XXXVIII CONFERENZA ITALiANA DI SCIENZE REGIONALI

la definizione dei costi standard nella gestione dei servizi abitativi pubblici: punti di forza e di criticità del caso lombardo

Katia Orteca[[1]](#footnote-1), Alice Boni[[2]](#footnote-2),

SOMMARIO

La Legge regionale n. 17/2013 ha previsto, nell’ambito della riforma delle ALER (ex IACP), la definizione di costi standard relativi alla gestione dei servizi abitativi pubblici (alloggi di edilizia residenziale pubblica), al fine di promuovere un complessivo miglioramento e efficientamento del sistema. Le ALER sono enti pubblici di natura economica, dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e organizzativa, patrimoniale e contabile incaricati di gestire i servizi abitativi pubblici secondo un principio di sostenibilità sociale ed economica. Proprio per la presenza di obiettivi di natura sia economica che sociale, la definizione dei costi standard non è un processo privo di criticità. Esso si misura con: diverse modalità di gestione aziendale, qualità dei servizi, mantenimento degli equilibri di bilancio, incidenza delle spese per l’abitazione sui redditi degli inquilini e possibilità di far fronte a tali spese. Il presente contributo intende restituire gli esiti di una ricerca condotta tra il 2016 e il 2017 con metodologie qualitative e quantitative, volta a identificare i costi standard delle ALER con riferimento a due ambiti specifici di gestione dei servizi abitativi pubblici: La gestione utenze degli alloggi sociali; le opere di manutenzione degli alloggi sociali. A partire dagli esiti della ricerca, il presente contributo, intende provare a discutere il quadro concettuale in cui si colloca l’adozione dei costi standard e le implicazioni connesse alla definizione degli stessi nei servizi abitativi pubblici.

1. Introduzione

La ricerca[[3]](#footnote-3), di cui si propone un estratto all’interno di questo paper, si colloca all’interno di un percorso intrapreso da Regione Lombardia volto allo sviluppo e al consolidamento dei costi standard delle ALER (ex-IACP) [[4]](#footnote-4). La necessità di identificare dei costi standard è finalizzata a rispondere agli obiettivi di miglioramento e standardizzazione del sistema delle aziende. La Legge regionale n. 17/2013 aveva infatti previsto la “ridefinizione del sistema istituzionale, di governance e di gestione di tutte le ALER con l’obiettivo di perseguire logiche di efficienza nella gestione anche tramite l’identificazione di costi standard”. La logica dei costi standard prevista dalla Lr 17 del 2013 è stata interpretata come un meccanismo operativo per la definizione di livelli “standard” delle prestazioni e dei servizi da garantire in modo omogeneo sul territorio regionale (Éupolis Lombardia, 2014). In questa prospettiva i costi standard sono stati intesi come parametri di riferimento riferiti ai ricavi, ai costi e ai livelli di servizio attesi per tutte le aziende con riguardo alle gestione complessiva, a specifiche voci di costo/ricavo, a specifiche attività/processi[[5]](#footnote-5). Essi vengono definiti dalla Regione in base ad un obiettivo complessivo di miglioramento delle ALER in relazione ai risultati conseguiti negli esercizi dei bilanci precedenti, alle specificità dei vari territori e del confronto tra aziende. I costi tengono conto della congruità tra risorse disponibili e compiti istituzionali. Proprio per la necessità di combinare obiettivi di natura economica e una missione sociale la definizione e l’applicazione dei costi standard ha dovuto tenuto conto delle specificità del contesto di riferimento e in particolare:

* Della valenza sociale dei servizi di edilizia residenziale pubblica
* Delle specificità di ciascuna ALER in termini di bacino di utenza, di quantità e qualità dei servizi erogati, nonché di processi operativi adottati[[6]](#footnote-6)

Attraverso il presente paper si intendono presentare gli esiti della ricerca svolta tra il 2016 e il 2017 volta a identificare i costi standard riferiti a due ambiti specifici (gestione delle utenze degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e opere di manutenzione ordinaria) e discuterne le implicazioni metodologiche e applicative dell’approccio sopra richiamato.

1. Gli ambiti di analisi dei costi standard

La ricerca è stata commissionata con l’obiettivo di identificare i costi standard delle ALER con riferimento a due ambiti specifici di gestione dei servizi abitativi pubblici:

* La gestione utenze degli alloggi sociali;
* Le opere di manutenzione degli alloggi sociali.

Per quanto riguarda la gestione delle utenze degli alloggi sociali sono state considerate le spese reversibili (ovvero quelle che l’azienda anticipa e che l’inquilino rimborsa) anche conosciute come spese condominiali. Esse sono state definite grazie ad un confronto con le cinque ALER e basandosi sulle voci presenti nel Manuale delle ripartizioni e delle manutenzioni (vedi Tabella 1).

Tabella 1 - Voci di costo delle spese reversibili condominiali per alloggi ERP

|  |  |
| --- | --- |
| *Macro-voce* | *Voce di spesa* |
| Pulizia | T1 – Servizio di pulizia delle parti comuni |
| T2 – Pre-raccolta dei rifiuti e asporto rifiuti solidi |
| T3 – Spurgo delle fognature |
| T4 – Spurgo dei puzzi neri |
| T5 – Spurgo delle latrine |
| T6 – Disinfestazione |
| Verde | T7 – Manutenzione e gestione del verde condominiale |
| Energia | T8 – Fornitura della energia elettrica (solo parti comuni ESCLUSO ascensori e autoclave) |
| Funzionamento dell’alloggio | T9 – Impianto centralizzato di riscaldamento, impianto di produzione acqua calda corrente, condizionamento e teleriscaldamento |
| T10 – Fornitura dell’acqua |
| T11 – Fornitura acqua calda corrente |
| Funzionamento dell’edificio e parti comuni | T12 – Funzionamento e ordinaria amministrazione dell’ascensore |
| T13 – Manutenzione autoclave |
| T14 – Manutenzione impianto idrico |
| T15 – Manutenzione impianto antincendio |
| T16 – Manutenzione impianti di illuminazione, suonerie e citofoni |
| Sicurezza | T17 – Servizio di custodia |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Con riferimento alle opere di manutenzione ordinaria sono stati invece considerati due sotto-ambiti: le opere di riattazione di alloggi vuoti e le opere di pronto intervento. Per manutenzione ordinaria si sono intesi quegli interventi edilizi che riguardano opere di riparazione, rinnovamento e sostituzione delle finiture degli edifici e quelle necessarie ad integrare o mantenere in efficienza gli impianti tecnologici esistenti (art.3, c.1, lett. a) DPR 380/2001), ovvero quelle opere volte a ripristinare il valore iniziale dell’alloggio e a garantirne nel tempo un buono stato di conservazione (art.24, c.1 lr 16/2016).

Nello specifico, per ***opere di riattazione*** sono stati considerati gli interventi edilizi svolti sull’alloggio vuoto, disdettato, in attesa di essere riassegnato a un nuovo nucleo familiare. Tra le opere considerate sono state escluse quelle che rientrano nella categoria degli interventi straordinari e sono state considerate quelle che nel complesso, per tutte le opere necessarie, non superano 15.000€ di costo per alloggio. In particolare, si tratta di opere utili a verificare e nel caso a ripristinare le condizioni di agibilità dell’alloggio, in particolare, per quanto riguarda gli impianti elettrico, del gas e idraulico (Tabella 2).

Tabella 2 - Tipologie di intervento per le opere di riattazione

|  |  |
| --- | --- |
| *Macro voce di spesa originale* | *Voce di spesa diversamente dettagliata* |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto elettrico | / |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto gas (verifica o ripristino) | Spese di idraulico/gas |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto idraulico | Impianto idraulico (compresa fornitura e posa nuova caldaietta) |
| Impianto idrico sanitario |
| Sostituzione caldaia |
| Sostituzione caloriferi |
| Opere impiantistiche |
| Sostituzione di tubazioni idriche e di scarico, rubinetti di arresto |
| Impianto idraulico (compreso rifacimento n. 2 bagni, sostituzione caldaia) |
| Sostituzione valvole e caloriferi |
| Pulizia alloggio (per es. sanificazione) | / |
| Tinteggiatura pareti | Rifacimenti, ripristini, posa nuovi manufatti e imbiancatura |
| Sostituzione serrature porta di accesso | Sostituzione Porta Blindata |
| Fabbro |
| Sostituzione di serrature delle porte di ingresso, cantine e box |
| Sostituzione serrature porta di accesso |
| Sostituzione sanitari | Sostituzione sanitari e rubinetteria (2 bagni) |
| Sostituzione vasca/doccia |
| Sostituzione sanitari e rubinetteria |
| Rifacimento piastrelle cucina | Rifacimento rivestimenti |
| Rifacimento pavimenti | Rifacimento pavimenti bagno + rivestimento bagno |
| Rifacimento pavimenti /rivestimenti |
| Rifacimento serramenti | Sostituzione porte interne |
| Sostituzione vetri |
| Revisione persiane |
| Sostituzione tapparelle |
| Sostituzione porte interne, posa blindata, opere varie da falegname |
| Opere da falegname |
| Sostituzione porte interne, opere varie da falegname |
| Ristrutturazione completa | Importi generali che sembrano includere una molteplicità di interventi, possibilmente non riconducibili a quelli concordati |
| Riattazione |
| Rimozioni demolizioni e ripristini murari | Importi generali che sembrano includere una molteplicità di interventi, possibilmente non riconducibili a quelli concordati |
| Rifacimento parziale |
| Opere murarie |
| Opere edili | Importi generali che sembrano includere una molteplicità di interventi, possibilmente non riconducibili a quelli concordati |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Le opere ***di pronto intervento***, invece, racchiudono l’insieme degli interventi svolti dall’azienda all’interno di un alloggio sociale e richiesti dagli inquilini regolarmente assegnatari a fronte di un guasto sopravvenuto contraddistinto da diversi gradi di urgenza (Tabella 3).

Tabella 3 - Tipologie di intervento per le opere di manutenzione straordinaria e pronto intervento

|  |
| --- |
| *Tipo di opera di pronto intervento (interna all'alloggio)* |
| Intervento per guasti all'impianto idraulico (es.: perdite, infiltrazioni, etc.) |
| Intervento per guasti alle caldaie/sostituzione |
| Intervento di sostituzione dei sanitari (es. sostituzione vasca con piatto doccia in caso di sopravvenuta disabilità, sostituzione per guasto, etc.) |
| Intervento per guasti all'impianto elettrico interno all'alloggio |
| Intervento per rifacimento e/o sistemazione (anche parziali) della pavimentazione (+rivestimenti) interna all'alloggio (compreso quote per rifacimento completo bagni) |
| Intervento per guasti ai serramenti compreso sostituzione porte blindate/serramenti |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Dati gli obiettivi, il contesto di riferimento e la natura dei dati da rilevare, per lo sviluppo della presente indagine si è reso necessario l’utilizzo di metodologie sia qualitative che quantitative come di seguito illustrato.

1. Una metodologia mista e trasversale ai due campi applicativi per l’identificazione del costo standard

Una volta definiti gli ambiti applicativi e di interesse della ricerca, spese reversibili e manutenzione ordinaria, una prima fase importante del lavoro ha previsto l’individuazione della definizione e della relativa formula di costo standard applicabile ad un simile contesto. Diverse infatti sono apparse da subito le difficoltà di applicazione di un concetto simile ai due ambiti di spesa.

In primo luogo sono emerse le differenze territoriali delle realtà coinvolte (Unità organizzative gestionali, da qui in poi UOG)[[7]](#footnote-7). Queste peculiarità locali a loro volta hanno determinato, infatti, una notevole varietà di opzioni sia a livello gestionale dei servizi che a livello dei loro costi nel momento della definizione delle gare di appalto e della sottoscrizione dei capitolati. Le differenze territoriali, inoltre, sono risultate rilevanti anche nel patrimonio immobiliare da gestire e relative caratteristiche.

La seconda difficoltà è derivata dalla diversa disponibilità di dati, strettamente connessa con differenti metodologie di contabilizzazione delle voci di interesse e informatizzazione delle stesse. Su questo aspetto ha inciso notevolmente anche la migrazione verso sistemi informatici più standardizzati e la fusione delle UOG nelle attuali ALER di competenza.

Una terza difficoltà emersa ha riguardato la diversa gestione e tenuta degli alloggi e delle parti comuni dei condomini da parte degli stessi inquilini. Una minore o maggiore cura, infatti, impatta sia il livello dei consumi che la manutenzione ordinaria e straordinaria.

Infine, l’ultima difficoltà si ricollega all’aspetto di individuazione di un’unità di misura che ci permettesse di restituire un’informazione sintetica, utile e facile da comprendere. Ma soprattutto un’informazione che si presentasse il più uniforme e standardizzata possibile senza la perdita dell’importante e ricca differenza territoriale.

Considerate queste limitazioni, è possibile introdurre il concetto di costo standard applicato in questo studio.

Come invece verrà ampiamente descritto nel paragrafo sulla manutenzione, una seconda fase del lavoro ha visto la necessità di applicazione di un approccio più qualitativo oltre a quello quantitativo che riporta alla definizione di metodologia mista come reale possibilità di un corretto approccio alle maggiori e diverse limitazioni dei dati disponibili per il secondo ambito applicativo.

2.1 La definizione di costo standard

La definizione di costo standard secondo le teorie classiche di economia aziendale e industriale lo caratterizza come un costo di tipo previsionale o di obiettivo, calcolato ex ante su determinate assunzioni di efficienza, ideato a fini di controllo o, almeno, di analisi delle performances e di eventuali scostamenti. Se nell’ambito della contabilità aziendale si dimostra relativamente più facile da calcolare grazie alla definizione di voci pre-esistenti ben determinate da una formalizzazione precisa e puntuale, in questo lavoro è emersa da subito la difficoltà di poter determinare un unico costo standard regionale delle spese reversibili imputabili agli inquilini degli alloggi destinati ad edilizia residenziale senza tuttavia esulare da diverse limitazioni e specificazioni.

L’identificazione di un costo standard, teoricamente, è parzialmente legata alla conoscenza dei costi consuntivi, cioè effettivamente sostenuti. Questo perché la conoscenza dell’entità assoluta dei costi non sempre permette un confronto valido. Questo ultimo, infatti, è possibile solo se esiste l’opportunità di riferire i dati in esame ad altri dati omogenei o comunque confrontabili. L’omogeneità dei dati è quindi un criterio importante e necessario. Ad essa si aggiungono altri fattori: possibile normalizzazione delle operazioni e possibile programmazione delle stesse (Selleri, 1999).

I costi standard possono essere categorizzati secondo due macro definizioni: secondo il livello di efficienza e secondo il grado di innovazione del processo.

Alla prima definizione appartengono le seguenti tipologie di costo standard di diverso tipo: ideali, convenienti, previsti, medi, minimi, di previsione. La seconda macro definizione include i costi standard di base e i costi standard correnti.

Più in generale possiamo definire le due macro categorie di *costo standard ideale* e *costo standard pratico*. Mentre il primo determina dei costi definiti in considerazione di un livello ottimale di efficienza, il secondo identifica dei costi attraverso un’analisi dei costi effettivamente sostenuti dall’azienda in funzione dei livelli di output a cui si intende arrivare (Biblioteca nazionale centrale di Firenze, 2006). Ad una prima analisi, quindi, si è iniziato a considerare queste seconda categoria di costo standard. Ma al di là di tutte queste tipologie, date le informazioni in nostro possesso, le limitazioni derivate, l’obiettivo e l’argomento di ricerca, si è arrivati a propendere per l’applicazione a questo caso della definizione di ***costo standard medio corrente***. Riferendosi poi alla divisione tra costi standard diretti e indiretti, il nostro costo standard medio corrente è un ***costo standard indiretto***.

Il ***costo standard medio*** deriva “dalla media dei costi consuntivi rilevati in precedenza, e dunque rappresenta una linea guida nell’elaborazione del costo standard […] i costi standard correnti sono stabiliti per definire dei traguardi da raggiungere. In questo modo, si vuole determinare quali livelli dovrebbero raggiungere i costi effettivi, dati opportuni vincoli di qualità dei fattori da utilizzare, di prezzo di tali fattori e di livelli di produzione realizzabili. I costi standard correnti devono essere aggiornati periodicamente, così che possano riflettere nel modo più attendibile le condizioni operative interne ed esterne effettivamente esistenti” (Andreola M., 2011).

Partendo dall’assunzione che la raccolta di informazioni quantitative e qualitative effettuata presso tutte le UOG è stata ipotizzata secondo criteri omogenei ampiamente definiti e che l’identificazione delle voci di spesa reversibili, concordata con le UOG, aiuta una sorta di normalizzazione e standardizzazione delle operazioni e la loro programmazione, si può arrivare ad una definizione di ***Costo Standard Medio Corrente (indiretto).***

L’aggiunta delle specificazioni corrente e indiretto deriva dalla loro definizione, utile al nostro scopo. “I costi standard correntisono stabiliti per definire dei traguardi da raggiungere. In questo modo si vuole determinare quali livelli dovrebbero raggiungere i costi effettivi, dati opportuni vincoli di qualità dei fattori da utilizzare, di prezzo di tali fattori e di livelli di produzione realizzabili. I costi standard correnti devono essere aggiornati periodicamente, così che possano riflettere nel modo più attendibile le condizioni operative interne ed esterne effettivamente esistenti”(Selleri, 1999*)*. La seconda specificazione come ***Costo Standard Indiretto[[8]](#footnote-8)*** deriva dal fatto che, a differenza dei costi diretti per i quali è possibile la determinazione precisa di prodotti, quantità e prezzi e loro variazione, la determinazione degli standard si limita ad una previsione della loro entità in rapporto a dei livelli di attività scelti come riferimento. È possibile quindi elaborare dei budget ma non degli standard in senso stretto come per i costi diretti. Questi tipi di costi indiretti (o di budget) non si possono definire per “unità di prodotto” bensì globalmente per “attività” di unità in un dato periodo.

Definite le caratteristiche del costo standard che verrà utilizzato in questa analisi, bisogna specificare che esso non può comunque prescindere da tutte le specificazioni e limitazioni descritte e ulteriormente aggiunte nel proseguo di questa analisi. A queste si aggiungono le seguenti limitazioni derivabili dalla procedura stessa del calcolo di un costo standard generico, così come definito: la ricerca delle migliori condizioni operative standard è sottoposta ad importanti requisiti di legge, la definizione dei prezzi standard non può essere veloce e adattiva come nel libero mercato, la definizione del livello di qualità di servizi complessi e intangibili è molto più articolata, la standardizzazione in senso stretto non è applicabile (come detto precedentemente ci si avvicina ma non è totalmente applicabile).

I dati iniziali raccolti, infatti, includono le voci di spesa ma non la disponibilità sulla composizione delle attività, dei relativi livelli di efficienza desiderati (es. quantità e prezzi delle materie prime usate nei servizi; tipologia, tempi standard e remunerazione standard della manodopera diretta e indiretta, costi indiretti, etc.) e dei materiali dei servizi di spesa, requisiti imprescindibili per il calcolo del costo standard. Solo alcuni capitolati prevedono un livello di dettaglio dei servizi che si avvicina a quello necessario ma in complesso, per tutti i motivi elencati, l’analisi e la determinazione di un costo standard si può basare solo sui costi medi a consuntivo per voci o macro-voci di spesa.

Il passo successivo è stata la definizione di una formula basata sui dati reali che identificasse inizialmente il costo medio mensile per alloggio imputabile dalle spese reversibili, così come dalla seguente:

**Costo Medio Mensile (CMM)** = [1]

dove S si intendono i servizi imputati con le voci di costo da C1 a C17 elencati nella Tabella 1, paragrafo 3, alla colonna Voce di spesa per l’anno j; il ***Costo Totale Annuale*** **(CTA)** è il costo annuale delle UOG a consuntivo per l’anno j che, diviso per la totalità degli alloggi che hanno usufruito del servizio, restituisce il ***Costo Medio Annuale*** **(CMA)** per alloggio della singola voce di spesa nello stesso anno. Una volta sommati tutti i costi medi annuali delle singole voci, ottengo un ***Costo Medio Annuale Massimo*** per alloggio **(CMAM)**. La specificazione *massimo* (che per semplicità daremo per assodata nel proseguo) si riferisce al fatto che la somma dei costi medi per tutte le voci include l’ipotesi di un alloggio che usufruisce di tutti i servizi relativi ai costi. Questa assunzione, sebbene valida per la maggior parte dei servizi elencati, è comunque forte e presenta indubbiamente delle limitazioni. Inoltre, include anche l’assunzione decisamente più ragionevole, che la fruizione del servizio sia stata in media di una volta all’anno per alloggio (laddove la voce è correlata al numero dei servizi e non ad un servizio continuo).

Dividere il CMAM per 12 mesi, permette di arrivare all’informazione centrale dell’analisi su cui basare il calcolo del costo standard: il ***Costo Medio Mensile Massimo (CMMM***) per le spese reversibili imputabili per singolo alloggio per ogni UOG e centrale per il calcolo del nostro costo standard medio corrente (indiretto), così come precedentemente definiti.

Il CMMM è poi diventato centrale per il calcolo del nostro costo standard applicato che, a seguito di approfondimenti, risulta essere il *costo standard medio corrente* così come precedentemente definito.

Partendo da questi costi standard medi identificati, è stato poi possibile identificare il costo standard totale per voce di costo e generale secondo la seguente formula:

[2]

dove il ***Costo Standard (Medio Corrente) per voce di Spesa Reversibile (CSSR)*** è uguale alla media dei costi medi mensili per quella voce delle singole UOG. Sommando tutti questi costi riferiti alle singole voci, ottengo il ***Costo Standard (medio corrente)*** ***Regionale*** per le spese reversibili secondo la seguente formula:

[3]

dove nella seconda parte della formula si intende la sommatoria dei costi standard per voce di spesa reversibile precedentemente calcolati.

3. Le spese reversibili

Identificato e definito il costo standard applicabile, è stato iniziato il lavoro di raccolta dati sul primo ambito di applicazione, quello delle spese reversibili, strutturato in modo tale che le informazioni raccolte permettessero il calcolo di alcuni dati rilevanti. In particolare, era necessaria la definizione di un costo medio massimo per alloggio che ogni UOG potesse arrivare ad imputare ad ogni inquilino annualmente e mensilmente per gli anni di riferimento 2013, 2014 e 2015 basati sulle effettive spese contabilizzate. Le voci di spesa reversibili, identificabili anche per macro-voci di spesa, erano state precedentemente definite grazie ad un confronto qualitativo tramite interviste con le diverse ALER e in concordanza col Manuale delle manutenzioni e delle ripartizioni.

Abbiamo quindi predisposto una griglia che, per ognuno di questi tre anni contabili, chiedesse per queste voci di spese reversibili, i seguenti dati ad ogni UOG:

1. La modalità di gestione del servizio, identificata con le due principali tipologie: continuo o a chiamata;
2. Il costo annuale totale inserito a consuntivo;
3. Il numero delle unità immobiliari (inteso come alloggio ERP ad esclusivo uso residenziale e boxes annessi)[[9]](#footnote-9) che hanno usufruito del servizio e alle quali, quindi, è stato imputato il costo;
4. Il numero degli interventi effettuati in un anno per quel servizio (per i servizi con modalità a chiamata).

Inoltre, per ulteriore comparazione e disponibilità di dati, sono stati identificati due altri costi medi mensili sulle stesse voci di spesa derivanti rispetto ai quali paragonare quelli delle UOG:

1. Costo medio mensile dei condomini misti;
2. Costo medio mensile ipotizzabile per un comune condominio privato.

Nel primo caso, è stato chiesto alle stesse UOG di fornire i dati di spesa con uguali griglie per condomini misti[[10]](#footnote-10) per l’anno 2015. Anche in questo caso i costi medi devono essere interpretati con cautela in quanto diverse UOG hanno fornito costi riferiti ad un solo esempio di condominio misto o in quanto i dati sono parziali e non presenti in ugual modo per tutte le voci.

Nel secondo caso, grazie ad una ricerca di mercato casuale diretta e indiretta[[11]](#footnote-11), sono state individuate le tariffe solitamente richieste dalle diverse imprese che forniscono gli stessi servizi a condomini privati e sono stati utilizzati rendiconti di consuntivi annuali di gestione delle spese condominiali.

3.1 Risultati

I principali risultati sono riassumibili nelle seguenti tabelle. Partendo dai costi di interesse generale, in primo luogo è possibile riportare i costi finali calcolati.

*Tabella 4 – Costi finali mensili per alloggio*

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Spese reversibili* |
| Costo standard regionale | € 158,94 |
| Costo medio di libero mercato | € 155,08 |
| Costo medio dei condomini misti | € 116,59 |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Dettagliandoli rispetto alle voci di spesa reversibile, è possibile giungere ad un ulteriore livello di comparazione.

*Tabella 5 - Voci di costo delle spese reversibili condominiali per alloggi ERP*

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| *Macro-voce* | *Voce di spesa* | *Costo standard* | *Costo medio di mercato* | *Costo medio per condomini misti* |
| *Pulizia* | C1 – Servizio di pulizia delle parti comuni | € 131,56 | € 160,72 | € 202,15 |
| C2 – Pre-raccolta dei rifiuti e asporto rifiuti solidi | € 62,78 | € 52,30 |  |
| C3 – Spurgo delle fognature | € 18,66 | € 24,73 | € 14,45 |
| C4 – Spurgo dei puzzi neri | € 13,34 | € 24,20 | € 14,17 |
| C5 – Spurgo delle latrine | € 7,72 | € 21,02 | € 3,87 |
| C6 – Disinfestazione | € 12,64 | € 12,32 | € 17,74 |
| *Verde* | C7 – Manutenzione e gestione del verde condominiale | € 52,82 | € 63,62 | € 69,41 |
| *Energia* | C8 – Fornitura della energia elettrica (solo parti comuni ESCLUSO ascensori e autoclave) | € 55,83 | € 57,71 | € 41,84 |
| *Funzionamento dell’alloggio* | C9 – Impianto centralizzato di riscaldamento, impianto di produzione acqua calda corrente, condizionamento e teleriscaldamento | € 730,47 | € 688,71 | € 727,07 |
| C10 – Fornitura dell’acqua | € 157,81 | € 121,52 | € 118,60 |
| C11 – Fornitura acqua calda corrente | € 228,02 |  |  |
| *Funzionamento dell’edificio e parti comuni* | C12 – Funzionamento e ordinaria amministrazione dell’ascensore | € 102,22 | € 121,50 | € 128,48 |
| C13 – Manutenzione autoclave | € 8,17 | € 16,99 | € 15,29 |
| C14 – Manutenzione impianto idrico | € 21,96 | € 39,11 | € 20,90 |
| C15 – Manutenzione impianto antincendio | € 12,05 | € 13,46 | € 8,99 |
| C16 – Manutenzione impianti di illuminazione, suonerie e citofoni | € 34,62 | € 54,73 | € 16,07 |
| *Sicurezza* | C17 – Servizio di custodia | € 256,60 | € 388,28 | / |
| *TOTALE ANNUALE REGIONALE* | | *€ 1.907,27* | *€ 1.860,92* | *€ 1.399,02* |
| *TOTALE MENSILE REGIONALE* | | *€ 158,94* | *€ 155,08* | *€ 116,59* |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

A questo proposito le elaborazioni conclusive più interessanti su informazioni di tipo generale riguardano anche il paragone tra tutte le UOG sul diverso peso delle singole macro-voci di spesa[[12]](#footnote-12):

*Figura 1 - Distribuzione delle macro voci di spesa dei costi medi totali per UOG*

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Come è possibile notare le macro voci di spesa più importanti per le UOG sono quelle riferite al funzionamento dell’alloggio e al funzionamento dell’edificio delle parti comuni. La prima macro voce infatti include il riscaldamento che solitamente è la spesa più alta imputata per alloggio. La seconda macro voce di spesa è quella che include tutte le manutenzioni che, quando presenti, incrementano il costo medio soprattutto se legati ad una modalità gestionale a chiamata.

Evidenziati i pesi delle diverse voci di spesa per ogni UOG è utile soffermarsi al paragone più generale dei costi medi mensile imputabili per alloggio per tutti e tre gli anni considerati, con eccezione di Milano e Cremona che non hanno i dati definitivi del 2015[[13]](#footnote-13):

*Figura 2 - Costi medi mensili per alloggio per UOG – anni 2013, 2014 e 2015*

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Come possiamo notare la variabilità è notevole tra UOG e per alcune di loro anche internamente alla stessa: Lodi, Pavia, Varese, Busto Arsizio e in modo meno importante Sondrio e Como.

Un discorso analogo e interessante può essere fatto anche per le ALER. Come si evince dalla Figura successiva (Figura 3) l’ALER di Pavia e Lodi e l’ALER di Varese, Como, Monza Brianza e Busto Arsizio sembrano mostrare la più alta variabilità interna e, insieme a Milano, sono anche quelle che raggiungono, mediamente, costi medi più elevati.

Le ALER di Bergamo – Lecco – Sondrio e di Brescia – Cremona – Mantova mostrano invece una consistenza interna maggiore e costi medi relativamente più bassi delle altre.

*Figura 3 - Costi medi mensili per alloggio per ALER – anni 2013, 2014 e 2015*

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

3.2 Prime riflessioni

In questa sede è possibile trarre qualche conclusione e indicazione di tipo generale emerse maggiormente nella fase di raccolta delle informazioni e comparazione dei dati.

Partendo dai risultati generali (Tabella 2), è stato possibile vedere che, con una piccola eccezione per i condomini misti (dovuta probabilmente alla differente disponibilità dei dati), il costo standard e il costo medio di libero mercato risultano allineati. Bisogna però sottolineare ancora una volta che il paragone deve essere fatto con le dovute cautele. Le UOG, infatti, in quanto enti di dimensioni importanti e pubblici, godono di una serie di meccanismi agevolanti che riducono il costo: meccanismi d’asta, capitolati inclusivi di pacchetti, economie di scala, accordi particolari con gestori.

A questo proposito, futuri spunti di analisi e di ricerca potranno includere estensioni del confronto tra costi medi ponderati sul numero di interventi, specialmente per i servizi con modalità a chiamata; differenziazione ulteriore dei costi di libero mercato con un sistematico lavoro di richiesta casuale di preventivi su libero mercato.

Una seconda riflessione riguarda le modalità gestionali. Le UOG hanno sviluppato modalità gestionali molto simili per voci simili e costanti nel tempo. Questo aiuta una comparazione e conferma l’ipotesi di una pratica gestionale efficiente che si impone come best solution e si aggiusta spontaneamente nel corso del tempo, diventando opzione preferita nella creazione dei bandi e delle gare di appalto e relativi capitolati.

Un’ulteriore indicazione emersa è la possibilità nel futuro di poter arrivare ad una più precisa analisi e definizione dei costi standard grazie ad una maggiore e più precisa definizione dei servizi ex ante da parte delle UOG e delle ALER e la popolazione di sistemi informativi costantemente aggiornata di tali voci. Sarà necessario a questo proposito un lavoro di semplificazione delle informazioni per una più veloce ed efficiente sistematizzazione dei dati. In questo senso la standardizzazione può risultare utile, a monte anche del procedimento.

Per alcuni aspetti e risultati, infine, non si può esulare da considerazioni non strettamente economiche, che non guardino cioè al solo valore numerico e al solo costo. A questo proposito, è utile sottolineare in fase di conclusioni alcuni casi interessanti. Il primo caso è quello di ALER Milano e, la gestione formale e organizzata da parte degli inquilini di servizi che nelle altre ALER sono o assenti o gestiti informalmente. Queste modalità risultano ad una prima analisi più costose. In realtà, non solo poi non sembrano impattare in modo evidente sul costo medio totale ma includono ricadute di riqualificazione e partecipazione territoriale non indifferenti. Il secondo esempio è quello di alcune UOG (per esempio Sondrio e Pavia) che hanno scelto di appaltare alcuni servizi a cooperative sociali, favorendo ancora una volta soggetti disoccupati e svantaggiati.

Un’ultima considerazione, del tutto differente ma che ricade nell’ambito delle valutazioni non strettamente economiche e gestionali, è legata alla possibilità di sensibilizzazione ambientale che le ALER potrebbero promuovere per la riduzione dei costi: raccolta differenziata, educazione ai consumi, cura degli spazi comuni.

Il discorso, quindi, non può essere sconnesso da considerazioni sociali, culturali ed educative.

4. La manutenzione ordinaria e le opere di riattazione

Il secondo ambito di applicazione è riferito a due sotto-ambiti della manutenzione ordinaria: le opere di riattazione e quelle di pronto intervento. Rispetto al primo ambito (spese condominiali), le difficoltà riscontrate sono state maggiori tanto da portare, in questa sede, a concentrarsi solo sul primo sotto-ambito quello delle opere di riattazione di alloggi vuoti e a tralasciare le opere di pronto intervento. Queste ultime, infatti, si basano su dati poco strutturati e comparabili tra le UOG per cui ogni analisi sarebbe risultata in questa sede parziale e non appropriata.

Definito l’ambito si è deciso di applicare la stessa definizione di costo standard utilizzato per le spese reversibili. Ma la diversa e ancora più limitata disponibilità di dati ha portato all’utilizzo, in questa fase, di una metodologia più mista. La disponibilità dei dati, infatti, includeva la possibilità di avere una spesa complessiva per tipologia di interventi ed eventualmente anche il numero di interventi e il numero di alloggi sui cui erano stati effettuati ma non un’informazione importante: la tipologia di alloggi in termini di metratura, lo stato di conservazione, l’anno di costruzione e così via su cui si è intervenuti. Fattori che, ovviamente, influenzano i costi di manutenzione. Si è deciso quindi di optare per una raccolta di informazioni di tipo ***quantitativo*** e ***qualitativo***.

Grazie a questo secondo approccio, è stato possibile rilevare informazioni che, se non generalizzabili in modo totale, ci hanno permesso comunque di calcolare i costi standard medi basati su consuntivi rispetto ad una precisa tipologia di alloggio finalmente definito in tutte quelle caratteristiche che influenzano realmente i costi della riattazione e del pronto intervento e a cui rapportare, in un secondo tempo, alloggi con caratteristiche differenti: l’***alloggio sociale tipo[[14]](#footnote-14)***.

4.1 Le informazioni qualitative

Grazie ad un continuo lavoro di confronto con le UOG e seguendo le indicazioni emerse durante le interviste qualitative sono state predisposte le prime griglie di raccolta dati di consuntivi di spesa.

La predisposizione delle griglie quantitative ha visto l’invio a tutte le UOG di una prima griglia indicante per gli anni interessati - 2013, 2014, 2015 – la spesa complessiva per macro voci di interventi e il numero di alloggi su cui si è intervenuti. Dividere l’ammontare speso per il numero di alloggi ci avrebbe permesso di fornire almeno una prima informazione sommaria sul costo per alloggio di ogni intervento di riattazione e la sua variazione come spesa totale nell’arco di tempo considerato.

Diverse UOG hanno evidenziato la difficoltà di poter scorporare l’ammontare speso rispetto alle voci proposte in quanto spesso la contabilizzazione è tenuta ad un livello più generale[[15]](#footnote-15).

Per questo è stata proposta una seconda griglia che, nell’impossibilità di restituzione della prima, riportasse per gli stessi anni, l’ammontare totale speso in opere di riattazione e il numero di alloggi su cui si è intervenuti senza alcun dettaglio di voci ma con la possibilità che le UOG indicassero quali tipi di interventi erano stati effettuati con frequenza maggiore sia con riferimento alle macro voci da noi utilizzate che con maggiore specificazione e descrizione di ulteriori “sotto voci” afferenti ad esse.

Raccolte queste informazioni quantitative, rimaneva ancora aperta la problematica che i dati in possesso sulle manutenzioni ordinarie e le opere di riattazione non includevano, come anticipato, caratteristiche dell’alloggio rispetto alle quali, solitamente, vengono calcolati i costi delle opere edili. L’unica informazione restituibile possibile era quella di un costo medio per alloggio per tipo di intervento.

Come precedentemente descritto, si è quindi ipotizzata una raccolta di dati qualitativa, basata su una casistica, che ci permettesse di avere accesso alle informazioni inerenti le caratteristiche degli alloggi (o almeno di alcuni di essi) su cui si era intervenuti.

Appurate tutte queste limitazioni, si è quindi provveduto a inviare una terza griglia chiedendo alle UOG di estrarre casualmente tre casi di alloggi per ogni anno con le stesse caratteristiche dell’alloggio sociale tipo. Rispetto a queste caratteristiche (o molto simili) abbiamo poi chiesto loro di indicare i tipi di interventi effettuati per ogni alloggio e relativo costo.

Nella compilazione del campo intervento effettuato le UOG hanno tendenzialmente rispettato le macro voci di spesa da noi indicate. In altri casi hanno specificato ulteriormente le voci o ne hanno aggiunte altre. A seguito di un confronto, è stato possibile raggrupparle nuovamente sotto le macro voci originali, come da tabella seguente, con l’eccezione delle ultime tre voci, che abbiamo preferito mantenere distinte, data l’impossibilità di ricondurle alle macro voci di analisi.

Numericamente, la restituzione dei dati ha permesso di accumulare un numero di osservazioni che, in ambito qualitativo, viene comunemente identificato come molto elevato e che ci ha permesso, dato il numero finale di osservazioni, di calcolare i costi standard medi utili alla nostra analisi (Tabella 6).

*Tabella 6 - Informazioni generali sul campione qualitativo*

|  |  |
| --- | --- |
| *Manutenzione ordinaria* | *Numero di alloggi indagine qualitativa* |
| Totale | 96 alloggi[[16]](#footnote-16) |
| *Per tipologia di intervento* | *Frequenza* |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto elettrico | 54 |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto gas (verifica o ripristino) | 50 |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto idraulico | 31 |
| Pulizia alloggio (per es. sanificazione) | 11 |
| Tinteggiatura pareti | 23 |
| Sostituzione serrature porta di accesso | 21 |
| Sostituzione sanitari | 23 |
| Rifacimento piastrelle cucina | 12 |
| Rifacimento pavimenti | 12 |
| Rifacimento serramenti | 45 |
| Ristrutturazione completa | 9 |
| Rimozioni demolizioni e ripristini murari | 14 |
| Opere edili | 19 |
| Totale | 324 |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Rielaborate queste informazioni, è stato possibile calcolare i costi medi per alloggio o per intervento e, conseguentemente, i costi standard necessari per la comparazione. Come nel caso delle spese reversibili, abbiamo inoltre introdotto la comparazione con i costi medi di libero mercato. Mentre però i dati raccolti hanno permesso di stabilire un costo standard e un costo di mercato che fa riferimento a tutte le UOG, si vedrà nell’analisi per singole voci solo il posizionamento della UOG che hanno fornito i dati.

Il successivo passaggio, data l’assenza di dati sui condomini misti, è stata l’identificazione del costo medio di libero mercato (grazie alla raccolta di informazioni con esperti del settore) che ci ha permesso un ulteriore termine di paragone.

I costi medi di mercato individuati per le voci di intervento concordate nel complesso delle opere di riattazione di un alloggio sociale tipo, secondo addetti del settore, sono quindi riassumibili come da tabella 7:

*Tabella 7 - Costi medi di mercato per voce di intervento di opere di riattazione*

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| *Voce di spesa* | *Voci di costo da mercato* | | | | *Costi calcolati* | | |
| *Voce manutenzione ordinaria/riattazione* | *Costo minimo (voci indipendenti dalla superf.)* | *Costo massimo (voci indipendenti dalla superf.)* | *Costo minimo (al mq)* | *Costo massimo (al mq)* | *Valore minimo (nel caso di costo al mq già moltiplicato per 65 mq)* | *Media* | *Valore massimo* |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto elettrico | € 350,00 | € 800,00 | / | / | € 350,00 | € 575,00 | € 800,00 |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto gas (verifica o ripristino) | € 200,00 | € 400,00 | / | / | € 200,00 | € 370,00 | € 400,00 |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto idraulico | € 200,00 | € 400,00 | / | / | € 200,00 | € 300,00 | € 400,00 |
| Pulizia alloggio (per es. sanificazione) | / | / | € 6,00 | € 9,50 | € 390,00 | € 503,75 | € 617,50 |
| Tinteggiatura pareti | € 350,00 | € 600,00 | € 3,50 | € 7,50 | € 944,13 | € 1.483,63 | € 2.023,13 |
| Sostituzione serrature porta di accesso | € 200,00 | € 400,00 | / | / | € 200,00 | € 300,00 | € 400,00 |
| Sostituzione sanitari | € 800,00 | € 2.000,00 | / | / | € 800,00 | € 1.400,00 | € 2.000,00 |
| Rifacimento piastrelle cucina | / | / | € 65,00 | € 80,00 | € 1.263,60 | € 1.409,40 | € 1.555,20 |
| Rifacimento pavimenti | / | / | € 20,00 | € 30,00 | € 1.300,00 | € 1.625,00 | € 1950,00 |
| Rifacimento serramenti | € 600,00 | € 820,00 | / | / | € 3.000,00 | € 3.550,00 | € 4.100,00 |
| Totale |  |  |  |  | € 6.102,50 | € 11.446,78 | € 9.120,00 |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

4.1 Risultati

Determinati tutti i costi standard di interesse, è possibile riportare i risultati, partendo dal costo standard obiettivo. Il tentativo fatto con questa analisi ha portato, come nel caso delle spese reversibili, alla definizione del costo standard regionale per le opere di riattazione su un alloggio simile all’alloggio sociale tipo:

*Tabella 8 – Costi finali mensili per alloggio*

|  |  |
| --- | --- |
|  | *Opere di riattazione* |
| Costo standard regionale | € 9.701,59 |
| Costo medio di libero mercato | € 8.606,78 |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Dettagliando questi costi, è possibile vedere le spese di opere di riattazione per alloggio per UOG come media dei tre anni:

*Figura 4 - Costi medi di riattazione per alloggio come media degli anni per UOG*

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Alcune di queste UOG poi, come precedentemente accennato, hanno disaggregato il costo totale secondo le voci precedentemente identificate. Questo ha permesso una prima elaborazione in cui si ottiene il costo medio nei tre anni di interesse, per alloggio, delle singole voci di intervento[[17]](#footnote-17):

*Figura 5 - Costi medi per voce di opere di riattazione per UOG, media tra gli anni 2013, 2014 e 2015*

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

Come nel caso precedente delle spese reversibili, è ora possibile dettagliare l’analisi per voce di intervento, riportando il costo medio di mercato e il costo standard medio per intervento per alloggio derivato dalla casistica rilevata di tutte le UOG.

Proseguendo l’analisi, data la disponibilità limitata dei dati anche per le quattro UOG, è possibile vedere le comparazioni tra i diversi costi nella tabella seguente. Come si vedrà, per completezza di analisi, abbiamo incluso anche le tre voci più generali dettagliate da molte UOG:

Tabella 9 –Costi standard, medi di mercato e per UOG per voce di intervento per alloggio, media anni 2013, 2014 e 2015

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | *Costo standard* | *Costo medio di libero mercato* | *Lecco* | *Brescia* | *Pavia* | *Lodi* |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto elettrico | € 1.175,53 | € 575,00 | € 815,96 | € 1.026,39 | € 750,00 | € 1.893,57 |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto gas (verifica o ripristino) | € 551,17 | € 370,00 | € 392,99 | € 325,00 | € 759,56 | € 749,15 |
| Verifica e/o ripristino conformità impianto idraulico | € 1.189,94 | € 300,00 | € 1.411,00 | € 1.098,20 | nd | nd |
| Pulizia alloggio (per es. sanificazione) | € 489,00 | € 503,75 | nd | € 1.008,71 | nd | nd |
| Tinteggiatura pareti | € 1.685,01 | € 1.483,63 | € 1.291,94 | € 1.292,55 | nd | nd |
| Sostituzione serrature porta di accesso | € 411,62 | € 300,00 | € 119,29 | € 1.079,24 | € 900,00 | nd |
| Sostituzione sanitari | € 1.162,29 | € 1.400,00 | € 1.099,40 | € 1.234,63 | € 700,00 | nd |
| Rifacimento piastrelle cucina | € 1.404,40 | € 1.409,40 | € 762,05 | € 1.292,76 | nd | nd |
| Rifacimento pavimenti | € 1.053,21 | € 1.625,00 | € 2.043,18 | € 1.292,55 | nd | nd |
| Rifacimento serramenti | € 579,42 | € 710,00 | € 1.089,64 | € 1.127,51 | nd | nd |
| TOTALE | € 9.701,59 | € 8.606,78 | € 9.025,46 | € 11.211,88 | nd | nd |
| Ristrutturazione completa | € 14.730,67 |  |  |  |  |  |
| Rimozioni demolizioni e ripristini murari | € 8.948,20 |  |  |  |  |  |
| Opere edili (falegnameria, etc.) | € 1.801,87 |  |  |  |  |  |

*Fonte:* nostre elaborazioni su dati Regione Lombardia*.*

4.2 Alcune riflessioni

La necessità di ponderazione delle informazioni qualitative dei casi per UOG rispetto ai quali è stato possibile calcolare i costi standard ha in realtà rilevato un bisogno più generale: quello di uniformità della definizione delle voci e relativi interventi ai fini di una reale standardizzazione dei costi e calcolo relativo. Al di là infatti delle considerazioni fatte riguardo al loro inserimento nel conteggio nel calcolo dei costi standard, è utile sottolineare come indicazione sul futuro una necessità di definizione più uniforme dei servizi e degli interventi effettuati. Quest’ultima, infatti, è requisito essenziale ai fini del calcolo dei costi standard e del continuo aggiornamento dei dati e delle informazioni. In questo senso l’implementazione di un sistema informativo e la reale popolazione della stessa con dati continui e aggiornati è fortemente auspicabile. Se da un lato ciò consente di raggiungere obiettivi di comparabilità tra le singole aziende regionali, l’eccessiva standardizzazione dei servizi comporta il rischio di allontanare le specificità del servizio ai bisogni presenti sui singoli territori. Pur riconoscendo la necessità di garantire a tutti la stessa qualità, bisogna tuttavia riconoscere che a livello locale, provinciale, i prezzi di mercato in alcuni ambiti come la manutenzione ordinaria, il settore dell’edilizia, possono variare sensibilmente. A questo proposito l’auspicio è che si trovi la giusta misura tra necessità di individuare un costo standard e riconoscimento delle diversità territoriali.

5. Conclusioni

La ricerca ha consentito di verificare sul campo le implicazioni connesse alla identificazione e alla definizione di costi standard nei servizi abitativi pubblici. Sicuramente, come suggerisce la letteratura (Faucher, Le Galès 2014), in un secondo tempo sarebbe necessaria e auspicabile anche una valutazione ex-post sull’utilizzo di questi costi, non solo in termini di impatto sulle performance aziendali, ma in generale sulla produzione dei servizi. Ad essere sotto-osservazione non sono solo infatti le opzioni metodologiche di calcolo dei costi standard e le valutazioni tecniche sui benefici attesi in termini di generale miglioramento del sistema, ma crediamo debbano esserlo anche la qualità dei servizi erogati in relazione ai bisogni dell’utenza e alle specificità dei singoli territori.

L’adozione di approcci di gestione che provengono dal settore dell’economia aziendale e che sono tipici del mercato, nell’ambito della gestione dei servizi pubblici è un fatto ormai diffuso, soprattutto in Regione Lombardia. Il primo ambito ad esserne stato investito è, come è noto, il settore sanitario. Progressivamente questo approccio che ha avuto come faro l’esperienza del New Labour inglese ha permeato anche il livello nazionale e comunitario. L’utilizzo dei costi standard (ricercato a livello di riforme della PA nazionale ed europee), come suggerisce Pennesi (2011), segna il passaggio “tra un modello di contabilità basato sulla spesa storica al modello basato sul concetto di fabbisogno/costo standard necessario per finanziare le funzioni fondamentali di cui far beneficiare la collettività”. Tuttavia come sottolinea Barca “gli indicatori, gli obiettivi di risultato, la valutazione sono strumenti fondamentali per ottenere servizi pubblici di qualità (…) ma solo se usati come strumenti di processi decisionali discrezionali e di pubblico confronto, non se usati come parametri assoluti di meccanismi largamente automatici” (p.186, 2014). Risulta chiaro dunque come se gli indicatori sono in grado di cogliere alcuni risultati per alcuni obiettivi, ne ignorano molti altri e il loro impiego in meccanismi automatici di premio/sanzione rischia di distorcere la produzione dei servizi che è, come si è visto, corroborata dalle differenze territoriali e connessa alle diverse modalità di gestione. Sarebbe auspicabile, in termini di sfida, riuscire dopo anni di utilizzo di questo modello volto alla modernizzazione della gestione dei servizi pubblici secondo un approccio aziendale e di mercato, valutarne l’impatto e la tenuta dello “spirito pubblico” del servizio attraverso il coinvolgimento dei protagonisti (gestori e utilizzatori).

6. Bibliografia

Andreola M. (2011), *L’uso dei costi standard e l’analisi degli scostamenti*, Università degli Studi di Padova, Facoltà di Ingegneria.

Barca F. (2014), Postfazione, in Faucher F., Le Galès P., (2014), *L’esperienza del new labour. Un’analisi critica della politica e delle politiche*, FrancoAngeli, Milano

Biblioteca nazionale centrale di Firenze (2006), *Nuovo soggettario. Guida al sistema italiano di indicizzazione per soggetto,* Prototipo del Thesaurus, Milano, Editrice Bibliografica

Éupolis Lombardia (2017), *Sviluppo e consolidamento dei costi standard delle ALER*

Éupolis Lombardia (2015), *Costi standard e sostenibilità economica e finanziaria delle ALER Lombarde*

Éupolis Lombardia (2014), *La definizione dei costi standard delle Aziende Lombarde di Edilizia Residenziale (ALER). Una proposta operativa*

Faucher F., Le Galès P., (2014), *L’esperienza del new labour. Un’analisi critica della politica e delle politiche*, FrancoAngeli, Milano

Pennesi S. O., 2011, “Fabbisogni e costi standard cardini del federalismo fiscale … sostenibile”, Gazzetta Amministrativa

Selleri L. (1999), *Contabilità dei costi e contabilità analitica*, ETAS, Milano

ABSTRACT

The Regional Law no. 17/2013 envisaged, within the framework of the ALER reform (ex-IACP), the definition of “standard costs” related to the management of public housing services (public housing) in order to promote overall improvement and efficiency of the system. ALERs are public entities of economic nature, with legal personality, entrepreneurial and organizational autonomy, assets and accounting officers responsible for managing public housing services according to a principle of social and economic sustainability. For the presence of both economic and social objectives, the definition of “standard costs” is not a process without criticalities. It is tailored to: different ways of business management, quality of services, maintenance of budget balances, incidence of housing costs on tenants' incomes and the ability to cope with these costs. This contribution intends to describe the main results of a research conducted between 2016 and 2017 with qualitative and quantitative methods and designed to identify the “standard costs” of the ALER with reference to two specific areas of public housing management:

* the management of social housing, specifically, management of common services (so-called “condominium fees”);
* the ordinary maintenance works of social housing stock.

Starting by the results of the research, this contribution aims to discuss the conceptual and methodological frameworks in which the standard costs and their implications are based.

1. Politecnico di Milano, e-mail: katia.orteca@hotmail.it. [↑](#footnote-ref-1)
2. Éupolis Lombardia, via Taramelli 12/F, 20123, Milano (MI), e-mail: alice.boni@eupolislombardia.it. [↑](#footnote-ref-2)
3. La ricerca è stata commissionata nel 2016 dalla Direzione Generale Casa, Housing Sociale, Expo 2015 e Internazionalizzazione delle Imprese di Regione Lombardia a Éupolis Lombardia (Istituto superiore per la ricerca, la statistica e la formazione di Regione Lombardia). Il gruppo di lavoro che l’ha condotta ha visto il coinvolgimento di ricercatori di Éupolis Lombardia e del Politecnico di Milano. [↑](#footnote-ref-3)
4. Le ALER sono enti pubblici di natura economica, dotati di personalità giuridica, di autonomia imprenditoriale e organizzativa, patrimoniale e contabile e di proprio statuto approvato dalla Regione ai sensi dell’art.9. (…) Esse sono lo strumento del quale la Regione e gli enti locali si avvalgono per la gestione unitaria dei servizi abitativi pubblici e per l’esercizio delle proprie funzioni nel campo delle politiche abitative, con particolare attenzione alla loro funzione sociale. (art.7, c.2, Titolo II della Lr16/2016). In Lombardia le Aziende territoriali, dopo la riforma del 2013 sono passate da 13 a 5: ALER Milano (62332 alloggi), ALER Bergamo, Lecco e Sondrio (9391 alloggi), ALER Brescia, Cremona e Mantova (14585 alloggi), ALER Pavia e Lodi (7220 alloggi), ALER Varese, Como, Monza e Brianza e Busto Arsizio (9391 alloggi). Le ALER possiedono nel complesso il 64,1% (106.251) del totale degli alloggi di Edilizia residenziale pubblica in Regione (165.767), seguite dal Comune di Milano (17,4%, 28.814 alloggi). [↑](#footnote-ref-4)
5. L’identificazione dei costi standard ha riguardato la gestione di un alloggio sociale, le utenze degli alloggi sociali, l’attuazione dei programmi di valorizzazione del patrimonio, le opere di manutenzione, i piani vendita (Éupolis Lombardia, 2014, 2015, 2017). [↑](#footnote-ref-5)
6. Rif. Dgr 4279 del 2015, Direttive alle ALER per l’anno 2016. [↑](#footnote-ref-6)
7. Le cinque aziende sono articolate al loro interno in Unità Organizzative Gestionali che corrispondono alla precedente organizzazione delle ALER in 13 aziende corrispondenti a 12 province più ad un comune. A seguito della aggregazione del 2013 ha avuto inizio un processo di armonizzazione dei bilanci e delle modalità di gestione che è ancora in corso. [↑](#footnote-ref-7)
8. La classificazione dei costi standard indiretti è poi molto articolata. Tralasciando ad altra sede tale approfondimento, per ulteriori riferimenti possiamo ipotizzare che i costi standard indiretti compatibili con i tipi di dati a nostra disposizione e l’obiettivo della ricerca sono i costi standard indiretti di tipo semifisso e variabili a seconda delle voci di spesa reversibile. [↑](#footnote-ref-8)
9. Abbiamo infatti chiesto alle UOG di non includere i costi sostenuti per alloggi extra ERP e alloggi a destinazione commerciale, così come da definizione dei regolamenti ALER. [↑](#footnote-ref-9)
10. Si definiscono condomini misti condomini in cui sono presenti sia alloggi sociali di proprietà ALER che alloggi di proprietà di privati e dove la gestione è affidata ad un Amministratore condominiale esterno [↑](#footnote-ref-10)
11. I dati e possibili preventivi sono stati cercati su internet in modo casuale nei diversi territori cui appartengono le UOG (modalità indiretta) sia con richiesta di informazioni relativamente ai bilanci consuntivi di alcuni amministratori di condominio (modalità diretta). In totale sono stati analizzati i bilanci di 11 condomini situati in diverse province. [↑](#footnote-ref-11)
12. Sono stati effettuati approfondimenti anche per singole voci di spesa reversibile/condominiale (vedi tabella 1) con posizionamento delle UOG e delle medie delle ALER. [↑](#footnote-ref-12)
13. Oltre alla mancanza di dati, è doveroso riportare alcune specificazioni: Cremona ha fornito alcuni dati aggregati per 2013 e 2014. E’ stato pensato quindi di dividere per due le informazioni sui due anni. [↑](#footnote-ref-13)
14. L’alloggio sociale tipo, così come definito dalla Dg Casa è rappresentato da superficie media pari a 65 mq, realizzato anteriormente al 1986 e con stato di conservazione mediocre. [↑](#footnote-ref-14)
15. Il dettaglio delle opere viene gestito a livello cartaceo rendendo difficoltose operazioni di contabilizzazione per voce di costo. [↑](#footnote-ref-15)
16. Il dato complessivo sui casi ammonterebbe a 3 casi richiesti per ogni anno per ogni UOG, per un totale di 117 casi. In riferimento ai dati restituiti, il totale esclude l’UOG di Mantova e l’UOG di Brescia mentre l’UOG di Milano ha inviato i dati di casi solo per gli anni 2014 e 2015. [↑](#footnote-ref-16)
17. Data la diversa di dati anche all’interno delle UOG, si è optato in questo caso per mostrare direttamente la media sui tre anni di interesse. [↑](#footnote-ref-17)