, 13(1), pp. 107-163.
Currie J., Gahvari F. (2008), Transfers in cash and in-kind: theory meets the data, *Journal of Economics Literature*, 48(2), pp. 333-383.
Das D. (2008), Urban quality of life: a case study of Guwahati, *Social Indicators Research*, 88(2), pp. 297-310.
Denzin N. (1984), *The research act: a theoretical introduction to social methods*, Prentice Hall, Englewood Cliffs.
Dexia Crediop, Censis, Federcasa (2008), *Social housing e agenzie pubbliche per la casa*, Dexia Crediop SpA, Roma.

Dexia Crediop, Censis, Federcasa (2010), *Social housing e agenzie pubbliche per la casa*, Dexia Crediop SpA, Roma.
Dezi L., Gilardoni A., Miglietta A., Testa F. (2005), *Economia e management delle imprese di pubblica utilità*, Cedam, Padova.
Dickey B., Latimer E., Powers K., Gonzalez O., Goldfinger S.M. (1997), Housing costs for adults who are mentally ill and formerly homeless, J*ournal of Medical Health Administration*, 24(3), pp. 291-305.
Di Diego S. (a cura di) (2007), *Responsabilità amministrativa di società ed enti. Il modello organizzativo ex D.lgs. 231/2001*, Ipsoa, Milano.
Di Zio S., Pasotti S., Venditti M. (2009), Social housing in Italy: cultural continuity, social change and future scenarios, Paper presentato al Convegno ENHR 2009.
Dol D., Haffner M. (2010), *Housing in the European Union*, OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology.
Dominichelli V. (1984), *Dall'edilizia popolare ed economica all'edilizia residenziale pubblica*, Cedam, Padova.
Duff A. (1996), The literature search: a library-based model for information skills instruction, *Library Review*, 45(4), pp. 14-18.
Eberle M., Kraus D., Pomeroy S., Hulchanski D. (2001), *The costs of homelessness in British Columbia: causes and effects*. Vol. 3, Ministry of Community Aboriginal and Women's Services, Vancouver.
Ecumenical Housing (1997), *National housing policy: reform and social justice*, Ecumenical Housing, Melbourne.
Elefanti M. (2003), *La liberalizzazione dei servizi pubblici locali*, Egea, Milano.
Elkington J. (1997), *Cannibals with forks. The triple bottom line of 21st Century business*, Capstone, Oxford.
Eisenhardt K.M. (1989), Building theories from case study research, *Academy of Management Review,* 14, pp. 532-550.
European Commission (2010), *The social situation in the European Union 2009*, European Commission, Bruxelles.
Facchini C. (2007), Il controllo dei servizi esternalizzati, *Azienditalia*, 14(6), pp. 428-433.
Falcon G. (1995), La pubblica amministrazione e i cittadini, *Le Regioni*, 23(3), pp. 475-498.
Farneti G. (1997), *La disciplina del "buon andamento" con specifico riferimento alle autonomie locali*, in Gambino S., Fabbrini G. (a cura di), "Regione e governo locale fra decentramento istituzionale e riforme. Esperienze e culture a confronto", Maggioli, Rimini, pp. 71-88).
Farneti G. (2000), *Il bilancio dell'ente locale. Determinazioni preventive e consuntive*, Giappichelli, Torino.
Fattore G. (2005), *Metodi di ricerca in economia aziendale*, Egea, Milano.
Fazzini M. (2009), *Metodi e strumenti per l'interpretazione delle dinamiche aziendali*, Ipsoa, Milano.
Federcasa (2010), *Le riforme degli enti di edilizia residenziale pubblica*, Report di Federcasa, aggiornamento novembre 2010.

Ferrero G., Dezzani F. (1979), *Manuale delle analisi di bilancio: indici e flussi*, Giuffré, Milano.
Fici L. (2004), *Governance interna, esterna e inter-istituzionale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano.
Finizio M. (2012a), Le case popolari si rinnovano, *Il Sole 24Ore*, 31 maggio, p. 17.
Finizio M. (2012b), Il social housing spera nel decollo, *Il Sole 24Ore*, 31 maggio, p. 16.
Fischer W. (2006), *Public housing squeezed between higher utility costs and stagnant funding*, Center on Budget and Policy Priorities, http://www.cbpp.org/cms/?fa=view&id=725.
Freeman R.E. (1984), *Strategic management: a stakeholder approach*, Pitman, Boston.
Garrison R.H., Noreen E.W., Brewer P.C., Agliati M., Cinquini L. (2012), Programmazione e controllo. Managerial accounting per le decisioni aziendali, McGraw-Hill, Milano.
Gibb K. (2002), Trends and change in social housing finance and prevision within the European Union, *Housing Studies*, 17(2), pp. 325-336.
Giunta F. (a cura di) (2007), *Analisi di bilancio. Riclassificazione, indici e flussi,* Volume 1-Logiche e strumenti, Centro Stampa il Prato, Firenze.
Giunta F., Pisani M. (2008), *Il bilancio*, Apogeo, Milano.
Giunta F., Neri L. (2010), *Le condizioni economico-finanziarie delle public utilities italiane lette attraverso i dati di bilancio. Un'analisi delle imprese operanti nell'ambito della distribuzione dell'energia e del gas*, in Giunta F., Mulazzani M., Le analisi dei bilanci delle società di public utilities, Franco Angeli, Milano, pp. 1-39.
Glaser B.G., Strauss A.L. (1967), *The discovery of grounded theory*, Aldine De Gruyter, New York.
Gori E., Fissi S. (2011), La gestione dell'Edilizia Residenziale Pubblica in Toscana: attori e performance, *Rivista Italiana di Ragioneria e di Economia Aziendale*, 111(9/10), pp. 537-548.
Grassia S. (a cura di) (2005), *Le riforme degli enti di edilizia residenziale pubblica*, Report di Federcasa.
Graziani A. (2004), La nuova dimensione del disagio abitativo: statistiche e previsioni degli esperti del settore, *Studi e Note di Economia*, n. 3, pp. 139-169.
Graziani A. (2005), *Disagio abitativo e nuove povertà*, Alinea, Firenze.
Grossi G., Mussari R. (2004), *I servizi pubblici locali nella prospettiva economico – aziendale*, Aracne, Roma.
Guercini S. (1996), *Considerazioni di metodo sull'impiego della case analysis nel campo degli studi d'impresa,* Working Paper n. 2, Dipartimento di Scienze Aziendali, Università di Firenze.
Hatry H.P. (1974), *Measuring the quality of public services*, in Willis D.H., Rogers D. (eds.), Improving the quality of urban management, Sage, London.

Hickman P., Robinson D. (2006), Transforming social housing: tacking stock of new complexities, *Housing Studies*, 21(2), pp. 151-170.
Hill M. (1999), *Le politiche sociali. Un'analisi comparata*, Il Mulino, Bologna.
Hood C. (1991), A public management for all seasons?, *Public Administrati*on, 69(1): 3-19.
Hood C. (1995), The "new public management" in the 1980s: variations on a theme, *Accounting Organizations and Society*, 20(2/3): 93-109.
IFEL – Istituto per la finanzia e l'enconomia locale (2011), Il federalismo fiscale, disponibile su www.fondazioneifel.it.
Iommi S. (2011), The target efficiency problem in Italy's housing policy. The case of Tuscany, *Housing Studies*, 26(1), pp. 41-67.
Irpet (2011), *La questione abitativa in Toscana*, Irpet, Firenze.
Istat (2010), L'abitazione delle famiglie residenti in Italia. Anno 2008, Istat, Roma.
Istat (2012a), La povertà in Italia. Anno 2011, Istat, Roma.
Istat (2012b), I consumi delle famiglie. Anno 2011, Istat, Roma.
Jacobs K. (2008), Contractual welfare ideology and housing management practice: the deployment of "tenant incentive schemes" in Australia, *Urban Policy and Research*, 26(4), pp. 467-479.
Jones L.R., Schedler K., Wade S.W. (eds.) (1997), *International perspectives on the new public management*, Jai Press, Greenwich.
Jones C., Pawson H. (2009), Best value, cost-effectiveness and local housing policies, *Policy Studies*, 30(4), pp. 455-471.
Jurison A.C. (1999), Is privatization the answer?, *Journal of Housing & Community Development*, 56(3), pp. 6-7.
Kemp P. (2007), *Housing allowances in a comparative perspective*, The Policy Press, Oxford.
Kirk N. (2007), New operating rule transforms public housing, *Journal of Property Management*, 72(2), pp. 48-49.
Kirkpatrick I., Martinez Lucio L. (1995), *The politics of quality in the public sector*, Routledge, London.
Kleinman M., Matzenetter W, Stephens M. (1998), *European integration and housing policy*, Routledge, London.
Lee J.A. (2006), How HUD can support its vision of entrepreneurship for public housing authorities, *Journal of Housing & Community Development*, 63(6), pp. 6-13.
Lindbergh, L., Larsson C., Wilson T.L. (2004), Cost control and revenue generation: the case of public-housing companies' experiences in Sweden, *Regional Studies*, 38(7), pp. 803-815.
Lindbergh, L., Larsson C., Wilson T.L. (2006), Financial management in public housing companies as related to the negotiating process in Sweden, *Housing Studies*, 21(1), pp. 17-34.
Liguori F. (2007), *I servizi pubblici locali*, Giappichelli, Torino.
Lungarella R. (2010), Social housing: una definizione inglese di "edilizia residenziale pubblica"?, *Istituzioni del Federalismo*, (3/4), pp. 271-311.

Lurz B. (2000), Screaming from rooftops, *Professional Builder*, 65(11).
Maclennan D., Stephens M., Kemp P. (1997), Housing policy in the EU member state, European Parliament Directorate General for Research Social Affairs, *Series Working Document 14*, European Parliament, Luxembourg.
Maclennan D., Muelbauer J., Stephens M. (1998), Asymmetries in housing and financial market institutions and EMU, *Oxford Review of Economic Policy*, 14(1), pp. 54-80.
Malpass R. (2008), Housing and the new welfare state: wobbly pillar or cornerstone?, *Housing Studies*, 23(1), pp. 1-23.
Malpass R., Vctory C. (2010), The modernisation of social housing in England, *International Journal of Housing Policy*, 10(1), pp. 3-18.
Mangia R. (1996), La carta dei servizi nell'ordinamento giuridico italiano, *Ragiusan*, (145/146), pp. 6-27.
Marconi P. (1998), La Carta dei servizi pubblici e la Citizen's charter. La normativa sulla Carta dei servizi, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 48(1), pp. 197-205.
Marcuse P. (2009), From critical urban theory to the right to the city, *City*, 13(2/3), pp. 185-197.
Marston G. (2004), Managerialism and public housing reform, *Housing Studies*, 19(1), pp. 5-20.
Martines T. (2000), *Il diritto alla casa*, in Martines T. (a cura di), "Libertà e altri temi. Tomo IV", Giuffrè, Milano, pp. 11-26.
Megali C., Pozzoli M. (2003), Le proposte del public sector committee (PSC) dell'IFAC di principi contabili internazionali per il settore pubblico con particolare riferimento agli enti locali, *Azienda Pubblica*, 16(3), pp. 245-256.
Ménard S. (2009), The social housing and rental housing markets in an equilibrium rent search model, *Annals of Economics and Statistics*, (95/96), pp. 183-199.
Migale L. (2003), *I servizi pubblici locali: esternalizzazione, contratti e controllo*, Giappichelli, Torino.
Minelli A.R. (2004), *La politica per la casa*, Il Mulino, Bologna.
Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Commissione di indagine sull'esclusione sociale (2012), *Rapporto sulle politiche contro la povertà e l'esclusione sociale*, Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Roma.
Ministero dell'interno (2007), *1° rapporto sugli immigrati in Italia*, Ministero dell'interno, Roma.
Mohammad A.M., Mansor I., Yong R.R. (2010), Assessment of residential satisfaction in newly designed public low-cost housing in Kuala Lumpur, Malaysia, *Habitat International*, 34(1), pp. 18-27.
Montrone A. (2005), *Il sistema delle analisi di bilancio per la valutazione dell'impresa*, Franco Angeli, Milano.
Muhajarine N., Labonte R., Williams A., Randall J. (2008), Person, perception, and place: what matters to health and quality of life, *Social Indicators Research*, 85(1), pp. 53-80.

Mulazzani M. (2001), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Volume I, Cedam, Padova.
Mulazzani M. (a cura di) (2006), *Economia delle aziende e delle amministrazioni pubbliche*, Volume II, Cedam, Padova.
Mulazzani M., Gori E. (2003), *Il bilancio generale e i finanziamenti dell'Unione europea*, Franco Angeli, Milano.
Mulazzani M., Pozzoli S. (a cura di) (2005), *Le aziende dei servizi pubblici locali*, Maggioli, Rimini.
Murie A. (2009), The modernisation of housing in England, *Tijdschrift voor Economische en Sociale Geografie*, 100(4), pp. 535-548.
Murphy L. (2000), A profitable housing policy? The privatisation of the New Zealand government's residual mortgage portfolio, *Regional Studies*, 34(4), pp. 395-398.
Mussari R. (1997), L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia: brevi considerazioni sullo "stato dell'arte", *Azienda Pubblica*, 10(3/4), pp. 335-346.
Mussari R. (1999), *La valutazione dei programmi nelle aziende pubbliche*, Torino, Giappichelli.
Mussari R. (2011), *Economia delle amministrazioni pubbliche*, McGraw-Hill, Milano.
Napolitano G. (2001), *Servizi pubblici e rapporti di utenza*, Cedam, Padova.
Nesslein T. (2003), Markets versus planning: an assessment of the Swedish housing model in the post-war period, *Urban Studies*, 40(7), pp. 1259-1282.
Nomisma (2011), *Rapporto sul mercato immobiliare 2010*, Nomisma, Roma.
Office of Deputy Prime Minister (2003a), *Local government act 1999: part I best value and performance improvement*, ODPM, London.
Office of Deputy Prime Minister (2003b), *Delivering decent homes: option appraisal – guidance for local authorities*, ODPM, London.
Olagnero M. (1998), I muri e le barriere. Il disagio abitativo tra crisi del welfare, crisi del mercato e trasformazioni della famiglia, *Rassegna Italiana di Sociologia*, n. 1, pp. 43-74.
Oxley M. (2000), *The future of social housing learning from Europe*, UCL Press, London.
Oxley M., Elsinga M., Haffner M., Van der Heijden H. (2010), Competition and social reted housing, *Housing. Theory and Society*, 27(4), pp. 332-350.
Padovani E. (2001), *Oggetto e ipotesi dell'indagine*, in Farneti G. (a cura di), "Analisi economico-finanziaria dei servizi pubblici locali", Volume Secondo, Cedam, Padova.
Paolone G., De Luca F. (2011), Il bilancio d'esercizio. Principi, procedure, valutazioni, Franco Angeli, Milano.
Patriarca S. (2007a), Appartamenti a Napoli a 42 euro mensili, *Il Sole 24Ore*, 30 agosto, p. 4.
Patriarca S. (2007b), Iacp, case low cost a 40mila euro, *Il Sole 24Ore*, 30 agosto, p. 4.

Patton M.Q. (2003), *Qualitative research & evaluation methods*, third edition, Sage, Thousand Oaks (CA).
Pawson H. (2006), Restructuring England's social housing sector since 1989: undermining or underpinning the fundamentals of public housing?, *Housing Studies*, 21(5), pp. 767-783.
Pawson H., Jones C., Donohoe T., Netto G., Fancy C. Clegg S., Thomas A. (2006), *Monitoring the longer term impact of choice based lettings*, Department of Communities and Local Government, London.
Phalan J.L. (1955), The private business of public housing, *Harvard Business Review*, 33(5).
Pinkney S., Ewing S. (2006), *The costs and pathways of homelessness: developing policy relevant economic analyses for the Australian homelessness service system*, Institute of Social Research, RMIT University, Melbourne.
Pivato S., Misani N., Ordanini A., Perrini F. (2004), *Economia e gestione delle imprese*, Egea, Milano.
Poggio T. (2006), Proprietà della casa, disuguaglianze sociali e vincoli, *Rivista delle Politiche Sociali*, (3), pp. 27-40.
Pollitt C., Bouckaert G. (1995), *Quality improvement in European public services*, Sage, London.
Porter L., Shaw K. (2009), *Whose urban renaissance? An international comparison of urban regeneration strategies*, Routledge, London.
Pozzo A.M. (a cura di) (2004), *I numeri della casa*, Federcasa, Firenze.
Pozzoli S. (2005), Società di SPL: a chi spetta la governance, *Azienditalia*, 12(6), pp. 388-391.
Prencipe A. (2011), *Bilancio consolidato: tecniche di redazione e di analisi*, Milano, Egea.
Presidenza del Consiglio dei Ministri – Dipartimento della Funzione Pubblica (1993), *Carta dei servizi pubblici. Proposte e materiali di studio*, Quaderni del Dipartimento della Funzione Pubblica, n. 5.
Previtali P. (2009), *Modelli organizzativi e compliance aziendale. L'applicazione del D.lgs. 231/2001 nelle imprese italiane*, Giuffrè, Milano.
Priemus H., Boelhouwer P. (1999), Social housing finance in Europe: trends and opportunities, *Urban Studies*, 36(4), pp. 633-645.
Priemus H., Dieleman F. (1999), Social housing finance in Europe developments and prospects, *Urban Studies*, 36(4), pp. 623-631.
Priemus H., Dieleman F. (2002), Social housing policy in the European Union: past, present and perspectives, *Urban Studies*, 39(2), pp. 191-200.
Properzi P. (a cura di) (2008), *Rapporto dal territorio*, INU, Roma.
Quagli A. (2006), *Bilancio di esercizio e principi contabili*, Giappichelli, Torino.
Ranci C. (2002), *Le nuove disuguaglianze sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
Randall C. (2011), *Housing, Office for National Statistics*, Jen Beaumont Editor, Newport.
Rebora G. (1991), La qualità dei servizi pubblici, *Azienda Pubblica*, (1), pp. 1-9.

Redmond D., Walker R. (1995), Housing management in Ireland: transition and change, *Regional Studies*, 29(3), pp. 475-482.
Rees S., Rodley G. (1995), *The human costs of managerialism: advocating the recovery of humanity*, Pluto Press, Sydney.
Regione Toscana (2012), *Abitare in Toscana 2012*, Centro Stampa Giunta Regione Toscana, Firenze.
Rhenmann E. (1968), *Industrial democracy and industrial ma*nagement, Publication Limited, Tavistock.
Romolini A. (2007), *Accountability e bilancio sociale negli enti locali*, Franco Angeli, Milano.
Rowley J. (2002), Using case studies in research, *Management Research News*, 25(1), pp. 16-27.
Rubin H., Rubin I.S. (1995), *Qualitative interviewing: the art of hearing data*, Sage, Thousand Oacks.
Rugg J., Rhodes D. (2009), *The private rented sector: its contribution and potential*, Center for housing Policy, University of York, York.
San Mauro C. (2004), *I nuovi strumenti di regolazione dei servizi pubblici: la carta dei servizi pubblici e il contratto di servizio*, Maggioli, Rimini.
Santesso E., Sòstero U. (2006), *Il bilancio di esercizio*, Il Sole 24Ore Libri, Milano.
Saraceno C. (2003), *Mutamenti della famiglia e politiche sociali in Italia*, Il Mulino, Bologna.
Sbetti F. (2007), *La nuova questione abitativa*, in Propersi P., "Rapporto dal Territorio", Istituto Nazionale di Urbanistica, Roma.
Scanlon K., Whitehead C. (2008), *Social housing in Europe II. A review of policies and outcomes*, London School of Economics and Political Sciences, London.
Schutt R.K. (2004), *Investigating the social world: the process and practice of research*, Sage, Thousand Oacks.
Singleton R.A. Jr., Straits B.C. (1999), *Approaches to social research*, Third Edition, Oxford University Press, New York.
Spadoni B. (2008), *Tendenze in atto e futuri sviluppi del sistema dei servizi pubblici nelle diverse aree del Paese*, Quaderni del Formez, n. 72.
Stake R. (2000), *Case study*, in Denzin N., Lincoln Y (eds.), Handbook of qualitative research, Sage, London, pp. 435-454.
Terzani S. (1996), *Le comparazioni di bilancio*, Cedam, Padova.
Terzani S. (1999), *Lineamenti di pianificazione e controllo*, Cedam, Padova.
Tessarolo C. (1999), *I contratti di programma e di servizio quali strumenti di regolazione dell'esercizio dei servizi pubblici*, in AA.VV., "Il contratto di servizio tra AIMA e Comune di Roma: caratteristiche e contenuti", Istituto Poligrafico e Zecca dello Stato, Roma.
Torgensen U. (1987), *Housing: the wobbly pillar under the welfare state*, in Turner B. (eds.), "Between state and market: housing in the post-war industrial era", Amqvist and Wiksell, Stockholm.

Trentola L. (2004), *I servizi pubblici locali*, Esselibri, Napoli.
Tretter R.M.H. (1941), Public housing finance, *Harvard Law Review*, 54(8), pp. 1325-1358.
Trovati G. (2007), Municipalizzate, il 70% in attivo, *Il Sole 24Ore*, 5 marzo, p. 3.
Turner B. (1999), Social housing finance in Sweden, *Urban Studies*, 36(4), pp. 85-91.
Turner M.A., Woolley M., Kingsley G.T., Popkin S.J., Levy D., Cove E. (2007), *Severely distressed public housing: the costs of inaction*, The Urban Institute, http://www.urban.org/url.cfm?ID=411444.
Turrini A. (2002), Lo studio dei casi come metodologia di ricerca in economia aziendale, *Azienda Pubblica*, 15(1/2), pp. 67-85
Urbani P. (2010), L'edilizia residenziale pubblica tra Stato e autonomie locali, *Istituzioni del Federalismo,* (3/4), pp. 249-270.
Van Kamp I., Leidelmeijer K., Marsman G., de Hollander A. (2003), Urban environmental quality and human well-being: towards a conceptual framework and demarcation of concepts: a literature study, *Landscape and Urban Planning*, 65(1/2), pp. 5-18.
Venditti M. (2007), Il sistema di edilizia residenziale pubblica in Abruzzo, *Rivista Semestrale di Edilizia Residenziale Pubblica*.
Venditti M. (2009), *Social housing. Logica sociale e approccio economico-aziendale*, Franco Angeli, Milano.
Vesperini G. (1998), L'attuazione della Carta dei servizi pubblici in Italia, *Rivista Trimestrale di Diritto Pubblico*, 48(1), pp. 173-184.
Vittorini F., Mucci A. (2010), *Le Aziende Casa pubbliche viste attraverso i bilanci: 2004-2008*, Dexia Crediop Spa, Roma.
Watson D. (2002), *Recollections of a bleeding heart: a portrait of Paul Keating PM*, Random House, Sydney.
Whitehead C. (2003), *The economics of social housing*, in Gibbs K., O'Sullivan T. (eds.), "Housing economics and public policy", Blackwell Publishing, London.
Whitehead C., Scanlon K. (eds.) (2007), *Social housing in Europe*, London School of Economics and Political Science Press, London.
Wilson J. (eds.) (1995), *Managing public services: dealing with dogma*, Tudor, London.
Wong S.K., Cheung A.K., Yau Y., Jo D.C.W., Chau K.W. (2006), Are our residential buildings healthy and safe? A survey in Hong Kong, *Structural Survey*, 24(1), pp. 77-86.
Yau Y. (2012), Social impacts of the marking scheme in public housing in Hong Kong, *Social Indicators Research*, 107(2), pp. 281-303.
Yin R.K. (1994), *Case study research. Design and methods*, Sage, Thousand Oaks.

Zeithaml V.A., Parasuraman A., Berry L.L. (2000), *Servire qualità*, McGraw-Hill, Milano.
Zifcak S. (1994), *New managerialism administrative reform in Whitehall and Canberra*, Oper University Press, Canberra.

CISPA
Innovazione per la
Pubblica Amministrazione

Centro Interdipartimentale di Studi sulla Pubblica Amministrazione
Università degli studi di Roma Tor Vergata

1. L. Hinna, F. Monteduro (a cura di), *Lezioni di economia aziendale. Manuale per gli studenti delle facoltà non economiche*, 2012 (Serie didattica).
2. F. Monteduro, *Evoluzione ed effetti dell'accountability nelle amministrazioni pubbliche*, 2012 (Serie ricerca).
3. S. Fissi, E. Gori, *Politiche e performance del social housing*, 2013 (Serie ricerca).