

ATER PESCARA: una nuova politica per lo stock edilizio al sud

Arch. Alfredo D'Ercole – Direttore A.T.E.R. Pescara

PREMESSA

Negli ultimi anni la *questione casa* è tornata nuovamente al centro del dibattito sulla città, per gli inevitabili e nuovi impatti che genera all'interno dei processi di trasformazione e di rinnovo urbano. La stessa Commissione Europea ha recentemente posto l'attenzione sul problema, collocando la casa fra i servizi sociali di interesse generale, in analogia a quanto è avvenuto per i servizi sanitari. Questo aspetto è della massima importanza, anche se non ancora ben percepito dalle attuali politiche a sostegno dell'abitare; il centro dell'interesse si è spostato dalla costruzione di alloggi alla fornitura di servizi abitativi! Il concetto di edilizia non ha più valore in sé, ma assume una diversa importanza nella misura in cui riesce a soddisfare la nuova domanda di abitazioni. In altri termini la *questione casa* è diventata un problema di *welfare*, in un mercato sempre più articolato, complesso e multietnico.

Il processo di globalizzazione dei mercati e la conseguente riorganizzazione dell'economia mondiale hanno portato a una profonda modificazione dei flussi migratori, con l'onere per i governi delle città di dover modificare le politiche di recupero e di sviluppo. L'aumento del fenomeno dell'accoglienza degli stranieri ha portato ad un considerevole incremento dell'emergenza abitativa, soprattutto a Pescara, con gravi ripercussioni per quanto riguarda l'integrazione sociale, già difficile in molti quartieri periferici. Questo fenomeno sarà sicuramente destinato ad aumentare nei prossimi anni ed è necessario gestirlo preventivamente piuttosto che subirlo successivamente.

I flussi dei mercati finanziari, oltre ad aver modificato profondamente la nostra vita quotidiana, hanno creato nuovi impatti con i luoghi, con la struttura delle imprese e delle banche, sempre più globali e virtuali, con investimenti garantiti sempre dai valori immobiliari. A questo ha corrisposto un mercato degli alloggi, orientato quasi esclusivamente alla vendita, che ha portato circa due terzi degli italiani a possedere una casa in proprietà. La restante quota si orienta in parte al mercato degli affitti liberi i cui valori sono prossimi alle rate di mutuo a lungo termine e, per la parte che non ha sufficiente capacità economica, agli alloggi ERP. Rispetto alla segmentazione della domanda potenziale di giovani coppie, lavoratori trasferiti provvisoriamente, ecc., manca, di fatto, tutta l'offerta intermedia di canoni a prezzi concordati che potrebbero anche calmierare il libero mercato degli affitti.

Altro problema di cui prendere coscienza è l'enorme aumento degli anziani che incide ormai per quasi il 20% della popolazione. In questa fascia la spesa per la casa incide anche per il 40%, a fronte di una media generale del 25%, e con la presenza delle nuove povertà generate dall'espulsione di lavoratori poco prima dell'età pensionabile. Inoltre si riscontrano gravissimi problemi legati all'accessibilità delle unità edilizie per gli anziani stessi.

Il trasferimento di funzioni dallo Stato alle Regioni, iniziato col D.lgs 112/98, ha accentuato il problema della carenza delle risorse. Di fatto sono state trasferite le competenze, ma non le relative dotazioni finanziarie, tra cui il gettito dei fondi ex Gescal. Inoltre i dati del bilancio dello Stato, con lo spostamento di masse sempre crescenti di risorse verso le spese correnti, hanno reso evidente la diminuzione dei flussi finanziari a disposizione degli Enti Locali per progetti d'investimento, a fronte di un'imposizione tributaria locale che ha raggiunto molto spesso i suoi limiti massimi. Il problema delle risorse rimane sempre un aspetto centrale e non può essere certo risolto con il solo ricorso alla fiscalità nazionale o locale. Il gettito medio dei fitti, che a livello nazionale si attesta su una media di circa 77 €/mese, nella Regione Abruzzo è di circa 42 €/mese, cioè il 55 % inferiore alla media nazionale. Questo comporta per le ATER abruzzesi una ridotta capacità gestionale, soprattutto per investimenti e manutenzioni straordinarie del patrimonio edilizio. Il gettito

complessivo degli affitti è pari a 2,6 mil€/anno, con un'incidenza del 65% sul totale delle entrate. L'ATER Pescara gestisce un patrimonio ERP di 4.300 alloggi, 500 garage e 100 locali commerciali.

Va poi rilevato che dall'inizio degli anni novanta, le politiche urbane hanno subito un profondo processo evolutivo: da semplici procedure autorizzative si sono trasformate in più complessi processi innovativi regolati da procedure negoziali. Questo ha modificato profondamente la cultura della collaborazione tra i diversi soggetti interessati alla promozione del territorio, con nuovi modelli che vedono sempre più nel rapporto pubblico/privato una nuova via per lo sviluppo delle città. Nel caso della Regione Abruzzo, va poi sottolineato un altro aspetto rilevante: l'esaurirsi della spinta propulsiva dovuta agli interventi della ex Cassa per il Mezzogiorno prima, e dei fondi comunitari per le zone in Obiettivo 1 poi; la Regione si è così trovata ad affrontare situazioni di notevole difficoltà, soprattutto nelle aree a maggiore intensità abitativa.

A Pescara sono stati utilizzati strumenti innovativi per la gestione della città, con la presenza anche dell'ATER quale parte attiva dei processi di sviluppo urbano. Dopo alcune prime sperimentazioni, hanno preso sempre più consistenza i c.d. *Programmi Complessi*, con la partecipazione di soggetti pubblici e privati. Un sostanziale interesse dell'ATER per questi nuovi strumenti nasce dalla possibilità di integrare risorse finanziarie pubbliche e private, recuperare organicamente parti consistenti di città, superare il concetto di omogeneità a favore del concetto di diversità attraverso l'integrazione di funzioni plurime, rafforzare il modello di sviluppo eco-sostenibile, sviluppare nuove procedure alternative attraverso lo strumento dell'Accordo di Programma, una sorta di "corsia di accelerazione" per una rapida attuazione degli interventi programmati.

Il processo di trasformazione degli ex IACP in enti pubblici economici, denominati ATER, è avvenuta con la L.R. N° 44 del 21 luglio 1999. Le ulteriori funzioni, oltre alla gestione del patrimonio ERP, riguardano in particolare la progettazione, direzione ed esecuzione di opere pubbliche, l'attivazione di nuovi canali finanziari e tutte le necessarie operazioni commerciali, finanziarie, mobiliari e immobiliari. In pratica è stata delineata una nuova struttura aziendale, ma non sono state attivate le necessarie azioni di accompagnamento, soprattutto di tipo formativo-manageriale, che avrebbero dovuto sostenere il passaggio da Istituto ad Azienda. Quindi una trasformazione solo *legislativa* e non concretamente *aziendalistica*, con una capacità di progettazione in grado di minimizzare i tempi del processo di *ideazione/sviluppo/fornitura del servizio*.

L'ESPERIENZA IN CORSO

A partire dal 2004 l'ATER Pescara sta vivendo una fase di trasformazione, fortemente voluta dal Consiglio di Amministrazione, per passare da una vecchia gestione fondata su un modello burocratico a una nuova basata su un modello manageriale, per creare un'azienda capace di rispondere alle nuove esigenze del vivere moderno e ai processi di trasformazione in atto negli ambiti urbani. Per far questo è stato necessario non solo migliorare la qualità dei servizi, ma anche (e in misura non inferiore) la qualità dei processi organizzativi; la sola *legittimità degli atti*, difatti, non riesce più a fornire garanzie in merito alla qualità dei servizi da erogare.

Il processo di riorganizzazione

Obiettivo prioritario della riorganizzazione amministrativa e della riprogettazione dei processi operativi è stato quello di eliminare le principali disfunzioni che si riscontrano nelle varie fasi di erogazione dei servizi e di realizzazione dei progetti. In prima fase è stato analizzato l'assetto ufficiale, così come riportato dagli atti formali regolarmente approvati, poi è stato rilevato *l'assetto organizzativo reale* che non corrispondeva a quanto previsto nei documenti ufficiali. Si è così ridefinito l'assetto aziendale, precisando da subito i ruoli dirigenziali e le rispettive competenze. Sono stati poi immediatamente identificati e assegnati ai vari dirigenti gli obiettivi gestionali per il

2004. Questi primi cambiamenti hanno segnato il passaggio alla logica operativa “*per progetti*”, con il grande vantaggio di aver ridefinito gli schemi organizzativi, legati spesso più ai personalismi che a una metodologia di lavoro facilmente trasferibile. Il processo di reingegnerizzazione amministrativa sta portando ad un nuovo modello organizzativo fondato sulle seguenti logiche di base:

- *maggiore autonomia delle strutture organizzative;*
- *superamento dell’organizzazione per funzioni a favore della logica per “prodotto/servizio”;*
- *forte spinta della responsabilizzazione verso il basso;*
- *maggiore condivisione degli obiettivi.*

Nel 2005 inizierà una fase di approfondimento della gestione dei processi aziendali, delle informazioni e degli indicatori di risultato e di processo. In tale fase sarà presa in esame anche la riorganizzazione del sistema informatico, in funzione dei nuovi criteri e dei flussi documentali da controllare. Il tutto per poter valorizzare al meglio le attività già in corso ed esplorare le nuove *aree business* a cui poter rivolgere l’attenzione, in modo che l’intera attività dell’ATER possa essere costantemente permeata da una nuova cultura aziendalistica, secondo logiche che prevedono il miglioramento continuo delle *performance* aziendali. Tutti i processi in fase di riorganizzazione saranno progettati tenendo sempre presente la necessità di una successiva certificazione ISO 9001:2000.

Le principali attività formative

Nel settore della formazione è iniziata un’interessantissima esperienza con la Facoltà di Architettura di Pescara – Dipartimento Ambientale Reti Territorio (DART) – nell’organizzazione di un Master di primo livello dal titolo *Urban Project Quality Management* (UPQM). Il Corso, coordinato dal Prof. Roberto Mascarucci, si è avvalso di un *pool* di enti pubblici e soggetti imprenditoriali che hanno concorso alle attività formative. Anche l’ATER Pescara ha partecipato attivamente nel *board* che ha affiancato il Comitato Scientifico nella identificazione e valutazione delle strategie del Corso.

Obiettivo centrale del Master è stato quello di offrire strumenti metodologici e operativi per il perseguimento di adeguati livelli di qualità nella organizzazione di progetti urbani, prestando la massima attenzione non solo al miglioramento della qualità dei progetti, ma anche a quella dei procedimenti che governano la realizzazione di opere pubbliche. Al termine della prima fase di didattica in aula, l’ATER Pescara ha istituito un *Laboratorio Aperto di Progettazione* dove gli stessi corsisti possono svolgere un’interessante esperienza formativa a contatto con alcune problematiche di progettazione che l’Azienda sta affrontando in questo periodo, come la realizzazione del Contratto di Quartiere 1, la cui convenzione è stata recentemente stipulata tra il Ministero delle Infrastrutture, il Comune di Pescara e l’ATER Pescara.

Oltre la fase di tirocinio, il *Laboratorio Aperto di Progettazione* continuerà la sua attività prevedendo la collaborazione, oltre che con la Facoltà di Architettura, con altre Facoltà, Istituti per Geometri, scuole di formazione professionale ecc.. Questo con il preciso scopo di creare una struttura permanente presso l’ATER, capace di fornire innovazione, impulso e sostegno nella fase di ricerca delle nuove *aree business*, come detto in precedenza, a cui sarà fondamentale rivolgersi, in quanto Stato e Regioni non sono più in grado di garantire i necessari flussi finanziari con il solo ricorso alle leve fiscali.

Nuove logiche applicative nei progetti di manutenzione

Negli ultimi anni il mercato della manutenzione ha superato il 60% delle attività nell’ambito della realizzazione di opere pubbliche. Le stesse università solo recentemente hanno percepito che progettare la manutenzione è un’attività particolarmente importante, un’attività dove molto spesso ci si forma solo “sul campo”. L’ATER ha una particolare conoscenza di questi processi, ma è necessario che gli stessi, visti quasi sempre con un approccio solo *tecnicistico*, vengano gestiti in chiave *organizzativa*. Difatti un progetto specifico riguarda la *riorganizzazione dei servizi*

manutentivi. Tali servizi sono di primaria importanza in quanto direttamente legati alla percezione che l'utente ha del proprio alloggio, quindi un servizio particolarmente sensibile.

Il nuovo progetto prevede il miglioramento della capacità di risposta ai problemi rilevati dalle segnalazioni degli utenti. Da un'analisi sulla *customer satisfaction*, svolta nel periodo maggio-novembre 2004 su un campione di circa il 5% degli utenti, abbiamo misurato il grado di problematicità dei servizi manutentivi ad un livello molto basso. Inoltre gli appalti erano troppo frammentati e organizzati per funzioni (edile, idrico, elettrico, ecc.), con la difficoltà di dover far intervenire più imprese nello stesso alloggio per far eseguire una riparazione.

I risultati raggiunti sono stati il passaggio da 10 appalti nel 2003, a 5 nel 2004; nel 2004 saranno ridotti a 2. Per quanto riguarda il servizio di manutenzione degli ascensori (circa 140 impianti), si passa da 6 appalti ad un unico global service. Questo facilita sia le attività amministrative sia il controllo di gestione, con conseguente miglioramento del servizio erogato agli utenti. Una prima effettiva misurazione del miglioramento della qualità percepita potrà essere effettuata solo nel corso 2005, quando sarà implementato il sistema di controllo di gestione sui servizi manutentivi.

I nuovi rapporti con i Comuni

È ormai accertato che il problema casa non è e non può essere solo un problema ATER, ma interessa prioritariamente gli Enti Locali. Con questa idea di base sono stati ridefiniti nuovi rapporti, basati essenzialmente sulla condivisione di obiettivi comuni così sintetizzabili:

1. *Azioni comuni in tema di manutenzione urbana ed edilizia*. Per quanto possibile, nella programmazione delle risorse si è cercato di creare una sorta di "congruenza" tra Programma Triennale dei LL.PP. dei Comuni e quello dell'ATER, prevedendo interventi di manutenzione edilizia proprio nelle aree dove più forte è l'azione di recupero e rinnovo urbano. Questo al fine di massimizzare gli effetti della spesa pubblica e dare concreta visibilità agli interventi programmati.
2. *Sostegno al recupero della morosità*. Uno dei problemi di più difficile soluzione è il recupero della morosità degli inquilini, morosità che si presenta sotto sfaccettature diverse: disoccupati e immigrati senza reddito, anziani e famiglie in difficoltà, coloro che "abituamente non pagano", ecc.. L'ATER ha rafforzato le azioni di controllo verso i c.d. *impuniti*, ma è necessario che per le fasce socialmente deboli il problema venga risolto in collaborazione con gli Enti Locali. Le azioni di sfratto normalmente non rappresentano una soluzione perché gli inquilini morosi si rivolgeranno nuovamente al Comune che, in via d'urgenza, dovrà garantire loro una sistemazione provvisoria, con costi finanziari e sociali decisamente maggiori sia per il pubblico sia per lo sfrattato. In particolare, il Comune di Pescara ha predisposto delle specifiche misure finanziarie per sostenere la morosità.
3. *La politica ICI*. L'ATER versa ai Comuni un contributo ICI pari a circa 0,6 mil€ una cifra pari al 10% del proprio bilancio! Una cifra troppo alta se si considera il valore sociale degli alloggi. In questa ottica si stanno studiando nuove e più complesse politiche di gestione dell'ICI, basate sulla possibilità di avere esenzioni di fiscalità da reinvestire in manutenzione straordinaria proprio nelle aree più degradate. Si crea così un circolo finanziario virtuoso che permette di effettuare miglioramenti mirati dello stock edilizio.

I Progetti Speciali

Nell'ambito dei nuovi programmi di sviluppo urbanistico, nati a partire dagli anni novanta (Programmi Integrati d'Intervento di cui alla legge 179/92 e Programmi di Recupero Urbano previsti dall'art. 11 legge n° 493/'93), i Contratti di Quartiere hanno rappresentato un importante strumento di sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica, in quanto basati sulla sostanziale collaborazione tra Comuni e ATER per ridare identità ai luoghi e cittadinanza agli abitanti.

1. *Il Contratto di Quartiere 1*. Nato dalla collaborazione col Comune di Pescara, il progetto (è in corso di redazione la progettazione esecutiva per il successivo appalto) riguarda la

riorganizzazione fisica e funzionale di uno dei quartieri più difficili della città. Sono previsti 64 nuovi alloggi e la ristrutturazione di circa 500 abitazioni esistenti.

2. *Contratto di Quartiere 2*. L'ATER ha partecipato anche al nuovo bando 2004 con la predisposizione di 4 progetti con altrettanti Comuni. Tre delle proposte presentate sono state valutate positivamente, due (Manoppello e Pianella) sono state ammesse al primo finanziamento.
3. *Programma 20.000 alloggi in affitto*. Anche in questo caso l'ATER ha ottenuto risorse finanziarie per la realizzazione di 18 nuovi alloggi da immettere sul mercato a canone convenzionato. Questa nuova tipologia d'affitto è particolarmente interessante perché si pone in una fascia intermedia tra il canone sociale e il canone di libero mercato. È un segmento di domanda (giovani coppie, lavoratori trasferiti temporaneamente, ecc.) in forte crescita e che offre buoni margini operativi per la riconversione dello stock edilizio.
4. *I Programmi di Recupero Urbano (PRU)*. Anche in questo settore sono stati attivati interessanti progetti in collaborazione con il Comune di Pescara e imprese private. Questa forma di collaborazione si è rivelata particolarmente interessante per la qualità urbanistica ed edilizia dei progetti proposti.

La valorizzazione immobiliare

Solo recentemente sono stati attivati nuovi programmi per la valorizzazione di tutto quel patrimonio disponibile che attualmente rappresenta solo un costo e che, viceversa, può rappresentare un formidabile vettore di sviluppo per attività imprenditoriali dell'ATER. Negozi nel centro della città di Pescara e terreni non utilizzati in località strategiche, sono i primi interventi su cui concentrare l'attenzione per poter proporre dei programmi capaci di generare nuovi redditi da reinvestire per la valorizzazione del patrimonio esistente. Lo strumento da utilizzare è l'Accordo di Programma con le Amministrazioni Comunali, nell'ambito di rinnovati rapporti di collaborazione aventi come fine ultimo la ridefinizione delle politiche di riqualificazione urbana ed edilizia.

La riqualificazione sociale

Un progetto molto significativo proposto per il Programma EQUAL II è quello rivolto ad una particolare fascia di inquilini ATER: immigrati e disoccupati. Il progetto, nato dalla collaborazione con la Scuola Edile, la Facoltà di Scienze Sociali dell'Università G. D'Annunzio di Chieti e la Compagnia delle Opere, prevede la realizzazione di due cooperative sociali di tipo B che svolgono attività di manutenzione degli alloggi. Il committente è l'ATER stessa in prima fase; successivamente le cooperative potranno prestare la loro opera anche per le Amministrazioni Comunali. In tal caso l'Azienda vuole porsi anche come soggetto *generatore d'impresa*, col duplice obiettivo di migliorare il proprio patrimonio edilizio e offrire un lavoro agli inquilini in gravi difficoltà economiche, ma potenzialmente capaci di lavorare. Il progetto, inoltre, prevede la possibilità di realizzare una sorta di "banca delle ore" a favore dell'ATER, attraverso la quale i partecipanti al progetto potranno sia pagare i fitti e le altre spese sia ridurre considerevolmente i livelli di morosità.

Per concludere, tutte le nuove attività avviate dal 2004 sono tese a rafforzare e diffondere la cultura e la capacità di *management pubblico*, al fine di poter trasformare l'ATER da "Ente Pubblico" ad "Azienda Pubblica". Per far questo occorre superare l'approccio giuridico-normativo ed evolvere verso l'applicazione delle norme con logiche organizzative, lavorare per progetti e non per funzioni, rafforzare le proprie competenze. Ma è altrettanto importante essere capaci di esplorare continuamente nuovi percorsi di *business*, in quanto la soluzione del problema abitativo è particolarmente complesso e non sostenibile solo dall'ATER. Una via molto interessante passa sicuramente per un rinnovato rapporto creativo sia con le Amministrazioni Comunali sia con le imprese private, con il necessario sostegno finanziario che le la Regione non può far mancare.

L'obiettivo potrebbe sembrare ambizioso in rapporto alle enormi attuali difficoltà operative. Tali difficoltà potranno essere superate senza farsi frenare dall'ossessione della burocrazia, ma facendosi guidare soprattutto dalla passione per i risultati e dal desiderio di voler offrire una casa dignitosa anche a chi ha meno possibilità economiche.