

Cooperare per Abitare

Obiettivi e risorse per un Piano Casa



I Quaderni della Fondazione Barberini | 07

Cooperare per Abitare

Obiettivi e risorse per un Piano Casa

La proposta di Legacoop Abitanti

A cura di

Fabio Bastianelli, (Finabita), Rossana Zaccaria (Legacoop Abitanti)

Supporto scientifico e metodologico di

Gianluigi Chiaro, Benedetta Marani (Area Proxima)

Contributo

Silvia Cafora (Politecnico di Torino)

Fondazione Ivano Barberini
www.fondazionebarberini.it
info@fondazionebarberini.it
via Mentana 2, 40126 Bologna
tel. 051 231313

Presidenza – Simone Gamberini
Direzione – Roberto Lippi

Archivio, biblioteca e patrimonio – Lorena Cerasi
Open Innovation manager – Bibi Bellini
Comunicazione e progetti – Andrea Nalin

Indice

7	01 PREMESSA
8	1.1 Il ritorno della questione abitativa
12	1.2 Un "nuovo" bisogno di casa?
15	1.3 Vecchi strumenti, nuove prospettive
19	02 UN MODELLO CHE SI RINNOVA
20	2.1 La cooperazione di Abitanti: un valore per sempre
23	2.2 L'edilizia residenziale sociale e il sistema integrato dei fondi per l'abitare
24	2.3 I due volti dell'affordability
28	2.4 È ancora possibile sviluppare l'edilizia residenziale sociale?
33	03 RISORSE E STRUMENTI: LA PROPOSTA DI LEGACOOP ABITANTI
34	3.1 L'edilizia sociale e la definizione di S.I.E.G.
37	3.2 Come si finanzia l'edilizia sociale: voci di costo e strumenti
39	3.3 La reale sostenibilità economico-finanziaria di un intervento ERS
44	3.4 La proposta di Legacoop Abitanti per un nuovo abitare cooperativo
55	04 CONCLUSIONI
56	Rossana Zaccaria, Presidente Legacoop Abitanti
60	05 BIBLIOGRAFIA
63	06 APPENDICE
64	<i>Elementi strategici per un ruolo della cooperazione di abitanti in una partnership con il pubblico per un piano nazionale: uno sguardo dall'Europa</i> Silvia Cafora, Architetta PhD e ricercatrice, Politecnico di Torino, Dipartimento di Architettura e Design

01

Premessa

1.1 Il ritorno della questione abitativa

- Le nuove forme di disagio abitativo: evoluzioni e tendenze
- Aumentano le vulnerabilità delle famiglie a causa delle ridotte capacità di reddito e risparmio e dell'incremento dei costi energetici
- Il costo per abitazione incide più del 40 % del reddito disponibile
- La scelta della locazione si configura come una misura anti-crisi

La questione abitativa è tornata, dopo decenni di silenzio, al centro del dibattito pubblico e politico italiano. Le motivazioni sono da attribuirsi contemporaneamente sia allo scenario economico-politico internazionale, fortemente influenzato dalla pandemia da Covid-19 e dal conflitto russo-ucraino, sia da alcune trasformazioni del tessuto sociale che contribuiscono a configurare una domanda abitativa mutevole, inedita e sempre più articolata, che sollecita politiche e azioni strutturali e di lungo periodo. Questi aspetti sono strettamente correlati e influiscono sui meccanismi di domanda e di offerta di abitazioni nell'intero contesto nazionale, sebbene si manifestino con maggiore intensità nei grandi centri metropolitani. L'aumento dell'inflazione degli ultimi due anni e i conseguenti rialzi dei tassi di interesse decisi dalla Banca Centrale Europea, hanno determinato, a fronte di salari medi stabili a livello nazionale, una significativa perdita del potere d'acquisto delle famiglie, con ripercussioni sulla capacità di risparmio e sull'accesso al credito nel medio periodo. Al contempo, si è assistito ad un aumento dei costi di costruzione dovuto ai rincari sulle materie prime e sulla manodopera, che ha reso più oneroso l'intervento edilizio, al netto delle agevolazioni introdotte dal governo per interventi di miglioramento sismico ed energetico.

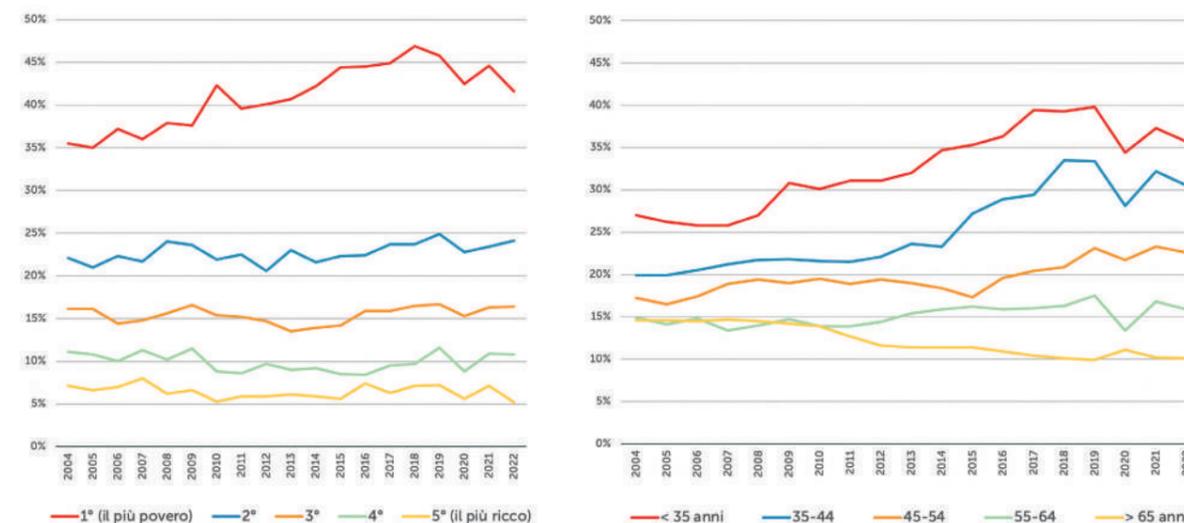
Gli effetti di questi fenomeni sono già stati riscontrati da alcuni recenti studi di settore. Il 16° Rapporto sulla finanza immobiliare (Nomisma, 2023) attesta una significativa contrazione nel numero di transazioni immobiliari a livello nazionale, già rilevata nel trimestre settembre-dicembre 2022 (-2,1%), che si è ulteriormente accentuata nel primo trimestre del 2023 (-8,3¹) e che si prevede possa protrarsi per tutto il 2024, seppur con alcune differenze tra comuni capoluogo.

Lo stesso studio segnala inoltre una preoccupante difficoltà delle famiglie italiane nel far fronte alle necessità primarie, quale diretta conseguenza dell'andamento dell'inflazione: la maggior parte delle famiglie coinvolte nell'indagine ritiene che il proprio reddito familiare sia inadeguato o appena sufficiente a far fronte a tali bisogni. Questi aspetti congiunturali vanno letti ed interpretati alla luce di alcuni tratti strutturali del panorama abitativo italiano. Primo tra tutti, la storica propensione degli italiani all'acquisto dell'abitazione, con particolare riferimento alla dimora principale. Secondo le ultime statistiche disponibili (EUROSTAT, 2021) il 73,7% degli italiani risiede in abitazioni di proprietà, mentre solo il 26,3% sceglie la locazione, il 3,8% in meno rispetto alla media europea².

⁽¹⁾ Elaborazioni Nomisma (2023) su dati Agenzia delle Entrate.

⁽²⁾ La classificazione EUROSTAT include l'usufrutto nella categoria "proprietari" (owner) e il godimento a titolo gratuito nella categoria "affittuari" (tenant). Secondo le ultime indagini ISTAT (2021) sono 42,7 milioni (72,5%) gli individui che vivono in case di proprietà, 11,8 milioni (20,0%) vivono in affitto e 4,4 milioni (7,6%) in usufrutto o in uso gratuito.

FIGURA 1 – PERCENTUALE DI FAMIGLIE IN AFFITTO PER QUINTILE DI REDDITO E PER CLASSI DI ETÀ
FONTE: ELABORAZIONE DI AREA PROXIMA SU DATI ISTAT (2022).



Come illustrato nella Figura 1, l'affitto rappresenta la scelta più frequente tra le famiglie più povere (il 56,3% delle famiglie collocate nei due quintili di reddito più bassi) ma anche quelle di più recente costituzione (il 47,8% delle persone sole con meno di 35 anni di età e il 39,9% delle giovani coppie senza figli) (ISTAT, 2022). In secondo luogo, è opportuno evidenziare alcuni tratti peculiari dello stato conservativo dello stock residenziale nazionale e le ripercussioni che questi possono manifestare non solo sulla sostenibilità energetica degli edifici ma anche sulle condizioni economiche delle famiglie. L'ultima audizione di ISTAT (2022) attesta la vetustà del patrimonio abitativo italiano e la sua inadeguatezza a rispondere agli obiettivi di efficientamento energetico prefissati dalle strategie comunitarie.

L'efficienza energetica degli edifici acquista infatti particolare rilievo alla luce direttiva europea "Case Green"³ che imporrà la ristrutturazione di circa 2 milioni di abitazioni energivore rispetto a circa 11 milioni di alloggi con classe energetica inferiore alla D (circa il 74% del patrimonio nazionale secondo stime ENEA). In aggiunta, l'11,1% delle famiglie residenti al 2021 lamenta la presenza di danneggiamenti strutturali (tetti, soffitti, finestre, pavimenti), mentre il 13,7% segnala problemi di umidità. Le famiglie più abbienti vivono in abitazioni di più recente costruzione, mentre tra quelle appartenenti al quintile di reddito più povero, e specialmente tra quelle in affitto, ricorrono maggiormente i problemi strutturali sopra elencati. Inoltre, il 20,2% del totale delle famiglie vive in condizioni di sovraffollamento⁴.

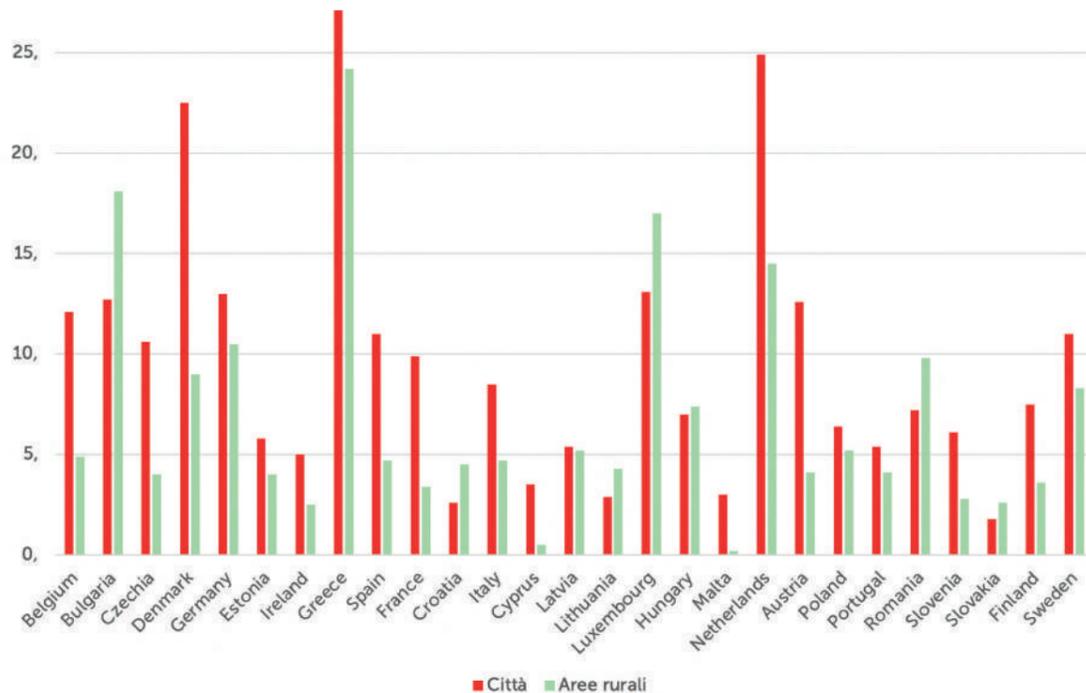
⁽³⁾ https://energy.ec.europa.eu/topics/energy-efficiency/energy-efficient-buildings/energy-performance-buildings-directive_en

⁽⁴⁾ ISTAT considera, un'abitazione sovraffollata quando non ha a disposizione un numero minimo di stanze pari a:
- una stanza per la famiglia;
- una stanza per ogni coppia;
- una stanza per ogni componente di 18 anni e oltre;
- una stanza ogni due componenti dello stesso sesso di età compresa tra i 12 e i 17 anni di età;
- una stanza ogni due componenti fino a 11 anni di età, indipendentemente dal sesso.

Si tratta soprattutto di coppie con figli minori (38,5%), di famiglie monogenitore con figli minori (46,3%) e di famiglie di stranieri (1 famiglia su 2). I valori di sovraffollamento peggiorano per le famiglie in affitto e per quelle meno abbienti ma non si registrano differenze sostanziali tra le diverse ripartizioni geografiche, probabilmente a causa della riduzione del numero di componenti dei nuclei familiari nel sud del paese, dovuta a movimenti migratori e a cause naturali. Come già accennato, l'abitazione e le sue caratteristiche fisiche esercitano un'influenza diretta sui bilanci familiari e sulla capacità di spesa delle famiglie. Le famiglie proprietarie spendono mediamente 263 euro al mese per sostenere le spese correlate all'abitazione, valore che raddoppia per quelle in affitto. L'incidenza di queste spese sul reddito è più alta per le famiglie in locazione (27,9% del reddito) e per quelle proprietarie con mutuo⁵, con situazioni di maggiore vulnerabilità tra le persone sole under 34, le famiglie monogenitoriali con minori e le giovani coppie senza figli (*ibidem*). Si noti come, al 2021, il 6,2% delle famiglie dichiara di essere in arretrato con il pagamento delle utenze, il 9,4% con quello dell'affitto e il 2,7% con le rate del mutuo.

Anche in questo caso, il dato è più diffuso nel quintile di reddito più povero (*idem*). In generale, la statistica fa riferimento al "sovraccarico del costo dell'abitare" (*housing cost overburden*) ad indicare quella condizione abitativa in cui il costo totale dell'abitazione rappresenta più del 40% del reddito disponibile (vedi figura 2). Le ultime rilevazioni attestano che il tasso di sovraccarico in Italia sia più elevato nelle città rispetto alle aree rurali, con particolare riferimento al Nord del paese, e che sia inferiore alla media europea di circa tre punti percentuali (EUROSTAT, 2022). Il fenomeno è più diffuso tra la popolazione italiana under 44 e in particolare nella fascia di età 25-34 anni (Nomisma, 2021).

FIGURA 2 – TASSO DI SOVRACCARICO NEI PAESI DELL'UE. FONTE: ELABORAZIONE AREA PROXIMA SU DATI EUROSTAT 2022.



⁽⁵⁾ Al lordo della quota in conto capitale.

Recenti studi (Nomisma, 2021) forniscono uno sguardo ravvicinato al rapporto tra le caratteristiche fisiche delle abitazioni, il reddito delle famiglie italiane e le loro caratteristiche socio-economiche. I nuclei familiari del Belpaese possono essere categorizzati infatti in quattro livelli di intensità di disagio abitativo: estremo, elevato, basso, assente. Tralasciando gli estremi della scala, ove si nota come solo il 2,6% delle famiglie vive in condizioni di disagio abitativo estremo e come l'81,9% non presenti particolari problematiche, sono di particolare rilevanza ai fini del presente documento le categorie di disagio "elevato" e "basso". Appartengono alla prima categoria circa 645 mila famiglie, la maggior parte delle quali (464.600) vivono in locazione in alloggi di proprietà di privati, hanno bassi livelli di istruzione, vivono in città di grandi dimensioni (> 200.000 abitanti) e in famiglie monocomponente, con capofamiglia di età inferiore ai 44 anni. I restanti 178.900 nuclei sono proprietari con mutuo in essere, composti da 3 o 4 persone, vivono in città medie, con capofamiglia operaio di età compresa tra i 35 e i 54 anni.

Complessivamente, i nuclei in condizioni di disagio abitativo "elevato" sono più diffusi nel nord del paese e rappresentano l'1,8% del totale delle famiglie residenti. Alla categoria di disagio abitativo "basso" appartengono invece circa due milioni di famiglie (l'8% del totale delle famiglie residenti), la maggioranza delle quali (1.336.300) sono residenti in comuni di medie dimensioni in appartamenti in locazione da privati, con capofamiglia operaio di età compresa tra i 35 e i 54 anni, prevalentemente mono-componente. A queste seguono 792.400 nuclei, composti da 3 o 4 componenti con capofamiglia di età compresa tra i 35 e i 44 anni, impiegati, con mutuo in essere.

Si noti come la difficoltà delle famiglie nel trovare un'abitazione adatta alle esigenze del nucleo, sicura, salubre ed economicamente accessibile, si inasprisce nei contesti urbani medio-grandi, dove si concentrano servizi e opportunità lavorative ma dove l'accesso alla 'casa' è più esclusivo⁶. Il rincaro dei canoni di locazione nelle grandi città, pur legato all'attrattività del singolo contesto urbano e alla sua configurazione fisica, è infatti strettamente connesso a fenomeni di più vasta portata, i cui effetti si sono resi particolarmente manifesti nell'ultimo decennio e che hanno sottratto vere e proprie porzioni di città ai residenti, per favorire l'insediamento di nuove popolazioni urbane più o meno permanenti (ad esempio turisti, studenti, lavoratori, ecc.). Al contempo, quasi agli antipodi, si assiste al progressivo spopolamento delle cosiddette Aree Interne, zone più marginali perché scarsamente connesse o meno attrattive, che già assistono a fenomeni di abbandono e dove la questione abitativa assume connotati differenti.

Si evince quindi da un lato la diversità dell'offerta abitativa nelle diverse aree del paese, dall'altro la presenza di bisogni abitativi estremamente mutevoli, che necessitano risposte diversificate. Alla luce di queste sfide, il presente documento prova a delineare alcuni indirizzi strategici di carattere generale, che possano essere da guida per la costruzione di risposte percorribili ad una domanda abitativa complessa, variabile ma estremamente correlata ai diversi contesti territoriali, alla loro storia e alle caratteristiche sociali, demografiche ed economiche delle persone che li abitano.

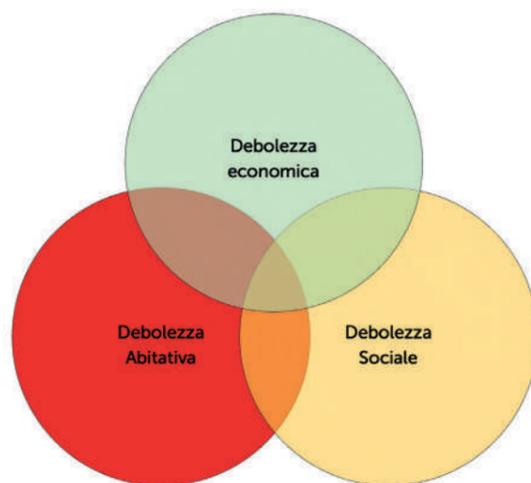
⁽⁶⁾ Si veda a tale proposito, tra i diversi studi sul tema, l'Housing Affordability Index creato da Tortuga Think-Tank e Area Proxima: <https://lavoce.info/archives/97355/reddito-per-una-casa/>

1.2 Un “nuovo” bisogno di casa?

- **Le forme di fragilità economica, sociale e abitativa**
- **Le nuove e vecchie categorie di bisogno: giovani e anziani, studenti e lavoratori, famiglie di nuova generazione**
- **La casa come bene temporaneo o permanente?**

A fronte delle evidenze statistiche brevemente riassunte nel paragrafo introduttivo, questa sezione mira ad esplorare le diverse tipologie di bisogno abitativo delle famiglie italiane, con particolare riferimento a quelle più vulnerabili. È bene premettere che il concetto di ‘bisogno abitativo’ non presenta una definizione univoca nella letteratura scientifica⁷. Tale termine, pertanto, fa contemporaneamente riferimento sia ad interpretazioni di tipo quantitativo, nella logica della stima di un possibile ‘fabbisogno’, sia ad altre di tipo qualitativo, che tengono in considerazione le caratteristiche sociali della popolazione e gli eventuali profili di rischio (Bricocoli, Sabatinelli, Savoldi, 2016). Questa seconda direzione appare fondamentale per comprendere le diverse istanze che compongono la domanda abitativa e la sua complessità. Nomisma (2021) ha proposto un’interessante profilazione della domanda abitativa “debole”, ossia di quei segmenti di popolazione che versano in una condizione di debolezza in relazione al contesto sociale, economico e abitativo di riferimento.

FIGURA 3 – I TARGET DI DOMANDA DEBOLE. FONTE: NOMISMA, 2021.



Come mostrato nella figura 3 questi elementi possono essere letti separatamente o possono concorrere, congiuntamente, a determinare diverse condizioni di vulnerabilità, che richiedono azioni più o meno mirate e/o interdisciplinari. Il rapporto di Nomisma (*ibidem*), basato su un’indagine effettuata su un campione di 1000 famiglie italiane diversamente distribuite sul territorio nazionale tra il 2019 e il 2020, pone in risalto alcuni elementi salienti per l’interpretazione dei ‘bisogni abitativi’ contemporanei.

Anzitutto, emerge come il 55,8% degli intervistati dichiarò almeno una debolezza tra quelle riportate, con particolare riferimento a quella sociale (43,5%) e quella economica (28,3%). La prima include rispondenti che presentano problematiche correlate alla salute (disabilità, dipendenze, non autosufficienza), al tema lavorativo (lavoro precario o disoccupazione) e al sistema di relazioni fragili, interne o esterne al contesto familiare. La seconda include invece famiglie in difficoltà economica che non hanno reddito sufficiente per arrivare alla fine del mese o che devono attingere ai propri risparmi. Per ultima si colloca la debolezza abitativa (con l’11,7% dei rispondenti), famiglie insoddisfatte rispetto alle caratteristiche fisiche della propria abitazione o al contesto territoriale in cui vivono.

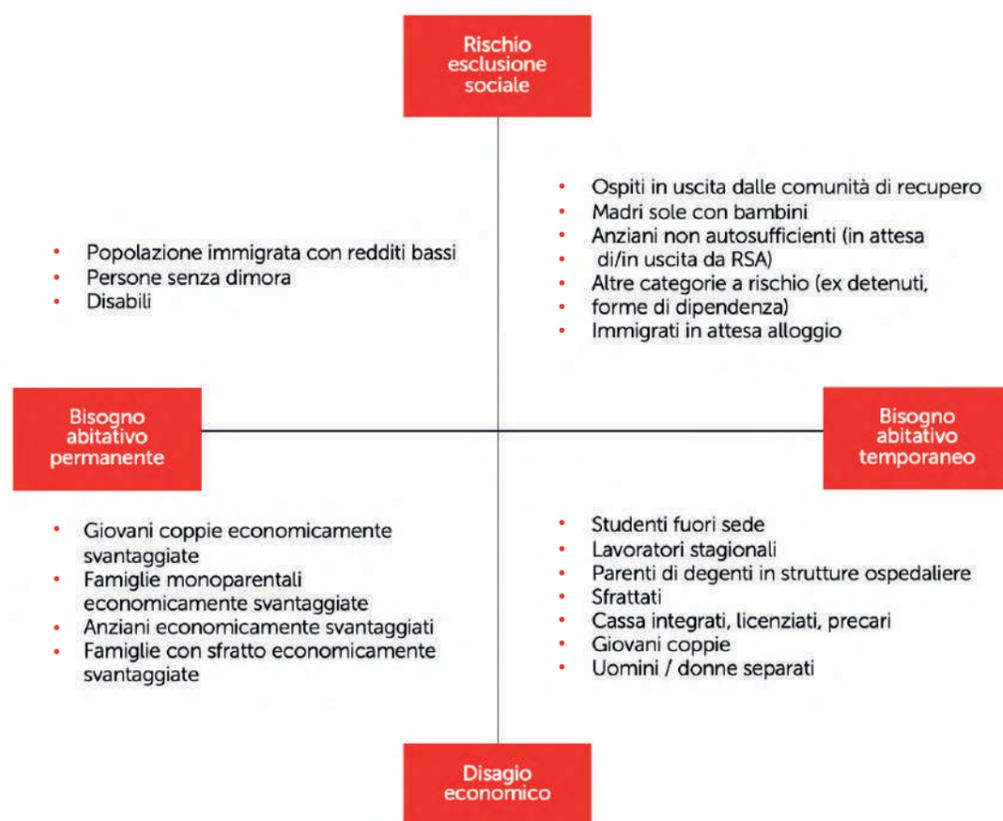
La profilazione di Nomisma evidenzia in particolar modo le caratteristiche socio-economiche dei nuclei che presentano contemporaneamente più debolezze e si collocano quindi nelle intersezioni tra i cerchi ravvicinati della figura 3. Si tratta in tutti i casi di famiglie dai redditi bassi, che vivono in centri urbani di dimensione medio-grande, in appartamenti inferiori a 70 mq e generalmente in affitto. In particolare, l’intersezione centrale tra le tre aree di debolezza, che include il 3,9% degli intervistati, è indicativa di una fascia emergenziale di bisogno abitativo. Si tratta di famiglie prevalentemente residenti in abitazioni in affitto collocate nel Mezzogiorno, composte da un genitore solo o una coppia di genitori con figli, con almeno un componente disoccupato nel nucleo e un reddito inferiore ai 1.800 €/mese.

Al fine di restituire un quadro il più possibile esaustivo del ‘bisogno’ abitativo, è necessario integrare a questa profilazione alcune specifiche domande abitative emergenti, meno individuabili dalle statistiche ufficiali ma ugualmente influenti sui meccanismi di domanda-offerta. La figura 4 colloca alcune delle macro-categorie di bisogno descritte nei paragrafi precedenti lungo due assi cartesiani. All’asse verticale, che riporta le condizioni di disagio sociale ed economico dei nuclei familiari, si sovrappone l’asse orizzontale, ove viene introdotta la variabile temporale alle diverse esigenze abitative espresse da particolari gruppi sociali.

Ad un primo colpo d’occhio è possibile notare come le elaborazioni quantitative sinora proposte escludano alcune popolazioni difficilmente monitorabili, a causa di carriere abitative più frammentarie e/o di una maggiore propensione alla mobilità. È il caso, in particolare, delle popolazioni migranti, degli studenti fuori sede o stranieri, dei lavoratori stagionali, di nuclei familiari che necessitano di trasferimenti temporanei per far fronte ad esigenze lavorative, familiari o di salute.

⁷⁾ Per un’esaustiva lettura del fenomeno della “povertà abitativa” si veda il contributo di Palvarini (2010), ove vengono analizzate cinque dimensioni della qualità dall’abitare e il loro contributo nella definizione e nella valutazione del disagio abitativo delle famiglie.

FIGURA 4 – I “NUOVI” BISOGNI SOCIALI E ABITATIVI. FONTE: ELABORAZIONE AREA PROXIMA, 2023.



La domanda abitativa di queste categorie sociali è strettamente collegata all’attrattività del territorio e per questo difficilmente quantificabile e parametrizzabile a livello nazionale. Tuttavia, specialmente nei comuni italiani medio-grandi, queste esigenze abitative sono sempre più rappresentative e influiscono sulla complessiva disponibilità di alloggi e di servizi all’abitare a livello locale.

Queste categorie sociali esprimono infatti bisogni complessi che vanno ad aggiungersi a quelli sempre più eterogenei sollevati dalla popolazione residente e contribuiscono a modificarli. Sebbene non siano bisogni “nuovi”, perché frutto di trasformazioni economiche, demografiche e sociali di lunga data e di lungo corso, necessitano di risposte innovative, molto spesso inesplorate dai diversi livelli di governance coinvolti nella programmazione delle politiche urbanistiche, abitative e sociali.

1.3 Vecchi strumenti, nuove prospettive

- **Necessità di aggiornare gli strumenti delle politiche abitative tradizionali**
- **I Piani di Sviluppo dell’Edilizia Residenziale Pubblica: un’infrastruttura materiale**
- **Le misure di sostegno alla locazione: il Canone Concordato, il Fondo per il sostegno all’accesso alla locazione, il Fondo per gli Inquilini morosi incolpevoli**
- **Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa e l’Alloggio Sociale, P.IN.QUA e PNRR**

Prima di procedere con l’analisi di alcune soluzioni possibili per rispondere ai diversi bisogni abitativi e sociali sopra descritti, si vede necessario elencare alcune delle principali misure che negli ultimi decenni hanno contribuito a sostenere le diverse forme di vulnerabilità abitativa delle famiglie italiane. Si tratta di interventi più o meno strutturali che, nel tempo, hanno garantito ai nuclei familiari in difficoltà alloggi o contributi economici.

Una delle misure più diffuse e contese è il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) che si è costituito a partire dal 1903, anno di istituzione degli Istituti Autonomi per le Case Popolari, enti proprietari di edilizia pubblica assegnata in locazione permanente a famiglie dai redditi contenuti. Questo patrimonio, che ha visto l’apice del suo sviluppo tra gli anni ‘60 e gli anni ‘70 con l’introduzione e l’implementazione dei Piani di Edilizia Economico-Popolare (Garavante et al. 2012), è stato progressivamente smantellato nel tempo a seguito di specifiche riforme normative (vd. Ad es. riforma del Titolo V), che hanno redistribuito la competenza in materia dallo Stato centrale alle Regioni, e di particolari congiunture economico-sociali che hanno portato all’alienazione di buona parte del patrimonio per far fronte alle spese di gestione degli alloggi stessi, non colmabili con i soli proventi delle locazioni. Quello che rimane è un patrimonio energivoro e scarsamente mantenuto che, tuttavia, rappresenta ancora circa il 4% dell’intero stock residenziale nazionale. Tali dimensioni non riescono comunque a colmare la domanda abitativa espressa dalle diverse graduatorie di accesso all’ERP il cui dato non è certo ma si stima sia pari a circa 650.000 richiedenti sull’intero territorio nazionale⁸.

Le politiche nazionali introdotte dal governo centrale a seguito delle norme sul decentramento amministrativo tra la fine degli anni novanta e l’inizio dei duemila, non hanno mai affrontato in maniera sistematica il tema della rigenerazione dei quartieri e degli immobili di edilizia residenziale pubblica, ad eccezione della mirabile esperienza dei Contratti di Quartiere, che tuttavia ha riguardato solo porzioni specifiche di grandi contesti urbani. Il mantenimento degli immobili di edilizia pubblica costruiti nel secondo dopoguerra è stato quindi demandato ad interventi e contributi sporadici introdotti dai diversi governi nazionali e dalle amministrazioni regionali e locali succedutesi nel tempo. Si veda ad esempio la recente introduzione dei bonus per l’efficientamento energetico e sismico degli edifici di edilizia residenziale pubblica, inizialmente pensato solo per l’edilizia privata e solo in seguito, dopo insistenti sollecitazioni da parte delle regioni, esteso anche all’ERP.

⁽⁸⁾ https://www.camera.it/leg19/410?idSeduta=0135&tipo=atti_indirizzo_controllo&pag=allegato_b.

Al contempo, i governi del primo ventennio del nuovo millennio si sono prioritariamente concentrati sull'agevolazione all'acquisto delle case di proprietà, con particolare riferimento alla prima casa, tramite contributi ad hoc per supportare la sottoscrizione di mutui ad interessi convenienti e specifiche agevolazioni sulla tassazione sugli immobili. Sul fronte delle locazioni, che nell'ultimo ventennio hanno visto un sostanzioso aumento nelle grandi città italiane sia per quanto concerne il numero di contratti sia per il valore dei canoni, le azioni del governo centrale si sono limitate ad introdurre alcune agevolazioni fiscali per l'applicazione del Canone Concordato (L.431/1998) – ove la contrattazione tra organizzazioni sindacali ha stabilito parametri di riferimento sanciti da accordi territoriali – che tuttavia non risultano appetibili per i proprietari di immobili collocati nei mercati abitativi dei comuni ad alta tensione abitativa nonostante l'introduzione della cedolare secca differenziata per canoni liberi e concordati (D.L. 43/2011 e D.L. 47/2014 e seguenti).

Per sostenere le famiglie in locazione con particolari condizioni di disagio economico, sono stati quindi introdotti due strumenti rilevanti:

- Il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (cd Fondo Affitto), previsto dall'art. 11, c. 1, l. 9 dicembre 1998, n. 431 recante "Disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo": un contributo una tantum per il sostegno al pagamento del canone di locazione, erogato sulla base di specifici requisiti reddituali previa presentazione di I.S.E.E.
- Il Fondo nazionale per gli inquilini morosi incolpevoli, istituito ai sensi dell'art. 6, c. 5, d. l. 31 agosto 2013, n. 102 recante "Disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici": un contributo destinato agli inquilini morosi incolpevoli residenti nei comuni ad alta tensione abitativa sottoposti a procedure di sfratto esecutivo per morosità incolpevole, correlata a contrazioni del reddito familiare causate dalla perdita del lavoro, da cambiamenti dello stato di salute di uno o più familiari, da cambiamenti della struttura del nucleo familiare a seguito di decesso o separazione, ecc.

Entrambi gli strumenti sono stati variamente finanziati negli anni con risorse nazionali⁹ (vedi figura 5). Si noti come il valore dei finanziamenti statali sia più elevato in concomitanza della pandemia da Covid 19. Per quanto concerne l'anno corrente, si sottolinea che non sono stati previsti stanziamenti sui fondi in questione¹⁰. A venti anni dall'introduzione della L. 431/1998, in seguito alla crisi subprime e alla successiva crisi del debito italiana, il D.L. 112/08, il D.P.C.M. 16/7/2009 e il D.P.C.M. 10/7/2012 hanno introdotto un "Piano nazionale di edilizia abitativa" nel quale viene prevista per la prima volta la possibilità di utilizzare i fondi immobiliari chiusi come strumento per finanziare la realizzazione di alloggi sociali, la cui definizione, sancita dal Decreto del 22 aprile 2008, verrà trattata nel paragrafo successivo¹¹.

⁽⁹⁾ Le amministrazioni regionali e comunali hanno facoltà di integrare entrambi i fondi con risorse proprie. Molti enti locali hanno infatti contribuito al ri-finanziamento di queste misure con risorse di bilancio, con particolare riferimento al Fondo Affitto, negli anni in cui il fondo ha subito significative contrazioni o qualora le domande in graduatoria per accedere al contributo non venissero completamente soddisfatte dalle risorse statali.

⁽¹⁰⁾ Per approfondimenti, si veda il Report pubblicato dalla Corte dei Conti - Sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato "I fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020)" – Deliberazione 3 agosto 2020, n. 9/2020/g.

⁽¹¹⁾ <https://www.cdprealasset.it/social-housing/fia/il-quadro-normativo-riferimento/index.html>

FIGURA 5 – STANZIAMENTI (IN MILIONI DI €) DEI PRINCIPALI FONDI NAZIONALI DI SOSTEGNO ALL'ABITARE 2015-2023.
FONTE: ELABORAZIONE DI AREA PROXIMA SU DATI MINISTERIALI (MIMS+MIT).



Infine, tra gli strumenti più recenti e più rilevanti in materia di politiche abitative si annoverano anche i progetti finanziati con il PNRR e il Fondo Complementare, con particolare riferimento alla Missione 5 nelle sue componenti urbanistiche e sociali. Al di là della riconfigurazione dell'assetto fisico di significative porzioni di città, questi progetti – il cui completamento è previsto per il 2026 ma che in molti casi si trovano al vaglio delle procedure di approvazione necessarie per la cantierizzazione¹² – non acquisiscono particolare rilevanza nella generale economia del Piano di Ripresa e Resilienza Nazionale. L'abitare, nel suo significato più completo sociale, culturale ed economico, passa quindi in secondo piano nella progettazione europea su scala nazionale¹³.

⁽¹²⁾ Il 7 agosto 2023 il governo ha proposto alla Commissione Europea di escludere alcuni progetti della missione 2 e della missione 5 del PNRR (tra i quali anche i Piani Urbani Integrati) e di destinare le risorse corrispondenti al capitolo RePowerEU. Secondo la prospettiva dell'attuale esecutivo, i progetti esclusi sarebbero infatti finanziabili con le risorse del FESR (Fondo Europeo per lo sviluppo regionale). Non è chiaro come questo eventuale trasferimento possa influire sull'effettiva realizzazione dei progetti né se questo avrà ripercussioni su un possibile rinvio della data di consegna.

⁽¹³⁾ Per approfondimenti sul tema dell'abitare nel PNRR si veda: Caritas Italiana (2022), Casa e Abitare nel PNRR: analisi e prospettive. Quaderni di Ripresa e Resilienza di Caritas Italiana.

02

**Un modello
che si rinnova**

2.1 La cooperazione di Abitanti un valore per sempre

- **Da Cooperative di Abitazione a Cooperative di Abitanti: l'importanza dell'approccio Comunitario**
- **Il ruolo e la funzione complementare della Cooperazione nelle politiche abitative**
- **Da costruttori di case a creatori di Comunità: l'Housing Sociale**
- **Il Gestore Sociale Cooperativo e il Fondo Investimenti per Abitare (F.I.A.)**

Accanto alle misure di welfare passivo descritte nei paragrafi precedenti e ai loro limiti strutturali sopra richiamati, il secolo scorso ha visto nascere e diffondersi rilevanti progetti abitativi e servizi ad essi correlati promossi dal mondo cooperativo. Si è soliti distinguere tra cooperative a proprietà individuale (o divisa), in cui i soci aderiscono per ottenere l'assegnazione di alloggi in proprietà e contribuiscono al finanziamento della costruzione degli stessi, e cooperative a proprietà indivisa, ove i soci si vedono assegnare un alloggio in godimento a tempo indeterminato.

In questo caso, la cooperativa diventa proprietaria degli alloggi realizzati e li concede in godimento ai soci previa corresponsione di un canone. I costi di realizzazione degli alloggi sono coperti in parte da mutui fondiari concessi da banche o altri istituti di credito, in parte dagli stessi soci.

Dopo una prima fase in cui lo sviluppo della cooperazione di abitanti a proprietà indivisa è stata resa possibile dalle risorse che i soci investivano direttamente, che fungevano da leva finanziaria ad integrazione degli strumenti più tradizionali (quelli offerti dal sistema creditizio), il patrimonio delle Cooperative di Abitanti ha ricevuto un impulso decisivo a partire dagli anni '60 grazie a una serie di provvedimenti legislativi finalizzati a sostenere un massiccio incremento dell'offerta di alloggi a condizioni calmierate. In particolare, si evidenziano due strumenti che hanno agito in questa direzione, consentendo alle Cooperative di Abitanti di sviluppare interventi immobiliari significativi:

- l'accesso, a costi amministrati, al diritto di superficie di lungo periodo sulle aree necessarie allo sviluppo dei progetti;
- contributi finanziari in linea capitale o a riduzione del costo del debito, erogati dallo Stato o dalle Regioni.

La cooperazione di abitanti ha nel tempo fornito una risposta concreta alla domanda di *affordable housing*. Complessivamente, le cooperative hanno contribuito all'offerta abitativa italiana con la realizzazione di oltre 330.000 alloggi a proprietà divisa e circa 40.000 alloggi a proprietà indivisa, la maggior parte dei quali si collocano nel nord del paese e in particolare in Lombardia, in Piemonte, in Emilia-Romagna e Toscana. Le ultime rilevazioni disponibili a livello nazionale (Nomisma, 2021) attestano la presenza di **circa 800 realtà iscritte all'Albo delle cooperative di abitazione, il 10% delle quali aderisce a LEGACOOP. Questa conta 260.000 soci, con un patrimonio netto di 2.500 milioni di euro e una produzione pari al 38,4% del totale delle cooperative iscritte all'albo.**

Negli ultimi 10 anni le principali cooperative aderenti a LEGACOOP Abitanti hanno messo in campo un'offerta di locazione pari a oltre 9.600 alloggi tra nuova produzione, riassegnazioni e gestione per terzi (vedi paragrafo 2.3). La sopracitata assenza di politiche pubbliche per la casa strutturale, ha ridotto significativamente anche la possibilità di creare una nuova offerta immobiliare cooperativa a canoni sostenibili. Si noti infatti come il patrimonio immobiliare della cooperazione a proprietà indivisa sia stato realizzato per il 37% prima degli anni '50 del secolo scorso, il 47% tra gli anni '60 e gli anni '80 e solo il 17% dopo gli anni '90¹⁴.

In linea con la diversificazione dei bisogni abitativi, sociali ed economici di cui ai paragrafi precedenti, il mondo della cooperazione di abitanti ha promosso negli ultimi anni un cambiamento culturale del modello cooperativo in un'ottica collaborativa e di creazione di valore attraverso scambi orizzontali. Si tratta del passaggio concettuale e operativo **da cooperative di abitazione a cooperative di abitanti, ove comunità coese e solidali assumono un ruolo chiave nel supporto alla sostenibilità dell'intero progetto**. La sostenibilità sociale, raggiunta anche attraverso la qualità dell'abitare e la creazione di relazioni di buon vicinato, ha mostrato di avere una capacità intrinseca nell'innescare un ciclo virtuoso che contribuisce al miglioramento della sostenibilità economico-finanziaria dell'iniziativa.

Elementi qualificanti del modello delle cooperative di abitanti:

- **La centralità degli abitanti nel progetto della comunità e dell'impresa.**
- **La manutenzione permanente del patrimonio edilizio.**
- **Livelli di occupancy prossimi al 100%.**
- **Bassi livelli di morosità (2-3% del monte canoni).**
- **L'utilizzo efficiente di strumenti fiscali per la riqualificazione, come il Conto Termico e le varie forme di Detrazioni Fiscali/Bonus per l'efficientamento energetico.**

La Gestione Sociale Cooperativa

Nel perseguire tali obiettivi di efficienza economico-sociale, il nuovo modello cooperativo ha introdotto e sperimentato nell'ultimo decennio la gestione immobiliare sociale degli alloggi avvalendosi della figura professionale del gestore sociale.

Il portato innovativo del gestore sociale è l'integrazione di competenze di *hardware* e *software* rispetto all'abitare. Si tratta infatti di un soggetto/ente capace di combinare le attività connesse alla gestione e amministrazione degli asset immobiliari e la gestione delle relazioni tra abitanti. Al contempo, questa figura svolge un ruolo di facilitazione nella governance dei progetti abitativi, ove promotori, investitori, imprenditori sociali e abitanti sono chiamati a collaborare nella progettazione e nel disegno di nuovi servizi abitativi.

¹⁴ Rilevazione Legacoop Lombardia, 2023.

In questo senso, il gestore sociale rappresenta l'anello di congiunzione tra la comunità di abitanti e investitori, identificando i nuovi bisogni degli inquilini e orientando continuamente l'offerta. Parallelamente alle attività di *Property e Facility Management* finalizzate a preservare il valore immobiliare del costruito, il gestore sociale si caratterizza anche per un ruolo attivo nella ricomposizione dell'offerta di servizi socio-assistenziali, che trovano nell'abitare collaborativo nuove forme di erogazione e de-istituzionalizzazione attraverso sperimentazioni di carattere comunitario, caratterizzate da un coinvolgimento sempre più attivo dell'inquilinato.

Viene così a configurarsi, attraverso la figura del gestore sociale, l'integrazione di processi top-down e bottom up: da un lato la definizione "dall'alto" di progetti con finalità e target sociali, dall'altro la crescita di comunità che acquisiscono capacità auto-organizzative e propedeutiche al consolidamento di pratiche di welfare comunitario e generativo.

Si è trattato quindi di riconoscere la complessità della questione abitativa e tradurla in una diversificazione delle risposte, spostando l'attenzione, quando è stato possibile, dalla componente quantitativa e finanziaria – quanti alloggi per quante famiglie e a che costi – a quella relazionale – quali servizi per quale comunità – e gestionale – quale modello organizzativo e di gestione tra servizi immobiliari e di comunità. (Rizzica, 2023).

Neo-mutualismo

In questa dinamica la sperimentazione cooperativa degli ultimi anni in ambito abitativo si è spinta verso nuove forme. Parlare di 'neo-mutualismo' significa individuare uno **Spazio in cui la mutualità**, intesa come scambio virtuoso ovvero il principio costitutivo e generativo del movimento cooperativo, **generi valore aggiunto** e dove la cooperazione, rigenerandosi, crea **nuove filiere e nuove forme di abitare collaborativo** caratterizzate da scambi reciproci. L'evoluzione del modello di vicinato collaborativo proprio del *social housing verso l'urban housing* rappresenta un nuovo modo di **abitare la città sperimentando** strumenti e modalità per innovare la cooperazione, ed il terzo settore in generale, quale forma di **gestione sostenibile di contesti abitativi collaborativi e dei rispettivi ambiti di prossimità**, nei quali le comunità abitative divengono nodi vitali ed interattivi diffusi nel territorio.

Come? Mettendo in atto **azioni** e servizi che facilitino la graduale **transizione** dalla pur virtuosa esperienza di **produzione endogena** di iniziative rivolte ai soli abitanti, a una **filiere di servizi** e offerte a forte caratterizzazione culturale, **aperte** al contesto urbano di prossimità, che portino le **comunità abitative** e le realtà del **terzo settore** coinvolte ad assumere gradualmente il ruolo di **hub territoriali** produttori di **opportunità** e di processi di **rigenerazione urbana immateriale**. Un **modello ibrido** che punta alla **costruzione di comunità coese** che replichino il modello sociale tipicamente italiano dove famiglie, giovani coppie ed anziani possano interagire attivamente, **creando convergenze di interessi sui servizi** comuni grazie al coordinamento del **gestore sociale** quale referente unico di tutte le figure coinvolte, sempre più **pivot nell'evoluzione della "casa"** connessa ad una offerta variegata di servizi.

2.2 L'edilizia residenziale sociale e il sistema integrato dei fondi per l'abitare

Il modello della cooperazione di abitanti sopra descritto si inserisce nell'alveo di quella che è stata giuridicamente definita come Edilizia Residenziale Sociale (ERS). Il termine, spesso utilizzato analogamente ad Housing Sociale, fa riferimento all'insieme di alloggi e servizi, di azioni e strumenti rivolti a coloro che non riescono a soddisfare sul mercato il proprio bisogno abitativo, per ragioni economiche o per l'assenza di un'offerta adeguata¹⁵. Il tema dell'accesso ad un alloggio in proprietà o locazione a canoni e prezzi calmierati è tornato al centro del dibattito politico e scientifico in particolare a seguito della crisi economico-finanziaria del 2008 e 2011 e ha trovato nel panorama legislativo nazionale una rinnovata spinta grazie all'introduzione della legge 8 febbraio 2007 n.9 recante "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali". Questa ha innescato un profondo cambiamento nel settore dell'Edilizia Residenziale Sociale, chiamando a raccolta le risorse dei soggetti economici privati per l'erogazione di un servizio di interesse generale (Pavesi, et al. 2022). Il Piano Casa del 2009 ha poi previsto la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili di ERS, anche attraverso la creazione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, partecipati da una moltitudine di soggetti pubblici e privati, sull'onda di un rinnovato welfare mix (Costarelli, 2023). Questo processo è stato accompagnato anche da una nuova propensione alla locazione nei grandi contesti urbani, dovuta alle difficoltà di accesso al credito delle famiglie, ad una maggiore precarietà e mobilità lavorativa e all'aumento dei prezzi delle abitazioni. All'esperienza del Sistema Integrato dei Fondi (F.I.A.) sono da attribuirsi alcuni punti di forza e innovazione, così come alcune criticità, che necessitano di una lettura critica.

In particolare, gli **elementi valoriali** sono da attribuirsi alla sua unicità nel panorama nazionale dell'ultimo decennio, all'introduzione di modalità innovative di partenariato pubblico-privato e allo sviluppo, all'interno dei progetti realizzati, del concetto di Comunità richiamato nel paragrafo precedente. Con l'incremento dei Costi di Costruzione combinato con quello dell'inflazione e dei Tassi di Interesse, le prospettive di ulteriori sviluppi del FIA sono state, e tutt'ora permangono, fortemente penalizzate. In tale contesto si sono acerbate alcune **criticità**, sulle quali pare opportuno proporre interventi migliorativi. Si tratta anzitutto di rigidità nei meccanismi di funzionamento del fondo correlate alle normative vigenti, con particolare riferimento alle norme sulla vigilanza, che paiono inadeguate rispetto alle finalità sociali degli interventi abitativi cooperativi. In aggiunta, il modello di sviluppo unitario proposto dal Fondo non sempre si è dimostrato flessibile rispetto alle peculiarità dei diversi contesti territoriali nazionali e i processi di attuazione e gestione degli interventi finanziati hanno riscontrato diverse difficoltà attuative. Infine, il modello proposto dal F.I.A., stante l'attuale congiuntura economica, non risolve il tema della sostenibilità degli interventi, sia da un punto di vista dei costi di realizzazione, sia nella prospettiva di fornire un'offerta abitativa proporzionale al reddito degli abitanti.

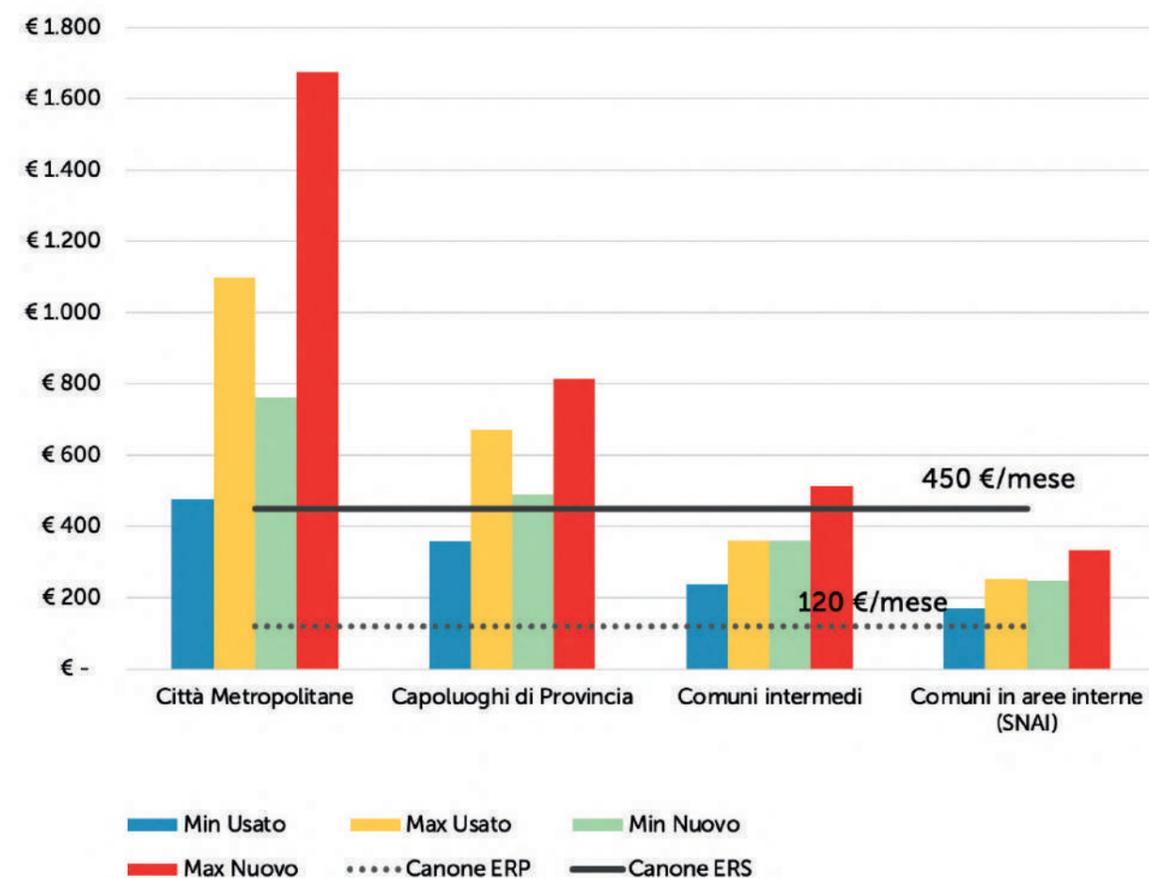
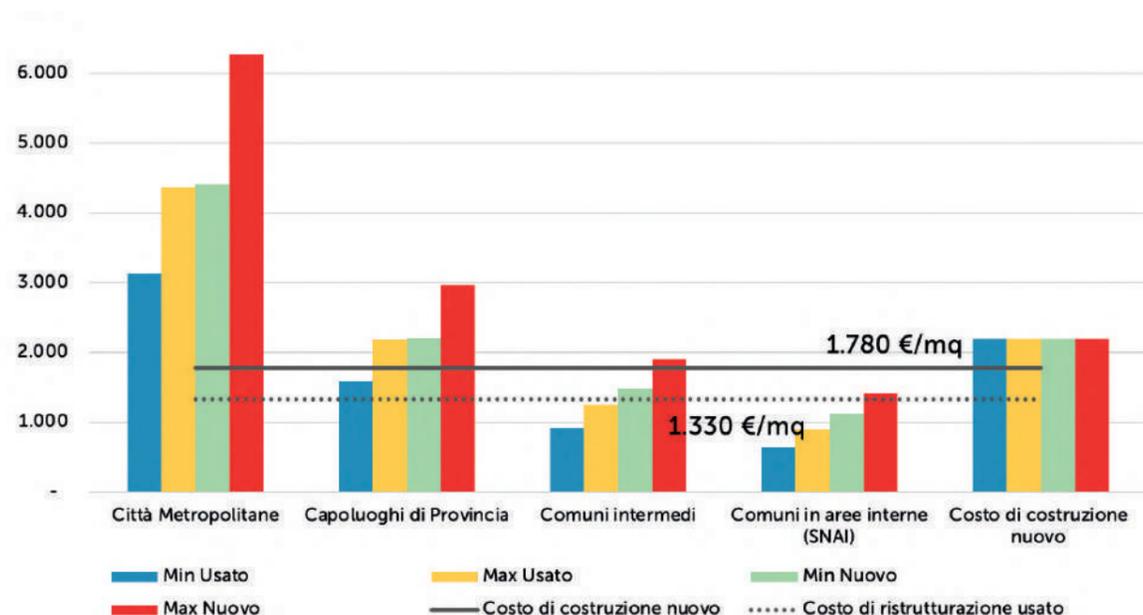
¹⁵ La definizione è incardinata nel concetto di "alloggio sociale" introdotto dal decreto del 22 aprile 2008, ove si intende: "l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il 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 abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie". Il decreto precisa inoltre che rientrano nella definizione di alloggio sociale "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".

2.3 I due volti dell'affordability

- **Affordability:** quali aspetti considerare?
- La sostenibilità economica dell'intervento cooperativo
- **Canoni e costi di costruzione:** le differenze tra Aree Metropolitane, Province e Aree interne

Si è detto come il tema dell'*affordability* sia al centro della questione abitativa nei grandi contesti urbani italiani e alla base delle proposte di Edilizia Residenziale Sociale nel suo rinnovato modello comunitario. La questione dell'accessibilità economica all'abitazione riguarda in particolare alcune categorie sociali, alle quali si rivolgono prioritariamente i più recenti progetti delle cooperative di abitanti. Si tratta in particolare di nuclei familiari under 35, monocomponenti o in coppia, con redditi bassi e contratti di lavoro spesso precari (si veda fig. 1, par.1), motivati alla condivisione di spazi, beni e servizi in un'ottica di risparmio economico e di creazione di legami sociali. Le assegnazioni di alloggi cooperativi, infatti, sono generalmente rivolte a soci che non dispongono di un alloggio (o comunque di un alloggio adeguato alle esigenze del proprio nucleo familiare) e che sono percettori di redditi troppo bassi per accedere al libero mercato e troppo alti per l'Edilizia Residenziale Pubblica. Rendere affordable un'abitazione richiede anzitutto che l'investimento cooperativo sia economicamente sostenibile e vantaggioso per i soci nel tempo. Questo obiettivo, specialmente nell'attuale congiuntura economica, induce ad un ripensamento delle tradizionali modalità di realizzazione degli interventi e del sistema di attori e partnership coinvolti nel loro finanziamento e sviluppo.

FIGURA 6 – PREZZI E CANONI PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA (2022). VALORI IN €/MQ.
 FONTE: ELABORAZIONE AREA PROXIMA SU DATI OMI – AGENZIA DELLE ENTRATE E ISTAT. I COSTI DI REALIZZAZIONE €/MQ DERIVANO DA INTERVENTI EFFETTUATI DALLE COOPERATIVE DI LEGACOOP NEGLI ULTIMI ANNI E DA STUDI ANCE.



Guida alla lettura dei grafici:

Il primo grafico evidenzia i prezzi di alloggi nuovi e usati in relazione ai costi di costruzione o ristrutturazione, mentre il secondo confronta i canoni di locazione medi per alloggi nuovi e usati in relazione ai canoni medi ERP ed ERS. Si evince come la cooperazione di abitanti possa offrire una risposta al disagio abitativo solo dove i costi di costruzione e i canoni di locazione indicati dalle linee nere orizzontali si trovino significativamente al di sotto delle colonne dei valori medi di mercato. Appare subito evidente che gli interventi edilizi risultano economicamente sostenibili solo nelle Città Metropolitane e nei Capoluoghi di provincia.

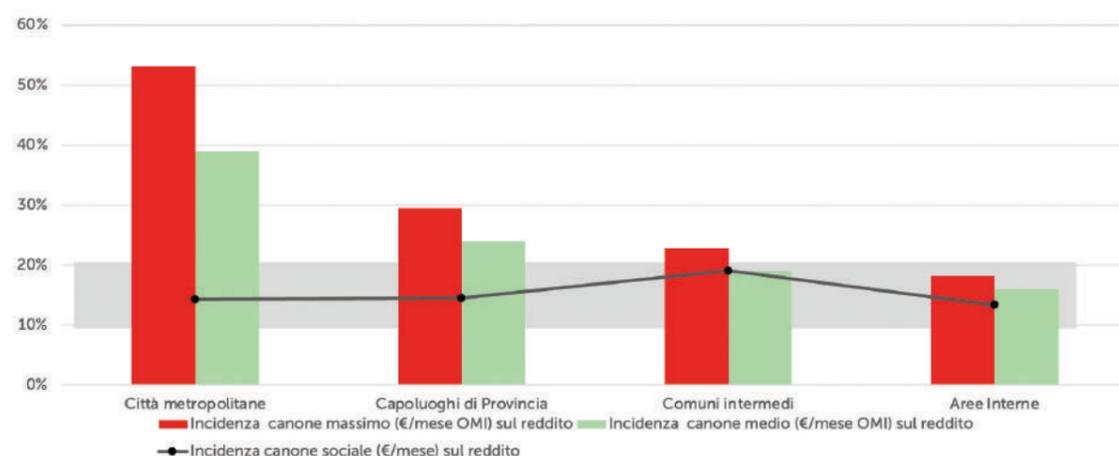
La figura 6 sintetizza il **doppio volto dell'affordability** nel panorama italiano contemporaneo. Il primo grafico mostra i prezzi minimi e massimi di alloggi nuovi e usati in vendita per ripartizione geografica secondo l'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate¹⁶. Si noti la differenza tra le Città metropolitane, ove i valori minimi di vendita per abitazioni di nuova costruzione si attestano attorno ai 4.000 €/mq e i massimi raggiungono i 6.200 €/mq, e le aree interne, ove alloggi di nuova costruzione si vendono a 1.300-1.400 €/mq. È interessante notare che il costo di costruzione medio per alloggi sociali nuovi si colloca a 1.780 €/mq e quello di ristrutturazione a 1.330 €/mq, determinando così una maggiore redditività degli investimenti residenziali nelle aree metropolitane e nei capoluoghi di provincia. Si sottolinea inoltre che in questi territori i valori di vendita massimi delle abitazioni usate e i minimi delle abitazioni nuove tendono ad equipararsi, a testimonianza di una domanda abitativa tesa e di un'offerta limitata.

¹⁶ <https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/fabbricaterreni/omi>

Al contempo, si evidenzia come i canoni di locazione siano significativamente più elevati per alloggi usati e di nuova costruzione nelle aree metropolitane (1.674 €/mese per un alloggio di 70/80 mq), rispetto alle altre aree geografiche. A testimonianza di tali fenomeni, si sottolinea che circa il **77% dell'offerta abitativa cooperativa** in locazione degli ultimi 10 anni è localizzata in un **capoluogo metropolitano** e nei comuni dell'hinterland, dove la sostenibilità economica dell'intervento è garantita ma, al contempo, dove i canoni di locazione di mercato sono sempre meno sostenibili in rapporto al reddito familiare. Negli ultimi decenni, è difatti divenuto sostanzialmente impossibile riuscire a realizzare nuova offerta abitativa in godimento (locazione permanente) sul territorio nazionale senza contributi e/o agevolazioni pubbliche: il costo delle aree, la difficoltà di accedere al mercato finanziario e i costi di costruzione non rendono sostenibili i piani economici e finanziari di sviluppi edificatori destinati all'affitto accessibile, neanche per quei soggetti come le cooperative che non hanno scopo di lucro e quindi che non prevedono di remunerare il capitale investito dai soci.

Questi valori confermano, da un lato, la suddetta difficoltà delle famiglie ad accedere ad abitazioni in locazione, dall'altro determinano giocoforza l'offerta di edilizia residenziale a canoni agevolati. Si noti come il canone medio per un alloggio di 70 mq in locazione ERP sia di circa 120 €/mese, valore riservato a categorie sociali particolarmente svantaggiate dal punto di vista socio-economico (ISEE medio dei richiedenti ERP è sovente inferiore a 6.000 €). L'edilizia residenziale sociale, nel tentativo di offrire canoni ribassati del 20-30% rispetto a quelli di mercato diretti alla suddetta "fascia grigia", propone alloggi da 70 mq in locazione mediamente a 450 €/mese (77 €/mq/anno).

FIGURA 7 – INCIDENZA DEL CANONE DI LOCAZIONE SUL REDDITO FAMILIARE PER RIPARTIZIONE GEOGRAFICA. FONTE: AREA PROXIMA.



Guida alla lettura del grafico

Il grafico mostra l'incidenza (%) del canone massimo (colonna rosso) e del canone medio (colonna verde) sul reddito medio delle famiglie. Si noti come nelle Città metropolitane il valore supera il 40%. L'offerta cooperativa, indicata dalla linea nera, si attesta invece in una "fascia grigia" (la barra grigia) di incidenza tra il 10 e il 20%.

I valori dei canoni di locazione ERS variano a seconda della specificità dell'intervento edilizio e dell'area in cui è collocato, non solo nelle diverse regioni italiane ma anche all'interno dello stesso centro urbano. La figura 7 sintetizza l'incidenza dei canoni di locazione sui redditi medi delle famiglie italiane a seconda della ripartizione geografica. Come nei grafici precedenti, le Città metropolitane sono caratterizzate da valori di incidenza superiori agli altri contesti nazionali. Qui, infatti, l'incidenza sul reddito dei canoni massimi rilevati dall'Agenzia delle entrate supera il 50% mentre quella dei canoni medi si attesta attorno al 40%.

L'incidenza del canone offerto dal mondo **cooperativo**¹⁷ è invece rappresentata dalla linea nera e oscilla tra il **10 e il 20%**. Il dato mostra la vantaggiosità dell'offerta cooperativa nei contesti metropolitani e nei capoluoghi di provincia, mentre pone in risalto come nei comuni intermedi e nelle aree interne la proposta della cooperazione sia meno appetibile, a fronte di canoni di mercato e redditi ribassati. Inoltre, si noti come l'incidenza del canone ERS sui redditi sia di molto inferiore alla soglia del 30%, convenzionalmente assunta per misurare l'*affordability* escludendo i costi condominiali e i costi energetici che negli ultimi anni sono divenuti sempre più pesanti per i redditi delle famiglie.

Una simile offerta abitativa, indispensabile per rispondere al bisogno alloggiativo di alcune categorie sociali economicamente svantaggiate, risulta oggi insostenibile per le cooperative di abitanti a causa del rincaro dei costi di costruzione, della sfiducia degli istituti di credito e dell'innalzamento dei tassi di interesse imposti dall'Unione Europea. Per continuare a produrre alloggi sociali economicamente sostenibili si vede quindi necessario formulare nuove strategie e strumenti che introducano agevolazioni e *partnership* a tutela del patrimonio esistente in proprietà o gestione delle cooperative di abitanti, dell'innovatività dei progetti in corso e del capitale sociale che l'abitare collaborativo si impegna quotidianamente a stimolare.

¹⁷⁾ L'incidenza del canone ERS è stata calcolata assumendo come valori di riferimento per un alloggio di 70 mq: 450 €/mese per i contesti metropolitani (77 €/mq/anno), 400 €/mese per i capoluoghi di provincia (68 €/mq/anno), 350 €/mese per i comuni intermedi (60 €/mq/anno) e 300 €/mese per le aree interne (52 €/mq/anno). Questi valori appaiono in linea con quanto testimoniato dalle cooperative al Forum dell'Abitare del Comune di Milano del Marzo 2022 - Panel: Abitare e cooperare: come sviluppare il modello mutualistico nelle nuove forme collaborative? (Report a cura di Silvia Cafora), ove alcuni dei maggiori esponenti del mondo cooperativo italiano hanno attestato oscillazioni del canone ERS tra i 50 €/mq/anno e gli 80 €/mq/anno a seconda del contesto territoriale.

2.4 È ancora possibile sviluppare l'edilizia residenziale sociale?

- **Necessità di superare la logica espansionistica dei Piani Urbanistici tradizionali**
- **L'Edilizia Residenziale Sociale come standard urbanistico?**
- **La rigenerazione urbana come volano per l'Edilizia Residenziale Sociale**
- **Il Ri-Uso e la Ri-Funzionalizzazione del patrimonio immobiliare esistente**

Accanto alla più volte citata congiuntura economico-finanziaria sfavorevole, l'intervento della cooperazione di abitanti deve fare i conti anche con un rinnovato panorama urbanistico che, sebbene non accompagnato da riforme nazionali di carattere sistemico, condiziona la produzione di nuovi alloggi di edilizia residenziale sociale e la complessiva sostenibilità economica degli interventi. È noto come, alla luce delle strategie europee dell'Agenda 2030 e dei criteri di sostenibilità ambientale recepiti dalle normative nazionali, l'intervento edilizio sia oggi fortemente orientato verso la riqualificazione edilizia e urbanistica del patrimonio esistente, che sempre più si delinea in progetti e processi di rigenerazione urbana.

La propensione al riuso dello stock abitativo è da leggersi anche alla luce dell'inverno demografico del nostro paese e all'inadeguatezza di politiche urbanistiche espansive, quali quelle che hanno caratterizzato il secolo scorso. Il nuovo paradigma urbanistico si declina quindi nel superamento di approcci quantitativi alla programmazione dei servizi pubblici, storicamente basati su proiezioni demografiche positive e quindi sul calcolo del numero di potenziali abitanti insediabili in un determinato territorio, a favore, invece, di approcci qualitativo-prestazionali.

In questa direzione, il dibattito tecnico-scientifico degli ultimi anni si è concentrato sull'opportunità di rivedere il dispositivo degli standard urbanistici introdotti nella legislazione nazionale dal Decreto interministeriale 2 aprile 1968, n. 1444. Si tratta di uno strumento che ha orientato gli ultimi cinquant'anni di trasformazioni urbane in Italia (Renzoni, 2018) e ha concesso di regolare lo sviluppo immobiliare garantendo una quota significativa, seppur diversificata nei diversi contesti territoriali, di servizi al cittadino. Superata la stagione espansiva del territorio urbanizzato e la progettazione unitaria di interi brani di città, che nel secolo scorso hanno concesso anche la realizzazione delle virtuose esperienze di edilizia residenziale pubblica trattate nel paragrafo precedente, l'urbanistica odierna si trova oggi a dover affrontare la sfida di un approccio 'per progetti', contrattuale e concertato con una platea sempre più ampia di soggetti coinvolti nella governance territoriale.

Le maggiori città metropolitane italiane hanno quindi concentrato i propri sforzi nell'individuazione del patrimonio edilizio dismesso o in disuso, per favorire programmi di rigenerazione da attuarsi tramite convenzioni ad hoc, spesso attraverso premialità volumetriche e/o sgravi sugli oneri di costruzione. Queste stesse convenzioni determinano anche la quota di servizi pubblici da riservare alla cittadinanza, calcolati sulla base delle singole operazioni urbanistiche nei diversi contesti territoriali in una logica *tailor made*.

L'edilizia residenziale sociale rientra nell'alveo dei servizi di pubblica utilità ed è sempre più frequentemente frutto di contrattazione politica ed economica tra pubbliche amministrazioni, privato sociale, investitori e cittadinanza attiva. La cooperazione di abitanti, grazie ad un *know-how* consolidato nel tempo, si configurerebbe quindi come oggetto privilegiato di tali interlocuzioni, sia in qualità di sviluppatore, sia in qualità di gestore sociale. Ci si chiede quindi quale sia il **potenziale ruolo delle Cooperative di abitanti nel rinnovato panorama urbanistico**, che ancora stenta a trovare un'organizzazione sistemica nella normativa di riferimento.

La figura 8 sintetizza in un'infografica le possibilità di sviluppo di interventi di ERS nella disciplina urbanistica odierna. Al netto delle specifiche differenze regionali, che favoriscono o disincentivano le diverse modalità di intervento, l'immagine illustra le diverse strategie percorribili per garantire una riserva di aree da destinare all'Edilizia Residenziale Sociale, da intendersi secondo l'ampia definizione ereditata dall'unione europea e sopra riportata.

Il grafico è diviso in tre colonne: **rigenerazione urbana, nuove costruzioni, riuso del patrimonio sfitto**. Per ciascuna di queste tipologie di intervento vengono elencate alcune direzioni percorribili per garantire una quota di ERS nelle trasformazioni urbane, da realizzarsi sull'area di intervento o in altre aree strategiche della città, a partire dalle indicazioni del Piano Urbanistico comunale, comunque denominato.

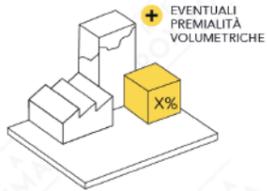
Un'alternativa sempre più diffusa alla realizzazione diretta di ERS è il dispositivo delle monetizzazioni, frequentemente utilizzato – spesso impropriamente – già nel secolo scorso. Le monetizzazioni consistono infatti nell'erogazione di somme monetarie corrispondenti alle quote di servizi pubblici previste per legge ove non sia possibile realizzarle a causa delle caratteristiche specifiche dell'area di intervento o di particolari necessità della pubblica amministrazione. Queste risorse, il cui utilizzo oggi è strettamente vincolato alle necessità dell'amministrazione locale, potrebbero confluire in un fondo da destinarsi alla creazione di nuovi alloggi ERS, alla manutenzione dell'esistente o, più in generale, al finanziamento di servizi abitativi.

Un'ulteriore tipologia di intervento è il riuso di alloggi sfitti di proprietà pubblica (fuori ERP) o privata affittati a canoni calmierati rispetto a quelli di mercato. È da almeno un decennio che la Cooperazione di abitanti (e non solo) ha sviluppato esperienze di abitare diffuso destinate a diverse fasce socialmente ed economicamente vulnerabili. Alcune di queste realtà sono riuscite nel tempo, anche grazie ad alcune politiche locali che hanno incentivato sgravi fiscali e contributi alle spese di costruzione o manutenzione, a ricavare un significativo patrimonio immobiliare da offrire ai soci in locazione permanente a canoni calmierati. In alcuni casi, queste sono poi confluite in vere e proprie Agenzie per la Locazione, realtà pubblico-private sempre più diffuse nel panorama nazionale già normate dalla L. 431/1998 ma mai applicate realmente se non in alcune regioni tramite leggi locali.

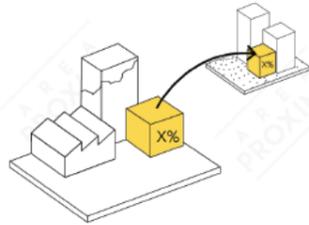
Si ritiene che le Cooperative di abitanti, alla luce della loro storica esperienza e della suddetta trasformazione del loro modello di intervento, possano essere degli attori centrali in questa direzione, quali promotori o gestori delle suddette agenzie.

Fare ERS è (ancora) possibile?

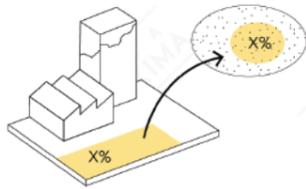
RIGENERAZIONE URBANA



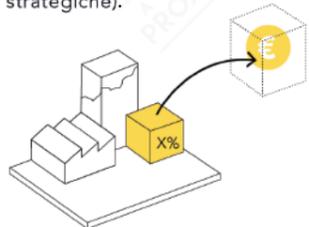
Quota ERS stabilita nei PU per interventi di rigenerazione urbana (sostituzione edilizia), realizzata **direttamente** nell'area oggetto della trasformazione.



Spostamento della quota ERS stabilita nei PU per rigenerazione urbana (sostituzione edilizia) in aree urbane ritenute più strategiche dall'amministrazione.

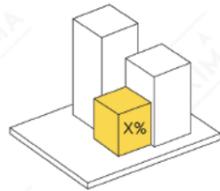


Cessione di aree all'amministrazione per la realizzazione di ERS (nell'area di intervento o in altre zone strategiche).

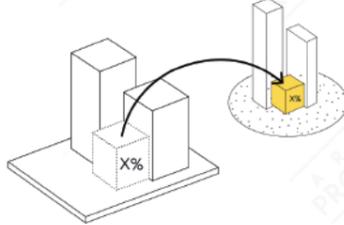


Monetizzazione della quota di ERS stabilita nei PU per interventi di rigenerazione urbana (sostituzione edilizia).

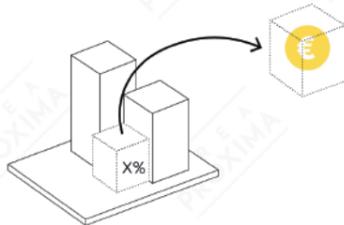
NUOVE COSTRUZIONI



Quota ERS stabilita nei PU per le nuove costruzioni e realizzata **direttamente** nell'area oggetto dei nuovi insediamenti edilizi.



Spostamento della quota ERS stabilita nei PU per le nuove costruzioni in aree urbane ritenute più strategiche dall'amministrazione.

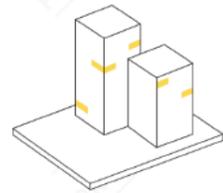


Monetizzazione della Quota ERS stabilita nei PU per le nuove costruzioni.

RIUSO DEL PATRIMONIO SFITTO



Riuso patrimonio pubblico sfitto fuori ERP (canoni calmierati, comodato gratuito, ecc.).



Riuso patrimonio privato sfitto (canoni calmierati).

Agenzie per la locazione

Cooperative come gestori di alloggi e/o agenzie (canoni calmierati).

Note:
- con PU (Piani urbanistici) intendiamo i Piani Regolatori Generali di livello comunale comunque denominati;
- con ERS (edilizia residenziale sociale) facciamo riferimento alle soluzioni abitative comprese nella definizione di Alloggio Sociale del Decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008.

MONETIZZAZIONI: PERCHÈ NON UN FONDO?

- Per finanziare costruzione/manutenzione di ERS o ERP;
- Per supportare le attività delle agenzie per la locazione;
- Per contribuire all'acquisizione di nuove aree di ERS;
- Per finanziare servizi correlati all'abitare;



03

**Risorse e strumenti:
la proposta di
Legacoop Abitanti**

3.1 L'edilizia sociale e la definizione di S.I.E.G.

- L'Edilizia Residenziale Sociale come Servizio Abitativo
- La Definizione di Servizio di Interesse Economico Generale
- Il concetto di remunerazione ragionevole quale elemento qualificante
- Le componenti di costo del Servizio Abitativo di ERS

I paragrafi precedenti hanno sintetizzato il rapporto tra la pianificazione urbana e la programmazione di ERS, ponendo l'accento sul ruolo degli strumenti urbanistici attuali nella programmazione di tali soluzioni abitative. Al variegato panorama normativo sancito dai diversi livelli di governance coinvolti nell'erogazione dell'edilizia residenziale, è necessario aggiungere anche alcune recenti disposizioni introdotte dalla Comunità Europea.

La Commissione Europea annovera infatti l'Edilizia residenziale sociale tra i "Servizi d'interesse economico generale" (S.I.E.G.), ovvero quelle attività commerciali che assolvono missioni d'interesse pubblico generale. In particolare, con la decisione del 20 dicembre 2011, la Commissione ha definito che all'ERS si applicano le disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Sia nella decisione 2005/842/CE sia nella decisione 2012/21/UE, l'edilizia abitativa sociale viene infatti inserita tra le misure beneficiarie dell'esenzione dall'obbligo di notifica preventiva senza limiti di soglie di finanziamento annuale.

Nonostante le disposizioni europee, la disciplina italiana non ha mai regolato in maniera definitiva l'ERS quale attività commerciale di interesse generale. Con particolare riguardo alle politiche abitative, lo Stato italiano con l'art.5 della L.n.9/2007 ha ritenuto di ottemperare a quanto previsto in materia di aiuti di Stato dalla decisione 2005/842/CE rinviando a successivo decreto del Ministro delle Infrastrutture la definizione delle caratteristiche e dei requisiti degli alloggi sociali esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato. Il già richiamato decreto del 22 aprile 2008 (vedi nota 14) si limita infatti ad una mera descrizione qualitativa dell'alloggio sociale, senza sancire quei principi regolatori degli aspetti rilevanti in materia di concorrenza, che la competenza esclusiva in tale materia ricondurrebbe alle amministrazioni centrali, e ai quali tutte le amministrazioni pubbliche dovrebbero ispirarsi anche ai fini di un'auspicata uniformità del quadro regolatorio nazionale.

Si noti come l'interpretazione dell'ERS quale servizio di interesse economico generale, comporterebbe misure compensatorie verso i privati, volte al raggiungimento di un "margine di utile ragionevole" che motivi l'effettiva sostenibilità economica degli interventi. Tale margine si esplicita in termini economici nella stima del tasso di remunerazione del capitale, ovvero quel valore che un'impresa media esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio.

TASSO DI REMUNERAZIONE: IBOR 1 anno + margine

Il tasso è stato definito dalla Commissione Europea e corrisponde ad un tasso di base del mercato monetario (IBOR¹⁸ a 1 anno) a cui va aggiunto un margine a seconda del rating delle imprese interessate e delle garanzie offerte definito dalla Commissione Europea. Di seguito si riporta la matrice da applicare, in linea di principio, a seconda del rating delle imprese interessate e delle garanzie offerte per definire i margini sul tasso base.

FIGURA 9 – MARGINI RELATIVI AI PRESTITI IN PUNTI BASE. FONTE: COMMISSIONE EUROPEA.

CATEGORIA DI RATING	ELEVATA	NORMALE	BASSA
Ottimo (AAA-A)	60	75	100
Buono (BBB)	75	100	220
Soddisfacente (BB)	100	220	400
Scarso (B)	220	400	650
Negativo/Difficoltà finanziarie (CCC e inferiore)	400	650	1.000

Gli Stati membri, per determinare l'ammontare del margine, possono basarsi su indicatori del livello dell'utile diversi dal tasso di rendimento del capitale, quali il tasso medio di remunerazione del capitale proprio, il rendimento del capitale investito, il rendimento degli attivi o l'utile sulle vendite. Per *rendimento* s'intende il risultato al lordo delle imposte e degli oneri finanziari nell'anno considerato. Questi indicatori sopra possono essere rivisti periodicamente per tener conto della situazione del mercato. Il tasso di riferimento va utilizzato anche come tasso di attualizzazione, ai fini del calcolo dei valori attuali.

Considerando il tasso IBOR attuale (EURIBOR 4,19%) e ipotizzando di calcolare il tasso di remunerazione per una cooperativa con un rischio simile ad un rating classe BBB o BB e un livello di garanzia normale/basso (3%), di seguito si riporta il tasso di remunerazione del capitale da raggiungere con compensazioni rispetto al tasso di remunerazione dell'ERS senza incentivi.

⁽¹⁸⁾ Gli Interbank Offered Rates (IBORs) sono tassi di interesse di riferimento per prestiti interbancari di diverse durate non garantiti a breve termine. Gli IBORs più utilizzati a livello mondiale sono l'EURIBOR (Euro interbank offered rate) e il LIBOR (London interbank offered rate). In questa sede utilizzeremo come riferimento l'EURIBOR.

TASSO DI REMUNERAZIONE: EURIBOR 1 anno + margine = 4,19% + 3,00% = 7,19%

Questo valore è da utilizzare quale tasso di attualizzazione dei flussi di cassa (costi o ricavi) di un ipotetico sviluppo immobiliare sia esso in vendita o in locazione. Tra i diversi metodi per valutarlo, il più diffuso è il calcolo del WACC (costo medio del capitale ponderato). La formula del WACC è la seguente:

$$\text{WACC} = K_d (D/D+E) + K_e (E/D+E)$$

Dove:

E = Equity ossia mezzi propri;

D = Debt ossia debito bancario;

E + D = totale capitale investito;

K_d = Costo del Debito;

K_e = Costo dell'Equity.

A seconda della quota e del costo del capitale a debito o finanziato con mezzi propri, la formula permette di stimare un tasso di attualizzazione per i flussi di cassa generati nel corso dell'operazione immobiliare. Si sottolinea che tale tasso è significativamente più alto nel caso di sviluppi immobiliari di edilizia libera.

Per ottenere un WACC pari al 7,19%, come da normativa SIEG, si dovrebbe ipotizzare il 50% di debito al costo del 5,33% (EURIRS a 20 anni 3,33% + spread bancario 2,00%) e il 50% di mezzi propri remunerati al 9,05% (BTP a 20 anni 4,45% + spread per il rischio 9,05%). Per un confronto con il mercato attuale, il WACC per un investitore immobiliare oggi sarebbe pari al 14,2% derivante dal 40% di debito al costo del 5,33% (EURIRS a 20 anni 3,33% + spread bancario 3,00%) e il 60% di mezzi propri remunerati al 19,45% (BTP a 20 anni 4,45% + spread per il rischio 15,0%).

Il differenziale tra WACC-obiettivo per l'ERS secondo la normativa SIEG e il WACC ottenibile sul mercato con remunerazioni per i mezzi propri superiori al 15% è un indicatore efficace rispetto al quale determinare l'esigibilità di investimenti pubblici nella realizzazione di interventi di edilizia sociale, a garanzia di un impiego efficace ed efficiente delle risorse e della sostenibilità economico-finanziaria degli interventi.

Il riferimento al **SIEG** garantisce un **quadro normativo chiaro per quanto riguarda il ruolo e le attività del privato in termini di costi, remunerazione, e margini**. Inoltre essendo riconosciuto in ambito europeo consente l'attivazione di fonti di finanziamento europee. Infine, introduce e prevede tutti gli aspetti legati alla gestione, propri del servizio abitativo, garantendo la funzionalità nel tempo degli interventi realizzati.

3.2 Come si finanzia l'edilizia sociale: voci di costo e strumenti

Valutare la sostenibilità economico-finanziaria di un investimento immobiliare di carattere cooperativo nelle suddette congiunture di mercato è un'operazione estremamente complessa, che richiede attenti studi sull'equilibrio tra debito ed equity e sulle leve potenzialmente attivabili per rendere appetibili gli interventi. Questo documento muove alcune proposte economico-finanziarie percorribili, fondate su dati reali e oggettivi, al fine di garantire la tenuta delle operazioni immobiliari di edilizia residenziale sociale. Prima di scendere nel dettaglio, si è pensato di scomporre in un'infografica (Figura 10) le diverse voci di costo e gli strumenti potenzialmente attivabili per contribuire attraverso risorse pubbliche e private al finanziamento dell'ERS, quale servizio di interesse generale. Si tratta di una rappresentazione sintetica, che tuttavia si ritiene possa essere utile a semplificare un tema complesso e articolato.

Anzitutto, le principali voci di costo di un intervento di ERS possono essere riassunte in:

Involucro edilizio e impianti: si tratta di costi di realizzazione dell'intervento, costi tecnici e generali, costi di manutenzione ordinaria e straordinaria. Queste voci gravano nelle diverse annualità dell'investimento immobiliare determinando gli equilibri dei flussi di cassa nel tempo. Alcuni di questi costi possono essere attutiti da misure, incentivi e interventi di carattere locale o sovralocale quali: contributi a fondo perduto resi disponibili dalla progettazione europea (ad es. PNRR e fondo complementare), da banche del territorio o da enti locali; bonus edilizi ordinari attivabili con cessione dei crediti; partecipazione pubblica o privata al debito, attraverso banche (<50%) o altri istituti (CDP, BEI, CEB).

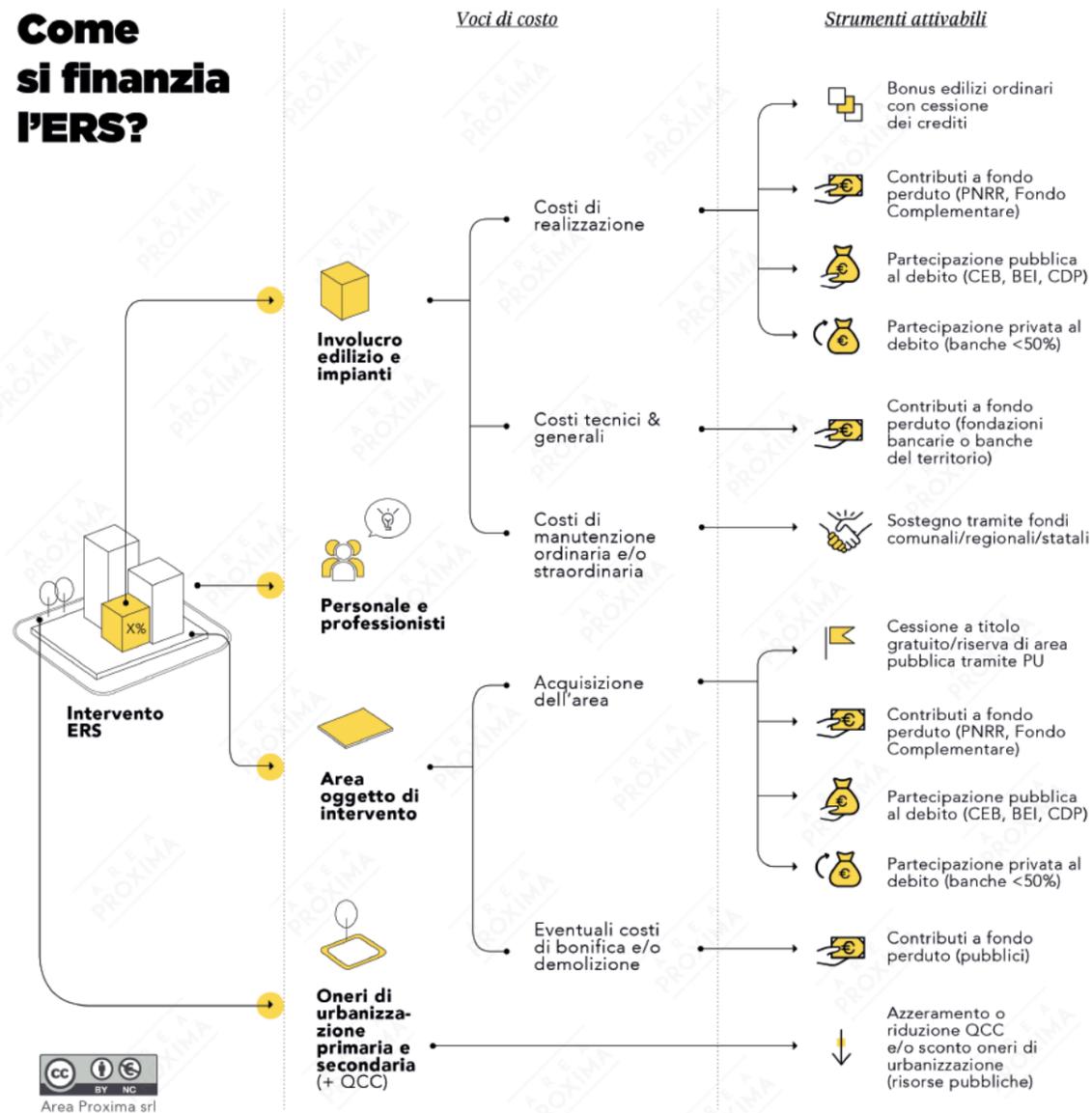
Aree oggetto dell'intervento: il costo dell'area rappresenta una voce significativa nell'economia generale dell'intervento, sia sul fronte della sua acquisizione sia per eventuali opere di bonifica o demolizione propedeutiche allo sviluppo dei fabbricati. In questo senso, alcune virtuose sperimentazioni nazionali e internazionali hanno già introdotto la possibilità di ottenere le aree tramite cessioni gratuite pubbliche o private, anche attraverso meccanismi compensativi (vedi Figura 8). Come per il punto precedente, anche nel caso dell'acquisizione onerosa vi è la possibilità di attingere a contributi a fondo perduto e a dispositivi di partecipazione al debito.

Oneri di urbanizzazione primaria e secondaria e Quota del costo di costruzione: sempre più oggetto di trattativa negoziale pubblico-privata, queste voci di costo possono essere contrattate con la pubblica amministrazione di riferimento che, sulla base di piani e regolamenti urbanistico-edilizi vigenti, può concedere premialità in caso di realizzazione di progetti di edilizia residenziale sociale.

Personale e professionisti: benché non sia oggetto di specifiche misure compensative, il personale incaricato nella progettazione, attuazione, e gestione dei progetti ERS rappresenta una voce di costo rilevante per la cooperazione di abitanti. A tale proposito, la gestione sociale degli immobili ERS (vedi capitolo 2) e il valore aggiunto da questa apportato all'intera sostenibilità socio-economica degli interventi, può costituire un'ulteriore leva di contrattazione con gli enti pubblici.

FIGURA 10 – VOCI DI COSTO E STRUMENTI ATTIVABILI PER IL FINANZIAMENTO DI ERS. FONTE: AREA PROXIMA, 2023.

Come si finanzia l'ERS?



3.3 La reale sostenibilità economico-finanziaria di un intervento ERS

- La sostenibilità dell'offerta di Edilizia Residenziale Sociale
- La Remunerazione di un intervento di Social Housing con i valori attuali e la impossibilità di attivare interventi senza la presenza di contributo pubblico

A fronte di quanto illustrato nei paragrafi precedenti, di seguito si riportano alcune simulazioni di sviluppi immobiliari di edilizia convenzionata o di edilizia in locazione permanente gestiti da cooperative a proprietà divisa o indivisa. I dati di input utilizzati, siano essi costi o ricavi, derivano da valori attestati nelle prassi operative delle cooperative associate a Legacoop. Oltre ai dati estratti da interventi effettivamente sviluppati, sono stati considerati anche sviluppi immobiliari attuati da privati e ricerche di settore con caratteristiche simili a quelle del mondo cooperativo.

Tra queste, ci si è avvalsi in particolare de: "Massimali di costo per interventi di edilizia residenziale pubblica - Rassegna delle normative regionali aggiornate nel periodo 2017-2019 ANCE", ove sono riportati nel dettaglio i valori di realizzazione e di recupero per l'edilizia residenziale pubblica.

Da questa rassegna, per garantire omogeneità e coerenza analitica, si è attinto utilizzando i valori medi di realizzazione e recupero, poiché ritenuti congrui rispetto all'attuale congiuntura di mercato. I costi sono stati aggiornati dal 2019 ad oggi applicando l'inflazione programmata come riportato dal Ministero delle Finanze¹⁹. Nel dettaglio: per l'edilizia in locazione è stato considerato un costo di realizzazione pari a 1.780 €/mq e di recupero pari a 1.330 €/mq; per l'edilizia convenzionata in vendita è stata applicata una maggiorazione del 5% ai valori riportati (1.870 €/mq per una nuova realizzazione), a fronte di una maggiore attenzione alle finiture genericamente riscontrata per questo tipo di alloggi.

Altri costi stimati sono quelli relativi all'area sulla quale sviluppare l'iniziativa, pari a 250 €/mq della superficie utile lorda, quelli delle urbanizzazioni pari a circa 50 €/mq della superficie utile netta e i costi delle spese tecniche definite in % (8% del costo di costruzione). Si è, inoltre, fissata una quota di debito pari al 50% con un tasso bancario pari al 5,33%.

¹⁹ https://www.dt.mef.gov.it/attivita_istituzionali/analisi_programmazione_economico_finanziaria/inflaz_programmata/

Simulazione di edilizia convenzionata in vendita

Di seguito si riporta una tavola di sintesi di uno sviluppo di circa 2.200 mq di superficie commerciale, per un totale di 30 nuovi appartamenti di dimensione attorno ai 70 mq, con un orizzonte temporale pari a quattro anni dall'avvio dei lavori tra sviluppo e vendite. Il valore di vendita degli alloggi è stato fissato a 2.800 €/mq, dato derivante sempre dalle esperienze di cooperative a proprietà divisa attive in Italia. A fronte di tali input e dell'applicazione di un tasso di attualizzazione pari a quello coerente con la disciplina SIEG (7,19%), si è calcolato il tasso di rendimento dell'iniziativa senza incentivi pubblici.

Tale caso è riportato nella prima colonna della figura 11 e comporta un tasso di rendimento annuo pari allo 0,87% e un valore attuale netto negativo. In tali casi nessun operatore immobiliare riuscirebbe ad operare profittevolmente. Per rendere sostenibile l'iniziativa di ERS, entro i vincoli definiti dalla normativa SIEG sul tasso di attualizzazione (o margine di utile ragionevole), occorrono pertanto incentivi pubblici che portino il tasso di rendimento al di sopra del tasso di attualizzazione (7,19%).

Nella seconda e terza colonna della figura 11 si riportano due simulazioni in cui lo Stato contribuisce con diverse forme e modi a compensare l'attività della cooperativa. Nel caso A si è ipotizzata la cessione a titolo gratuito delle aree su cui sviluppare gli alloggi. Nel caso B si è ipotizzato un contributo pari al 15% del costo di costruzione e l'azzeramento degli oneri di urbanizzazione. In entrambi i casi i tassi di rendimento risultano superiori al tasso SIEG e i valori attuali netti risultano positivi, cioè privi di perdite finanziarie nel corso dei cantieri.

FIGURA 11 – SIMULAZIONE DI UNO SVILUPPO IMMOBILIARI CON VENDITA CONVENZIONATA.
FONTE: AREA PROXIMA SU DATI LEGACOOOP E ANCE 2023.

DATI DI INPUT	SVILUPPO SENZA INCENTIVI	SVILUPPO CON INCENTIVI/CASO A	SVILUPPO CON INCENTIVI/CASO B
Superficie commerciale mq	2.200	2.200	2.200
Numero di appartamenti	30	30	30
Incidenza dell'area – Diritti Edificatori €/mq	250 €	- €	250 €
Incidenza Appalto Nuova Edificazione €/mq	1.869 €	1.869 €	1.589 €
Quota di Nuova Edificazione a fondo perduto %	0%	0%	15%
Incidenza Oneri Urbanizzazione €/mq	28 €	28 €	- €
Incidenza Oneri Vari €/mq	19 €	19 €	- €
Totale Costi €/mq	2.166 €	1.916 €	1.839 €
Incidenza Spese Tecniche %	8,0%	8,0%	8,0%
Valori Medi Cessione Nuova Edificazione €/mq	2.800 €	2.800 €	2.800 €
Inflazione attesa %	2,50%	2,50%	2,50%
Tasso di attualizzazione SIEG %	7,19%	7,19%	7,19%
Tasso bancario applicato %	5,33%	5,33%	5,33%
Tasso di rendimento annuo (TIR) (%)	0,87%	15,00%	8,14%
VAN (€)	- 656.005 €	608.995 €	90.875 €

Nota: tutti i valori riportati sono senza IVA

Simulazione di edilizia in locazione permanente

I valori di input nella simulazione di un investimento in edilizia in locazione permanente sono stati inseriti applicando alcune correzioni a quelli utilizzati per la vendita convenzionata. Anzitutto, a mero scopo valutativo, per definire il rendimento di un'operazione effettuata da una cooperativa a proprietà indivisa è stato fissato un valore di "vendita" al termine di 20 anni di locazione pari a 2.500 €/mq.

Si tratta di un valore fittizio, qui utilizzato a scopi finanziari, che nella realtà corrisponde all'iscrizione del bene nello stato patrimoniale in seguito allo sviluppo. L'altro dato di input rilevante è il canone di locazione medio applicato che è stato fissato a 78 €/mq/anno, sulla base delle analisi riportate nel capitolo 2 del presente documento e delle esperienze più recenti di cooperative di Legacoop.

A fronte di tali input, emerge come, senza alcun incentivo pubblico, i tassi di rendimento siano di gran lunga più svantaggiosi rispetto all'edilizia convenzionata in vendita. In particolare, nella prima colonna della figura 12 si riporta un tasso di rendimento annuale pari allo 0,28% ma soprattutto un valore attuale netto (VAN) molto negativo, superiore ai 4 milioni di euro per circa 30 alloggi. Risulta evidente che per intraprendere un intervento di ERS in locazione permanente sia necessario un maggiore intervento dello Stato.

Come nella simulazione precedente, la seconda colonna della figura 12 mostra la variazione del tasso di rendimento rispetto al tasso del SIEG a seguito dell'introduzione di incentivi pubblici. In particolare si è ipotizzato un valore dell'area pari a zero, l'azzeramento degli oneri di urbanizzazione e un contributo a fondo perduto pari al 60% del costo di realizzazione.

Le simulazioni riportate potrebbero variare a seconda dei differenti territori e dei costi futuri di realizzazione, vendita o locazione. Ciononostante, l'ipotesi di confrontare i tassi di attualizzazione definiti secondo la disciplina SIEG e i tassi di rendimento delle iniziative rende tendenzialmente neutro il modificarsi dei dati di input a meno di shock di mercato o tassi di inflazione eccessivi. Pertanto nel prossimo paragrafo si riporta la proposta di Legacoop Abitanti basata sugli equilibri sopra riportati, in cui il mix tra investimenti pubblici e privati potrebbe rappresentare un'effettiva risposta alla domanda di ERS a livello nazionale.

FIGURA 12 – SIMULAZIONE DI UNO SVILUPPO IMMOBILIARE IN VENDITA CONVENZIONATA (COOPERATIVA A PROPRIETÀ DIVISA).
FONTE: AREA PROXIMA SU DATI LEGACOOOP E ANCE 2023.

DATI DI INPUT	SVILUPPO SENZA INCENTIVI	SVILUPPO CON INCENTIVI
Superficie commerciale mq	2.200	2.200
Numero di appartamenti	30	30
Incidenza dell'area – Diritti Edificatori €/mq	250 €	-
Incidenza Appalto Nuova Edificazione €/mq	1.780 €	712 €
Quota di Nuova Edificazione a fondo perduto %	0%	60%
Incidenza Oneri Urbanizzazione €/mq	28 €	- €
Incidenza Oneri Vari €/mq	19 €	- €
Totale Costi Euro / mq.	2.077 €	712 €
Incidenza Spese Tecniche % del costo di costruzione	8%	8%
Valori Medi Cessione Nuova Edificazione a 20 €/mq	2.500 €	2.500 €
Valori Medi Locazione €/mq/anno	78 €	78 €
Durata Locazione – 20 anni*	20,0	20,0
Inflazione attesa %	2,50%	2,50%
Tasso di attualizzazione SIEG %	7,19%	7,19%
Tasso bancario applicato %	5,33%	5,33%
TIR operativo (senza leva) (%)	0,28%	7,29%
VAN (€)	- 4.496.985 €	32.156 €

Nota: la locazione si intende permanente in quanto l'intervento è eseguito da una cooperativa a proprietà indivisa. Il limite temporale è puramente di carattere finanziario in quanto ad un dato anno l'immobile si intende di proprietà della cooperativa (viene iscritto in stato patrimoniale) e l'uso da parte dei soci degli alloggi attraverso il corrispettivo di un canone di godimento.

Nota: tutti i valori riportati sono senza IVA.

3.4 La proposta di Legacoop Abitanti per un nuovo abitare cooperativo

- La Proposta della Cooperazione per lo sviluppo di interventi di Edilizia Residenziale Sociale aumenta il numero di alloggi realizzabili dalla sola parte Pubblica
- Simulazione del fabbisogno di risorse per un Piano Pluriennale interamente finanziato e realizzato dallo Stato
- Simulazione dei costi sostenibili dal Pubblico e dalla Cooperazione
- Ipotesi di Partenariato Pubblico Privato e previsione dell'incremento degli alloggi a parità di risorse pubbliche

A partire dalle simulazioni del paragrafo precedente, in cui si è preso atto della necessità dell'intervento pubblico per la realizzazione di Edilizia Residenziale Sociale attraverso il comparto delle cooperative, di seguito si riporta l'ipotesi di un intervento pluriennale (su 5 anni) da parte dello Stato qualora si facesse interamente promotore di interventi di housing sociale e li sviluppasse con le proprie economie.

L'ipotesi di partenza è quella di realizzare 50.000 alloggi di ERS di cui il 30% in vendita convenzionata e il 70% in locazione a termine o permanente. Il costo di tali alloggi è stato ripartito a seconda che si tratti di nuove costruzioni (80% dei casi) o di recupero primario (20% dei casi). I costi di realizzazione sono quelli indicati nel precedente paragrafo e derivanti dal report ANCE sui costi di realizzazione di edilizia pubblica ai quali sono stati aggiunti i costi di progettazione all'8% del costo del costruito. L'impegno economico totale raggiunge oltre 8 miliardi di euro ossia 1,6 miliardi di euro.

Tale simulazione conduce ad un costo, tutto a trazione pubblica, per singolo alloggio pari a 166.000 euro circa. Tale dato non include il costo delle aree sulle quali realizzare l'ERS (o il valore degli immobili), gli oneri di urbanizzazione, le assicurazioni e gli imprevisti.

FIGURA 13 – IPOTESI DI PIANO CASA DI ERS QUINQUENNALE PUBBLICO. FONTE: AREA PROXIMA SU DATI LEGACOOOP.

FABBISOGNO DI HOUSING SOCIALE IN ITALIA (IN 5 ANNI): 50.000	
di cui in VENDITA convenzionata (30%): 15.000	di cui in LOCAZIONE a termine o permanente (70%): 35.000
<i>Impegno economico per tipologia di intervento (nuove costruzioni o recupero)</i>	
Nuove costruzioni (80%) - appartamento di 90 mq	
2.172.014.788 €	4.826.699.529 €
Recupero primario (20%) - appartamento di 90 mq	
408.216.235 €	907.147.188 €
<i>Impegno economico necessario per godimento</i>	
2.580.231.023 €	5.733.846.717 €
<i>Impegno economico necessario totale: 8.314.077.739 €</i>	
<i>Impegno economico necessario annuo (per 5 anni): 1.662.815.548 €</i>	
<i>Impegno economico necessario per alloggio: 166.282 €</i>	

Nota: dai costi sono escluse le aree o il valore degli immobili esistenti, gli oneri di urbanizzazione, assicurazioni, imprevisti e le tasse applicate (IVA + altri oneri).

A fronte di tale dato, si è strutturata una proposta di interazione pubblico-privata per la realizzazione di nuovi alloggi potenzialmente realizzabili dalle cooperative aderenti a Legacoop. Innanzitutto, è stato definito che tali soggetti potrebbero rispondere solo ad un 10% del fabbisogno totale stimato nei cinque anni, attestandosi a circa 5.000 abitazioni. A seguire si è operata la medesima suddivisione in nuove costruzioni (80%) e recupero primario (20%) e la ripartizione degli alloggi in 30% in vendita convenzionata e 70% in locazione a termine o permanente. L'impegno totale (comprensivo di costo di progettazione all'8%) è pari a circa 830 milioni di euro che, suddivisi per cinque anni, darebbero un totale di circa 166 milioni di euro l'anno.

FIGURA 14 – IPOTESI DI PIANO CASA DI ERS QUINQUENNALE COOPERATIVO.
FONTE: AREA PROXIMA SU DATI LEGACOOOP.

LA PROPOSTA DEL MONDO COOPERATIVO	
HOUSING SOCIALE REALIZZATO TRAMITE COOPERATIVE DI ABITANTI (10% DEL FABBISOGNO TOTALE)	
di cui in VENDITA convenzionata (30%): 1.500	di cui in LOCAZIONE a termine o permanente (70%): 3.500
<i>Impegno economico per tipologia di intervento (nuove costruzioni o recupero)</i>	
Nuove costruzioni (80%) – appartamento di 90 mq	
217.201.479 €	482.669.953 €
Recupero primario (20%) – appartamento di 90 mq	
40.821.623 €	90.714.719 €
<i>Impegno economico necessario per godimento</i>	
258.023.102 €	573.384.672 €
<i>Impegno economico necessario totale: 831.407.774 €</i>	
<i>Impegno economico necessario annuo (per 5 anni): 166.281.555 €</i>	

Ai costi indicati nella figura 14 occorre aggiungere gli ulteriori costi di sviluppo richiamati nel paragrafo precedente e riportati nella figura 15. Emerge quindi come gli investimenti necessari a sviluppare un piano quinquennale di 5.000 alloggi ammontino a 1,15 miliardi di euro che, sommati ai tassi bancari per finanziarsi al 50%, diventano circa 1,4 miliardi di euro in 5 anni.

FIGURA 15 – COSTI TOTALI DELL'IPOTETICO PIANO CASA COOPERATIVO.
FONTE: AREA PROXIMA SU DATI LEGACOOOP.

ULTERIORI COSTI PER IL MONDO COOPERATIVO		
Costo dell'area (250 €/mq rispetto alla superficie utile lorda)	62.100.000 €	144.900.000 €
Costo dell'immobile esistente (900 €/mq rispetto alla superficie commerciale)	24.300.000 €	56.700.000 €
Costi totali delle aree o degli immobili esistenti	86.400.000 €	201.600.000 €
Oneri di urbanizzazione primaria e secondaria (50 €/mq rispetto alla superficie utile netta)	9.450.000 €	22.050.000 €
Totale degli ulteriori costi	95.850.000 €	223.650.000 €
Totale costi (realizzazione, aree o immobili esistenti e altri oneri)	353.873.102 €	797.034.672 €
Totale	1.150.907.774 €	
Quota di debito (50% dell'investimento totale, 20 anni, tasso 3,5%)	575.453.887	
Conto interessi (20 anni, tasso 3,5%)	234.337.216 €	
Totale costi con interessi bancari	1.385.244.989 €	
Impegno economico necessario annuo (per 5 anni)	277.048.998 €	

Nota: dai costi sono escluse le tasse applicate (IVA + altri oneri)

Nella figura 16 si è cercato quindi di proporre un mix finanziario in cui il pubblico, rappresentato dagli enti locali ai diversi livelli di governance, investe a fondo perduto una quota rilevante dei costi delle aree o degli immobili. Inoltre, lo Stato si fa garante e finanziatore del conto interessi riguardante il mutuo a carico della cooperativa (e dei soci). Una parte dei costi delle aree potrebbe anche essere coperta da monetizzazioni o altri oneri derivanti dalla pianificazione urbana.

FIGURA 16 – MIX FINANZIARIO DEL PIANO CASA COOPERATIVO. FONTE: AREA PROXIMA SU DATI LEGACOOOP

MIX FINANZIARIO	
Quota per area / immobile esistente (70% a fondo perduto statale)	223.650.000 €
Quota per area / immobile esistente (30% derivante da apporto gratuito o monetizzazioni da privato da piani urbani)	95.850.000 €
Quota con prestito bancario	575.453.887
Copertura statale per conto interessi	234.337.216 €
Quota soci delle cooperative	255.953.887 €

Le voci di finanziamento pubbliche potrebbero essere di tipo diretto (uscite di cassa reali e immediate) o indiretto (tramite contributi dei Comuni a partire da obblighi dei piani urbanistici). Nella figura 17 di seguito si riporta questo tentativo di suddivisione, dal quale emerge un costo per alloggio pari a circa 110 mila euro per lo Stato (40%) e circa 170 mila euro per le cooperative (60%). La quota di conto capitale del prestito potrebbe anche essere sostenuta dalla normativa dei bonus energetici o del sismabonus alle cooperative, eventualmente con la possibilità di vendita a istituti bancari o dello sconto in fattura.

Per quanto riguarda le aree, lo Stato potrebbe anche cedere (o concedere in uso oltre 99 anni) immobili pubblici di istituzioni militari o altri enti parastatali. Il contributo in conto interessi sarebbe molto vantaggioso se accompagnato anche da un tasso di interesse applicato dalla banca non oltre il 4,0%.

Anche la totale esenzione dall' IVA o altri oneri potrebbe favorire ulteriormente la sostenibilità economica dell'investimento.

FIGURA 17 – EQUILIBRIO PUBBLICO-PRIVATO DEL PIANO CASA COOPERATIVO. FONTE: AREA PROXIMA SU DATI LEGACOOOP

	IMPEGNO ECONOMICO NECESSARIO PER ALLOGGIO (PER IL PUBBLICO)	IMPEGNO ECONOMICO NECESSARIO PER ALLOGGIO (PER IL PRIVATO – SOCI DELLA COOPERATIVA)
Diretto	457.987.215,55 € (fondo perduto + conto interessi)	575.453.886,97 € (prestito bancario delle cooperative)
Quota investimento diretto	33,1%	41,5%
Indiretto	95.850.000,00 € (aree o oneri derivanti da pianificazione)	255.953.886,97 € (quote dei soci)
Quota investimento indiretto	6,9%	18,5%
Totale	553.837.215,55 €	831.407.773,94 €
Totale per alloggio	110.767,44 €	166.281,55 €
Quota Pubblico/Privato	40%	60%

SINTESI

La Questione Abitativa: creare un'infrastruttura sociale per uscire dall'emergenza

La centralità dell'abitare ciclicamente assume maggiore importanza nei momenti di trasformazione e tensione del Paese, assumendo il carattere di emergenza a fronte della quale sono necessari interventi immediati e risolutivi.

Molteplici Bisogni per una società complessa e Risposte articolate

Una società complessa e multiforme esprime diverse forme di bisogni, anche nella dimensione abitativa, caratterizzandosi per una evoluzione continua in senso temporale, dimensionale e anche geografico per cui è necessario un approccio che preveda una pluralità di risposte e strumenti per coglierne la complessità.

Una Politica Pluriennale per uscire dalle nuove emergenze

Dopo un lungo periodo di politiche pubbliche pluriennali è necessario ri-definire un nuovo Piano Pluriennale che consenta la stabilità di risorse, di strumenti e del tempo necessario per affrontare le emergenze ma anche per realizzare soluzioni stabili in grado di evitare di dipendere dalle possibili dinamiche negative del mercato immobiliare o delle condizioni economiche contingenti che possano alimentare nuove emergenze.

Il ruolo del Soggetto Pubblico, quello del Privato e le forme di Partenariato

Nella individuazione degli strumenti è assolutamente prioritario che spetti alla Parte Pubblica (Stato, Regioni, Comuni) il compito di definire gli obiettivi, i destinatari e gli strumenti con i quali agire nella attuazione di una Politica per la Casa che si caratterizzi come Infrastruttura Sociale ma è altrettanto evidente che senza una compartecipazione della Parte Privata, date le carenze di disponibilità di risorse, si rischia di lasciare senza tutele una parte importante del Paese.

Il Rapporto tra Pubblico e Privato nell' Edilizia Pubblica e nell'Edilizia Sociale

In una logica di complementarietà la Parte Pubblica può ottimizzare l'uso delle risorse disponibili indirizzandole prioritariamente verso le fasce più deboli ed esposte che necessitano di Assistenza Alloggiativa, mentre la parte Privata in una logica di limited - profit con un adeguato supporto pubblico al quale aggiungere risorse proprie, può rivolgere i propri interventi di Edilizia Sociale a coloro che non possono accedere alla tutela pubblica ma non riescono a sostenere i livelli di accesso posti dal Mercato.

Un nuovo modo di Abitare per creare Comunità e Ri-Generare il Paese

Le relazioni tra le persone e la qualità dei luoghi nei quali si creano le comunità sono elementi fondamentali di una nuova politica dell'Abitare che passi dal concetto di "involucro "a quello di "contenitore di relazioni". Nuovi quartieri realizzati senza consumo di suolo e in una logica di rigenerazione urbana possono costituire elemento risolutivo di gravi situazioni di disequilibrio socioeconomico in particolare nelle aree metropolitane e nel Mezzogiorno.

LA PROPOSTA COOPERATIVA

Un nuovo Modello di Partenariato che risponde alle complessità del Mercato

La Cooperazione propone un Modello che guarda alle migliori esperienze europee adottando il concetto e le caratteristiche di Servizio di Interesse Economico Generale, nel quale, con un contributo pubblico aggiuntivo alle risorse proprie, si riesce a dare risposte quantitativamente superiori a quelle ottenibili con il solo utilizzo delle risorse pubbliche.

Obiettivo

Realizzare alloggi in locazione attraverso il recupero di immobili esistenti o la nuova costruzione attraverso la rigenerazione urbana e senza consumo di suolo per dare una risposta a quella parte di popolazione che non riesce ad accedere alle proibitive condizioni del mercato immobiliare ma che non è tutelata dalle azioni dei Soggetti Pubblici.

Quantità e Risorse

Rispetto alle esigenze della domanda abitativa di Edilizia Residenziale Sociale si ipotizza un **Piano Pluriennale in 5 anni** per la realizzazione complessiva di **50.000 alloggi** di **Edilizia Residenziale Sociale** secondo la definizione di alloggio sociale di cui al D.M.2008. La proposta Cooperativa prevede la realizzazione di **5.000 alloggi** con una quota di **risorse proprie** del **60 % pari a 831 milioni di Euro** e una quota di **Contributo Pubblico del 40 % pari a 553 milioni di Euro**. La presenza del contributo pubblico a parità di alloggi realizzati consente un **risparmio per lo Stato di circa 56.000 Euro ad alloggio per complessivi 277 milioni di Euro**.

Quadro Normativo di riferimento

La Commissione Europea annovera infatti **l'Edilizia residenziale sociale tra i "Servizi d'interesse economico generale" (S.I.E.G.), ovvero quelle attività commerciali che assolvono missioni d'interesse pubblico generale**. In particolare, con la decisione del 20 dicembre 2011, la Commissione ha definito che all'ERS si applicano le disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico. Sia nella decisione 2005/842/CE sia nella decisione 2012/21/UE. Il riferimento al SIEG, Servizio di Interesse Economico Generale, per la realizzazione e la gestione di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale garantisce un **quadro normativo chiaro per quanto riguarda il ruolo e le attività del privato in termini di costi, remunerazione, e margini**.

Inoltre, essendo riconosciuto in ambito europeo **consente l'attivazione di fonti di finanziamento europee**. Infine, **introduce e prevede tutti gli aspetti legati alla gestione, propri del servizio abitativo, garantendo la funzionalità nel tempo degli interventi realizzati. La definizione dell'ERS quale servizio di interesse economico generale comporta misure compensatorie verso i privati, volte al raggiungimento di un "margine di utile ragionevole" che motivi l'effettiva sostenibilità economica degli interventi**.

Tale **margine si esplicita** in termini economici nella "stima del tasso di remunerazione del capitale, ovvero quel valore che un'impresa media esigerebbe nel valutare se prestare o meno il servizio di interesse economico generale per l'intero periodo di incarico, tenendo conto del livello di rischio."

I dettagli della Proposta

Partendo da una ipotesi di finanziamento interamente pubblico si è simulato l'impatto in termini di ottimizzazione delle risorse pubbliche attraverso una forma di partenariato privato con l'apporto di risorse proprie. Il risultato è quello di **dimostrare** come con la **formula del partenariato privato e l'intervento dello Stato è possibile realizzare lo stesso numero di alloggi** e al contempo **liberare risorse pubbliche da destinare agli interventi di Edilizia Residenziale Pubblica**. Le voci di finanziamento pubbliche potrebbero essere di tipo diretto (uscite di cassa reali e immediate) o indiretto (tramite contributi dei Comuni a partire da obblighi dei piani urbanistici); **risorse interamente pubbliche di Piano Pluriennale per realizzare 50.000 alloggi di ERS** di cui il **30% in vendita convenzionata** e il **70% in locazione a termine o permanente**. Il costo di tali alloggi è stato ripartito a seconda che si tratti di nuove costruzioni o di recupero primario. I costi di realizzazione sono quelli derivanti dal report ANCE sui costi di realizzazione di edilizia pubblica ai quali sono stati aggiunti i costi di progettazione all'8% del costo del costruito.

Tale simulazione conduce ad un costo per lo Stato, per singolo alloggio pari a **166.000 € circa**.

Tale importo **non include il costo delle aree sulle quali realizzare l'ERS** (o il valore degli immobili), **gli oneri di urbanizzazione, le assicurazioni e gli imprevisti**.

La proposta di interazione pubblico-privata per la realizzazione di nuovi alloggi potenzialmente realizzabili dalle cooperative aderenti a Legacoop, è stata dimensionata su 5.000 abitazioni in 5 anni. Gli investimenti necessari a sviluppare un piano quinquennale di 5.000 alloggi ammontano a 1,15 miliardi di euro che, sommati ai tassi bancari per finanziarsi al 50%, diventano circa 1,4 miliardi di euro in 5 anni.

Nella proposta di partenariato proposto da Legacoop si evidenzia l'incidenza della partecipazione privata e la riduzione di oneri per la parte pubblica. La totale copertura del fabbisogno di circa 1,4 Miliardi di euro sarebbe ripartita per circa 831 milioni di euro per la quota Cooperativa e per circa 554 milioni di euro per la parte pubblica con un costo per alloggio pari a circa 110 mila euro per lo Stato (40%) e circa 170 mila euro per le cooperative (60%).

FIGURA 18 – RIEPILOGO IMPORTO COMPLESSIVO INVESTIMENTI – RIPARTIZIONE PARTENARIATO PUBBLICO-PRIVATO

FORNITORE DI FINANZIAMENTO	TOTALE	TOTALE PER ALLOGGIO	QUOTA PUBBLICO/PRIVATO
Risorse Pubbliche totali per 5.000 alloggi	553.837.216 €	110.767 €	40%
Risorse Cooperativa totali per 5.000 alloggi	831.407.774 €	166.282 €	60%
Totale Complessivo Investimenti Partenariato	1.385.244.989 €	277.049 €	100%

L'impegno totale per la parte Cooperativa (comprensivo di costo di progettazione all'8%) è pari a circa 830 milioni di euro che, suddivisi per cinque anni, darebbero un totale di circa 166 milioni di euro l'anno. L'impegno Totale per la parte Pubblica è pari a circa 554 milioni di euro a fronte dei circa 830 milioni di euro che avrebbe speso con un intervento direttamente realizzato (Fig. 18). Quindi a parità di numero di alloggi realizzati (5.000) lo Stato avrebbe una riduzione di costi per circa 277 milioni di euro, pari a circa 55 milioni di euro per anno da destinare all'Edilizia Residenziale Pubblica. Ulteriori forme di intervento Pubblico potrebbero essere attivate attraverso misure che non inciderebbero sulla spesa diretta, quali:

- la quota di conto capitale del prestito potrebbe anche essere sostenuta dalla normativa dei bonus energetici o del sismabonus alle cooperative, eventualmente con la possibilità di vendita a istituti bancari o dello sconto in fattura;
- proporre un mix finanziario in cui il pubblico, rappresentato dagli enti locali ai diversi livelli di governance, investe a fondo perduto una quota rilevante dei costi delle aree o degli immobili, attivando risorse private;
- lo Stato si fa garante e finanziatore del conto interessi riguardante il mutuo a carico della cooperativa (e dei soci);
- una parte dei costi delle aree potrebbe anche essere coperta da monetizzazioni o altri oneri derivanti dalla pianificazione urbana;
- lo Stato potrebbe anche cedere (o concedere in uso oltre 99 anni) immobili pubblici di istituzioni militari o altri enti parastatali;
- il contributo in conto interessi sarebbe molto vantaggioso se accompagnato anche da un tasso di interesse applicato dalla banca non oltre il 4,0% attraverso l'accesso a provviste dedicate a basso costo.

04

Conclusioni

Stiamo imparando a convivere con una trasformazione dei fenomeni sociali e globali sempre più rapida e non sempre prevedibile, con un cambiamento dei rapporti tra i generi, trasformazioni degli assetti delle relazioni familiari, popolazioni migranti che ci interrogano su nuove convivenze possibili, cicli economici con andamenti sempre più brevi, l'ecosistema naturale che pretende nuovi equilibri sostenibili. E quotidianamente siamo esposti ad analisi che fanno emergere l'aumento delle varie forme di povertà: culturale, educativa, nell'accesso alle cure sanitarie, precarietà del lavoro.

I dati sulla crisi abitativa a livello internazionale sono noti, ma è sempre utile richiamarli: dal 2010 ad oggi i prezzi degli alloggi sono aumentati in modo esponenziale in Europa: del 47% in media; i costi legati all'alloggio rappresentano la voce di spesa più importante per le famiglie in media un terzo del budget secondo i dati Eurostat.

Ma c'è un tema più ampio che sta investendo i sistemi sociali, diverse forme di povertà che si sommano tra cui la povertà culturale, la povertà educativa, l'accesso alla cura, e che sta investendo i sistemi urbani: un modello di sviluppo in larga parte fondato sulla finanziarizzazione che estrae valore dalle città impoverendo il tessuto culturale, producendo esclusione e estraniamento in uno spazio che è sempre meno occasione di relazione e sempre più solo di consumo rapsodico.

Il tema del bisogno urgente di una casa economicamente accessibile si pone in questo contesto come uno spazio potenziale di pratiche di una nuova antropologia della prossimità, di processi abitativi che mettono in rete, determinano contaminazioni tra bisogni e capitale umano, generando identità più collettive, determinando soggetti e progetti non sostitutivi di welfare pubblico, ma complementari.

Non può che essere l'Europa il riferimento di questo piano: gli amministratori pubblici di diverse città europee si sono incontrati il 19 settembre 2023 a Bruxelles, sotto la pressione della crisi abitativa, per chiedere un Next Housing Europeo. Il Presidente di Housing Europe, rete europea di cui siamo membri come cooperazione di abitanti, ha chiesto non solo investimenti massivi, una revisione del patto di stabilità ma anche il supporto a soluzioni locali efficaci in termini di rapporto costi-benefici. E l'Italia deve e può rendersi capace di intercettare risorse sovranazionali già esistenti che altri paesi utilizzano efficacemente come quelle della Banca Europea di Investimenti o della Banca del Consiglio d'Europa, scommettendo su soggetti attuatori non speculativi, limited profit. Molte città europee hanno già da tempo puntato sulla cooperazione di abitanti come uno degli attori possibili di questa strategia.

La complessità dei fenomeni non può che spingere verso azioni di advocacy di politiche che contemplino il ruolo del soggetto pubblico nell'esprimere un chiaro indirizzo in termini di obiettivi, nel mettere a disposizione risorse, nel disporre un quadro normativo coerente e in grado di consentire nuove forme di alleanza nelle quali i soggetti privati possono creare sinergie generative, con approcci di governance innovativa, di integrazione di competenze e leve economiche.

Il dibattito pubblico sta riconoscendo alla questione casa una nuova centralità, e molti e attori sociali, da diverse prospettive stanno generando sperimentazioni di formule abitative, di attivazione di risorse civiche, di interpretazione del rapporto tra casa e città, tra casa e salute, cultura, servizi.

Legacoop Abitanti ha deciso di fare sintesi delle ricerche condotte in questi anni con molti soggetti, tra cui Nomisma che ci ha aiutati a capire i nuovi bisogni, a quantificarli, a comprendere il senso della necessaria "costruzione sociale" della domanda abitativa e del soggetto cooperativa di abitanti come adatto a abile a svolgere un ruolo di intermediazione evoluta; il Politecnico di Milano Dipartimento ABC che ha definito con noi un Service Level Agreement Gestionale ingegnerizzando processi, valorizzando la competenza storica della cooperazione nella gestione di immobili e comunità, e successivamente, attraverso un laboratorio di ricerca, che ha prodotto come esito uno strumento in grado di studiare la fattibilità finanziaria di interventi complessi di rigenerazione urbana, esplicitando i valori cooperativi e il perseguimento di un impatto sociale: la Due Diligence for Social Impact.

A seguito di questi percorsi, dopo avere svolto un ruolo per oltre un secolo nella storia della casa sociale in questo paese, dopo avere dimostrato di avere un track record efficiente sulla manutenzione degli immobili e nell'accompagnamento delle persone, dopo avere operato nel contesto della strumentazione recente del Fondo Investimenti per l'Abitare, Legacoop Abitanti si assume la responsabilità di proporre un piano, introducendolo nell'arena del crescente dibattito con l'intento di dare un contributo concreto e operativo.

Crediamo quindi che l'Italia possa contare su uno strumento socialmente abile e finanziariamente non speculativo come la cooperazione di abitanti, in grado anche di creare filiere in nuove articolazioni con altre forme di mutualismo nell'ambito della cura delle persone e dell'offerta culturale.

La lettura della domanda abitativa rende evidente non solo la necessità di un piano di Edilizia Residenziale Pubblica, ma anche di Edilizia Residenziale Sociale, che eviti che il mancato accesso a una casa a costi sostenibili produca lo scivolamento delle persone in nuove forme di povertà.

In questo segmento di domanda vanno individuati una pluralità di attori che rendano misurabile e evidente il proprio obiettivo e il proprio impatto nello sviluppare un modello di offerta coerente con il bisogno.

Per questa ragione la proposta rende esplicito il valore di interesse generale, lo scopo sociale, il perseguimento di un interesse pubblico nello sviluppare un Piano di Edilizia Residenziale Sociale sostenibile per lo Stato e per i Privati.

E la scelta metodologica che abbiamo fatto è molto precisa: disegnare insieme un nuovo modello di Partenariato che risponda alle complessità, che guarda alla stessa definizione data dall'Unione Europea nell'Art. 11 della decisione 2012/21/UE che definisce l'edilizia abitativa sociale come un Servizio di interesse Economico generale. Il riferimento al SIEG, crediamo possa garantire un quadro normativo chiaro per quanto riguarda il ruolo e le attività del privato in termini di costi, remunerazione, e margini, l'obiettivo sociale, ovvero un canone commisurato al reale bisogno delle persone, elementi di sostenibilità per il pubblico e per il privato in una forma di collaborazione virtuosa e soprattutto trasparente.

L'intento è chiaramente quello di sottoporre questa proposta, i suoi obiettivi quantitativi, i caratteri innovativi nelle forme gestionali, la strumentazione finanziaria, al confronto di operatori, cittadini, attori sociali e istituzioni con la volontà di costruire alleanze nuove e dare concretamente risposte a un bisogno che non è più rinviabile.

05

Bibliografia

Associazione Nazionale Costruttori Edili – ANCE (2020), **Massimali di costo per interventi di edilizia residenziale pubblica - Rassegna delle normative regionali aggiornate nel periodo 2017-2019.**

Link: <https://ance.it/2021/10/limiti-di-costo-edilizia-pubblica-rassegna-degli-aggiornamenti-regionali>

Bricocoli, M., Sabatinelli, S., Savoldi, P. (2016). **Osservare da vicino, guardare lontano. Per un disegno delle politiche abitative.** Territorio, 78, 128-140.

Caritas Italiana (2022). **Casa e Abitare nel PNRR: analisi e prospettive. Quaderni di Ripresa e Resilienza di Caritas Italiana.** Link: https://archivio.caritas.it/materiali/Italia/qrrp/qrrp_num1_mar2022.pdf

Corte dei Conti, sezione centrale di controllo sulla gestione delle amministrazioni dello stato (2020). **I fondi per il sostegno all'abitazione in locazione per le categorie sociali deboli (2014-2020) – Deliberazione 3 agosto 2020, n. 9/2020/g.**

Link: <https://www.corteconti.it/Download?id=237d5faa-55e4-4464-b9c2-eb7df65d79b3>

Costarelli, I. (2022), **I modelli di gestione sociale in Europa**, in Bifulco, L., Mozzana, C., (eds.) La gestione sociale dell'abitare. Carocci: Roma.

EUROSTAT, (2022). **Housing cost overburden rate by degree of urbanisation** - EU-SILC survey.

Link: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20230202-1>

EUROSTAT, (2022). **Distribution of population by tenure status, type of household and income group** - EU-SILC survey. Link: <https://ec.europa.eu/eurostat/cache/digpub/housing/bloc-1a.html?lang=en>

Forum dell'Abitare del Comune di Milano 2023. **Abitare e cooperare: come sviluppare il modello mutualistico nelle nuove forme collaborative?** 22 marzo 2023, BASE Milano.

Link: <https://www.youtube.com/watch?v=-BPMLVZ8vEo>

Gravante, A., Gulli, L., & Zazzi, M. (2012). **Between preservation and transformation. First considerations about the recovery of the peep districts in Parma.** TECHNE - Journal of Technology for Architecture and Environment, (4), 179–188. 2.4

ISTAT, (2022). **Audizione dell'Istituto Nazionale di Statistica.** Gruppo di lavoro sulle politiche per la casa e l'emergenza abitativa. Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

ISTAT, (2022). **Indagine sulle condizioni di vita (EU-SILC) – Titolo di godimento dell'abitazione.**

Link: http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCCV_TITGODABIT

Nomisma, (2021). **Next housing.** Evidenze, strumenti, modelli di offerta.

Link: <https://aliautonomie.it/wp-content/uploads/2021/10/REPORT-PROGETTO-NEXT-HOUSING-VP.pdf>

Nomisma, (2023). **16° rapporto sulla finanza immobiliare.**

Link: <https://www.nomisma.it/16-rapporto-sulla-finanza-per-labitare-2023-evento-di-presentazione-15-giugno>

Palvarini, P. (2010). **Qualità abitativa e vivibilità urbana.** Quaderni di sociologia, 52, 31-51.

Link: <https://doi.org/10.4000/qds.719>

Pavesi, A., Cia, G., Perego, C. Zoni, S. (2022), **Il benchmark cooperativo nella rigenerazione urbana.** In Vignudelli, M. (eds). **Transizioni urbane cooperative. Generare valore sociale nell'abitare e nelle prospettive di rigenerazione urbana.** Fondazione Barberini: Bologna.

Renzoni, C. (2018). **Cinquant'anni di standard urbanistici (1968-2018).** Radici. Territorio, 84, 21-23.

Rizzica, C. (2023). **Abitare, collaborare, cooperare.** Le nuove grandi esperienze delle città italiane.

Zaccaria, R., Pavesi, A., Ferri, G. (2018), **Cambiare l'abitare cooperando. Il gestore sociale cooperativo infrastruttura dell'housing sociale e del welfare urbano.** Bruno Mondadori: Milano-Torino.

06

Appendice

Elementi strategici per un ruolo della cooperazione di abitanti in una partnership con il pubblico per un piano nazionale: uno sguardo dall'Europa

Silvia Cafora

Architetta PhD e ricercatrice, Politecnico di Torino, Dipartimento di Architettura e Design

In Italia è presente una lunga ed influente storia delle cooperative di abitanti radicate nella tradizione del mutuo soccorso. Dalla fine del XIX secolo le cooperative hanno costruito molti dei primi quartieri popolari ed operai nelle città, anticipando i programmi statali di abitare pubblico.

In più di centotrenta anni di storia la traiettoria delle cooperative abitative ha seguito una successione di accelerazioni e decelerazioni con alcuni punti di svolta normativi e applicativi. I primi del Novecento le hanno viste protagoniste di un forte impatto sul sistema abitativo italiano (Guerra, 2008) in quanto hanno contribuito a sostenere il diritto a condizioni abitative adeguate a prezzi accessibili. Dopo un periodo (1980-2000) di forte spinta alla privatizzazione e alla mercificazione del bene casa, che ha visto una contrazione della cooperazione abitativa (Mullins, Moore, 2018), sia da un punto di vista del patrimonio edilizio, che della cultura cooperativa e mutualistica, oggi sta nascendo un nuovo interesse negli strumenti e strategie proprie della cooperazione (Bricocoli, 2021).

A partire dal 2008, a seguito della crisi dei mutui subprime nordamericana e poi globale, le principali città italiane hanno cercato strategie politiche ed economiche per produrre alloggi a prezzi accessibili e inclusivi, in particolare investendo nello sviluppo pubblico-privato dell'edilizia sociale, housing sociale all'italiana (Caruso, 2017) e allo stesso tempo vendendo gli alloggi pubblici. In questo contesto le cooperative hanno mantenuto un ruolo, seppur ridotto dall'assenza di politiche pubbliche, grazie a due fattori: (1) la loro lunga e radicata tradizione, con una legacy di circa 40.000 alloggi cooperativi a proprietà indivisa presenti sul territorio nazionale²⁰, (2) il riemergere a livello europeo delle cooperative come possibile risposta all'attuale crisi abitativa e al modello urbano.

In Italia esistono oggi circa 8.100 cooperative di abitanti (Cafora, Ferro, 2023), di cui circa 800 a proprietà indivisa²¹, il cui lavoro si è intrecciato più volte con le campagne di costruzione di case pubbliche per ospitare le fasce più deboli della popolazione (Pavesi, 2022, p.17), con la capacità di produrre affitti accessibili e al di sotto della media di mercato. In un quadro di emergenza abitativa, emergono finalmente dei segnali di cambiamento.

⁽²⁰⁾ Dato Next housing 2022, nomisma per Legacoop, Fondazione Barberini.

⁽²¹⁾ Dato Next housing 2022, nomisma per Legacoop, Fondazione Barberini.

L'acuirsi delle difficoltà di accesso alla casa degli ultimi anni post-pandemici, soprattutto nelle grandi metropoli e nelle città a grande attrattiva economico-culturale, per una fascia di popolazione crescente²² sta producendo cambiamenti tanto nella cooperazione quanto nell'agire pubblico alla ricerca di nuovi paradigmi abitativi in grado di rispondere ad una sempre crescente domanda di casa affordable.

In un paese in cui la casa non è più un diritto per tutti, e dopo anni di assenza di attenzione politica e culturale, il diritto all'abitare è tornato oggi ad essere una questione pubblica di primaria importanza ed emerge la volontà di produrre nuove politiche a scala locale e nazionale. Le cooperative di abitanti si rivolgono a modelli di neo-mutualismo, guardando all'Europa e proponendo strategie per rinsaldare la cultura cooperativa, mentre l'attore pubblico lavora per innescare nuove formule abitative accessibili.

In Europa emerge un crescente interesse da parte di molte città, come Barcellona, Lione, Zurigo, Ginevra, Berlino, Friburgo, per i nuovi modelli abitativi cooperativi proposti dalle comunità locali e da attori no profit, che vengono supportati e poi presi a modello per produrre abitare accessibile pubblico o pubblico-cooperativo. Così in Italia, i percorsi intrapresi dalle cooperative e dal pubblico potrebbero incontrarsi mettendo a valore una rinnovata cultura cooperativa e la legacy patrimoniale della proprietà indivisa come elementi strategici per la produzione di una filiera abitativa cittadina, regionale e nazionale capace di rispondere alla domanda abitativa anche delle fasce più fragili della popolazione.

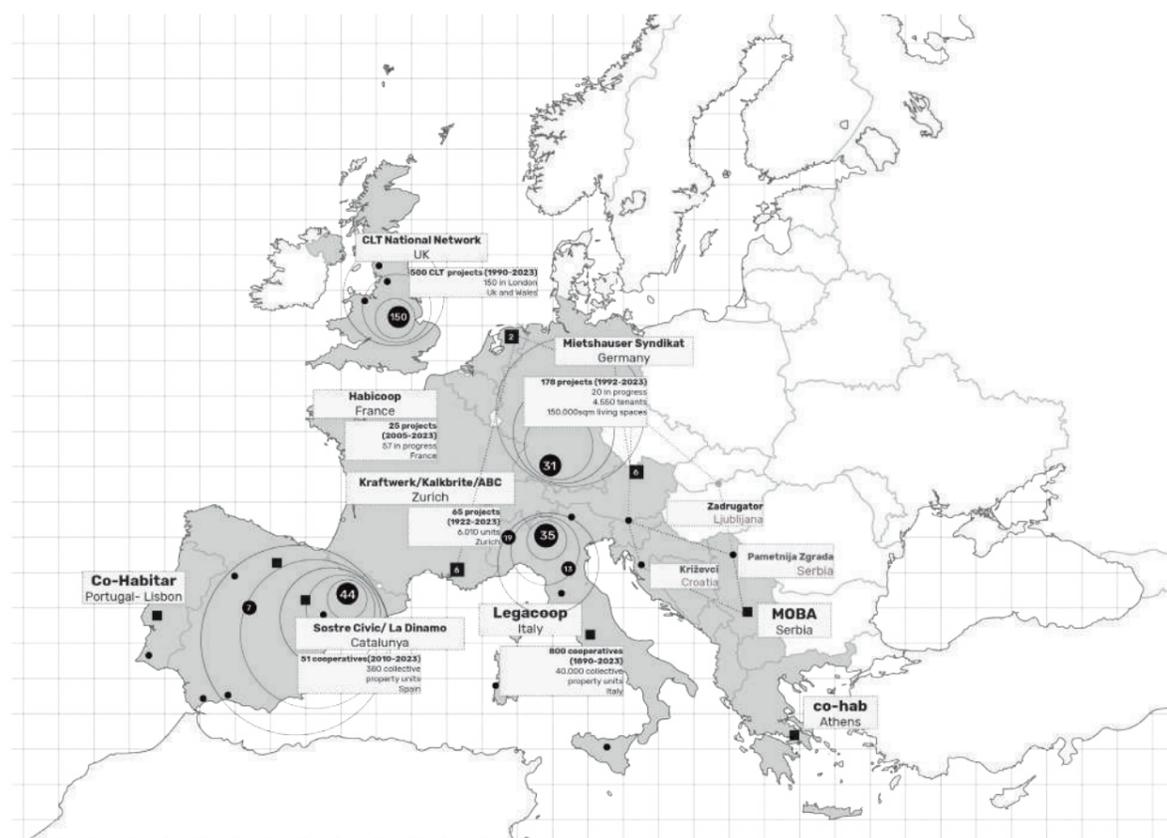
In particolare, gli strumenti della cooperazione che possono essere strategici nella produzione di una partnership con il pubblico verso la produzione di piani locali e nazionali per l'abitare, toccano vari livelli:

- la produzione di affitti accessibili grazie all'applicazione della proprietà indivisa e il mantenimento di una filiera produttiva e gestionale del bene casa all'interno della sfera del mercato sociale, no profit;
- la cultura cooperativa e il mutualismo generano una governance della cura, nonostante la base sociale sia da rinsaldare, è una caratteristica che persiste;
- la diffusione delle cooperative a scala territoriale e non solo urbana potrebbe permettere alle cooperative di essere attori che accanto al pubblico si occupano di una ricucitura dei territori, rigenerando anche aree dismesse e immobili abbandonati;
- la maggiore leggerezza e snellezza amministrativa rispetto alla macchina pubblica per l'assegnazione degli alloggi e il turnover degli inquilini potrebbe essere una caratteristica ottimale all'interno di una nuova filiera di abitare accessibile., soprattutto data la criticità delle liste di attesa e i numeri crescenti della domanda, già disattesa dal pubblico;
- possono costituire un alleato per l'innovazione e per l'attuazione di progettualità sperimentali (architettura, governance, economico, legale, finanziario).

⁽²²⁾ Secondo il Comitato europeo per i diritti sociali, la mancanza di alloggi a prezzi accessibili è un problema critico e in espansione in Europa che spinge sempre più persone verso l'insicurezza abitativa e che coinvolge non solo i gruppi più vulnerabili, ma anche un numero crescente di persone della classe media. (Parker 2013) (Iaione, Bernardi and De Nictolis 2019). La radicalizzazione di un mercato immobiliare deregolamentato ha ampliato le difficoltà di accesso alla casa e ha innescato un processo di segregazione che spinge le persone verso le periferie delle aree urbane. (Arbaci 2017).

La Cooperazione di abitanti in Europa: uno scenario

FIGURA 1 – MAPPA CHE RAPPRESENTA LA PRODUZIONE DI EDIFICI COOPERATIVI A PROPRIETÀ INDIVISA IN 6 PAESI. MOSTRA INOLTRE ALCUNI NETWORK EMERGENTI CHE LAVORANO PER L'INTRODUZIONE NEI RISPETTIVI PAESI DI STRATEGIE PER LA PRODUZIONE DI ABITARE COOPERATIVO A PROPRIETÀ INDIVISA. DATI E MAPPA DELL'AUTORE (CAFORA, 2023).



In Europa prendono sempre più voce modelli abitativi alternativi innescati ed auto-gestiti dalle comunità locali che mettono in pratica nuovi immaginari a partire dai bisogni locali emergenti. Le comunità usano in maniera creativa strumenti economici e legali esistenti, attivano l'attore pubblico in un processo di mutuo scambio e supporto per sostenere forme di housing collaborativo con forti basi solidali e non for profit. Questi modelli lavorano dall'inizio degli anni Novanta verso l'obiettivo di trasformare gli immobili da merce a beni comuni, ripristinandone così la natura originaria (Horlitz, 2012) per rilanciare un mercato virtuoso in cui i diritti di cittadinanza sono ampliati e in cui i rapporti umani sono più vivaci. Alcuni progetti abitativi community-led riconosciuti a livello internazionale come pratiche esemplari per il loro radicamento e diffusione nazionale, per le consolidate pratiche di demercificazione del patrimonio e per la potenzialità di essere replicabili su territori diversi sembrano settare nuovi vettori per una Housing Transition (Cafora, 2020). Tra questi il tedesco *Mietshäuser Syndikat*, i *Community Land Trust* in Europa, Le *Cooperative abitative in cessione d'uso* catalane, le *New cooperatives* svizzere, attivano la produzione di un rinnovato lessico dell'abitare.

Abitare un processo di mutuo apprendimento all'interno di network di comunità attive

Il *Mietshäuser Syndikat* è un'organizzazione fondata a Friburgo nel 1990. Si tratta di un network nazionale di edifici a vocazione principalmente residenziale a proprietà condivisa (oltre 146 sono i progetti attivi), in cui la rete di comunità si occupa di ogni aspetto del progetto (dalla costruzione-rigenerazione, al modello di gestione e governance), instaurando forme di intermediazione con le amministrazioni pubbliche che permettono uno scambio capacitante e un radicamento della pratica proposta. Il modello d'accesso e uso del patrimonio costruito messo in campo è totalmente autogestito dalle comunità di residenti. <https://www.syndikat.org/en/>

Una rete di attori per garantire l'accesso al patrimonio residenziale e ai suoli; come gli strumenti legali possono essere utilizzati dalle comunità per produrre progetti abitativi alternativi:

I *Community Land Trust* sono organizzazioni senza scopo di lucro, gestite localmente su base democratica per rendere possibile e preservare l'accesso alla terra e al patrimonio edilizio quali beni comuni. Nascono da pratiche *community-led* per soddisfare il bisogno di accesso alla terra, ma sono sempre più recepite come un istituto di *urban planning* dalle amministrazioni pubbliche (Vercellone, 2020). I CLT oggi sono uno strumento utilizzato sia da comunità auto-organizzate che da municipalità. Il principio fondamentale alla base del modello CLT è la divisione della proprietà fondiaria dalla proprietà degli edifici (Davis, 2010). I terreni, affidati in trust, appartengono al CLT e non vengono mai venduti, mentre gli edifici appartengono a soggetti di vario genere: associazioni, cooperative, individui. Il trust è un modello giuridico proprio del diritto anglosassone. <https://www.granby4streetsclt.co.uk/>

Lo sviluppo di una nuova architettura per le residenze collettive, la collaborazione pubblico-cooperativa

Le recenti cooperative catalane in cessione d'uso mettono in pratica un modello abitativo basato sul diritto d'uso delle residenze per i suoi membri. Si tratta di progetti innescati da comunità locali, attive nel dialogo con gli attori pubblici per la produzione di diritto e accesso alla casa e che hanno come motto '**Construïm habitatge per construir comunitat**' (costruiamo abitare per costruire comunità). Si tratta di progetti innovativi dal punto di vista sociale, economico, legale, politico e anche architettonico. Un caso oramai considerato buona pratica internazionale è La Borda a Barcellona. <http://www.laborda.coop/en/>

Dall'utopia di Bolo Bolo alla realtà di un modello replicabile

Le nuove cooperative abitative di Zurigo, Kraftwerk e Carthago, hanno ispirato i loro primi passi al libro *BoloBolo*, scritto dal filosofo Hans Widmer e pubblicato nel 1983. Si tratta di un manifesto anti-capitalista e anarchico che suggerisce la costruzione di una vita cooperativa e duratura tramite la messa in pratica di un'utopia realizzabile o pragmatica. Da una partenza così poetica e poco strutturata, le comunità attive in Zurigo hanno studiato modelli europei per demercificare l'abitare e produrre formule più collaborative ed economicamente eque. Sullo sfondo di una lunga tradizione cooperativa zurighese hanno attivato una collaborazione pubblico-cooperativa che ha permesso al modello di essere replicato anche al di fuori dei confini urbani. <https://www.kraftwerk1.ch/hardturm/siedlung.html#tab-1>

Alcune di queste pratiche abitative prodotte dalle comunità si trovano ora in un momento di radicamento ed espansione che vede la creazione di network nazionali ed europei tra progetti e comunità per un mutuo scambio di saperi e costruzione di competenze (come le reti del *Mietshäuser Syndikat* che si espandono dalla Germania all'Austria, Francia, Uk, Olanda). Cresce anche la considerazione da parte

di attori pubblici delle città, della comunità scientifica di settore che sviluppa varie reti europee di ricerca come l'ENHR, Urbact, Co-Lab, e dagli attori dell'housing. Alla luce di questa crescente importanza che l'Europa riconosce alle nuove pratiche abitative community-led, pubblico-cooperative, alcuni progetti si vedono vincitori di prestigiosi premi come il Premio per l'Architettura Europea Mies Van De Rohe 2022 vinto dalla cooperativa abitativa La Borda di Barcellona, oppure il più prestigioso premio per l'arte contemporanea europea, il Turner Prize, vinto già nel 2015 dal collettivo Assemble per la co-progettazione del CLT Granby 4 street di Liverpool.

La cooperativa residenziale Kraftwerk, utopia e storia cooperativista di Zurigo

Nel 1907 sono state costituite le prime cooperative di abitazione a Zurigo, a partire da diverse esperienze sociali già fortemente radicate. La città più grande e storicamente più industrializzata della Svizzera non è stata soggetta agli stessi processi di polarizzazione sociale e di gentrificazione tipici di altre metropoli europee proprio grazie ad una tradizione centenaria di edilizia non profit (Aalbers, 2016). Infatti, il movimento cooperativo di Zurigo, che ha trovato un nuovo impulso negli anni '90, è uno dei principali promotori del welfare cittadino e le cooperative abitative possiedono circa il 9% dei terreni edificabili e il 18% del patrimonio abitativo della città, promuovendone la de-mercificazione a lungo termine (Kockelkorn, Schindler, 2021). Queste offrono spazi collettivi di straordinaria qualità architettonica e affitti nel centro città a un terzo del prezzo di mercato, sostenendo forme sperimentali di convivenza. Progetti emblematici cittadini come le cooperative Kraftwerk1, Kalkbreite e Mehr als wohnen, realizzati tra il 1998 e il 2015, hanno ricevuto numerosi riconoscimenti nazionali ed internazionali.

A Zurigo, in seguito alla crisi degli anni Ottanta e Novanta (carenza di alloggi, de-industrializzazione, disoccupazione, crisi immobiliare del settore privato) le innovazioni per la qualità dell'abitare sono state mosse principalmente da due attori: i cittadini da un lato, in particolare gli attivisti della sinistra sociale che si opposero all'ingerenza della finanza nei nuovi processi di sviluppo urbano, innescando un nuovo sviluppo delle cooperative di abitazione cittadine; l'attore pubblico dall'altro lato riesce a sostenere questo processo con una nuova produzione di strumenti (si fa garante delle nuove cooperative per l'uso dei terreni pubblici a lungo termine e per l'accesso al credito). In questo contesto un gruppo di architetti, filosofi e artisti (A. Hofer, C. Thiesen, M. Blum, H. Widmer), avvia la ricerca di un modo diverso di abitare la città, più comunitario e in grado di realizzare un sistema economico solidale e sostenibile. Nel 1983 il filosofo Widmer pubblica il libro Bolo Bolo, diventato un vero cult, che propone un modello abitativo utopico, o pragmatopico, le cui protagoniste sono comunità intenzionali, i bolo (Guidarini, 2018). Il libro è stato un testo fondante per la cooperativa Kraftwerk, uno dei casi più emblematici del neo cooperativismo zurighese con una forte basa solidaristica ed inclusiva. La cooperativa ha sviluppato ad oggi tre grandi progetti insediativi, Kraftwerk 1 Hardturm, Heizenholz, Zwicky Sud per un totale di 248 unità e circa 700 abitanti.

Kraftwerk 1 Hardturm è il progetto pioniere della cooperativa. L'intervento comprende quattro edifici residenziali con spazi commerciali, associativi e di coworking mentre la comunità residente è formata da nuclei di composizione molto varia, 31% famiglie, 16% coppie, 25% single e 28% da alloggi condivisi da studenti, anziani e disabili. La sua organizzazione tipologica è articolata da due sistemi distributivi sovrapposti: Le Corbusier type, ovvero duplex su modello dell'Unité d'Habitation e il Loos type ovvero un Cluster-Wohnungen di 12 locali a piani sfalsati o i Wohnen Gemeinschaft con 5-9 stanze. Il modello economico delle cooperative zurighesi, ripreso da Kraftwerk, privilegia il valore d'uso rispetto al valore merceologico degli immobili il che significa che la cooperativa risulta essere il soggetto legale proprietario dell'immobile, mentre i residenti e membri della cooperativa sono azionisti collettivi (ossia pagano una entry fee o quota associativa) e affittuari individuali (la fee mensile per l'uso del proprio appartamento). Si tratta dunque di un modello ibrido tra proprietà collettiva e affitto in cui gli abitanti, finché saranno membri della cooperativa,

hanno il diritto d'uso dell'abitazione. Questa nozione di valore d'uso è stata istituzionalizzata nella governance municipale di Zurigo da più di cento anni, ed è proprio questo l'aspetto più notevole e lungimirante di questo caso. Le cooperative hanno un accesso preferenziale al credito, sostenute dalla normativa comunale, che, tramite misure indirette datate ai primi anni del 1900, si fa garante con le banche locali e permette alle cooperative di esporsi con solo il 6% di capitale proprio (contro il 20%) per accedere ai finanziamenti. Le cooperative inoltre hanno prodotto due strumenti autogestiti: la cassa di risparmio cooperativa e il fondo di solidarietà che raccoglie contributi per aiutare i residenti in caso di necessità finanziarie. Dal punto di vista della governance interna, le cooperative zurighesi considerano i membri allo stesso tempo comproprietari, co-gestori e utilizzatori del bene casa. Lo statuto definisce le regole di co-gestione, che in genere rispettano il principio democratico "un socio, un voto". L'impegno alla non speculazione è parte integrante dello statuto di ogni cooperativa di Zurigo, «l'azione collettiva per un beneficio condiviso piuttosto che la competizione per un guadagno individuale» (Asani, Fuchs, Mansouri, 2021). Sono nate nelle esperienze di neo-cooperativismo nuove strategie architettoniche, che producono configurazioni spaziali privato-collettive innovative e in grado di rispondere ai bisogni della società matura. Tra queste la riduzione delle dimensioni delle unità abitative e l'aumento dei servizi a disposizione di tutti; la collocazione di spazi ad utilizzo intermittente al di fuori dell'appartamento e il Cluster-Wohnungen (micro-unità assemblate con grandi spazi condivisi), vengono combinati con appartamenti convenzionali e con soluzioni triplex, per ottenere un mix deliberatamente coreografico all'interno di un singolo sviluppo.

Alla scala del quartiere, le cooperative si propongono come nuove microcentralità urbane che cercano di conferire qualità urbane ai nuovi sviluppi nelle periferie. Modelli di imprenditoria sociale e innovazione architettonica si fondono a Zurigo per produrre alternative residenziali sostenibili, no profit. Queste incidono sull'innovazione progettuale che produce da un lato affordability e dall'altro un'architettura di alta qualità che inverte il paradigma neoliberale, secondo il quale gli alloggi costruiti per i gruppi a basso reddito dovrebbero essere di qualità architettonica inferiore. In secondo luogo, le cooperative operano all'interno del mercato tradizionale, utilizzando strumenti convenzionali (Balmer & Bernet, 2015) per generare benessere, inclusione sociale e accesso alla casa piuttosto che profitto. Di grande importanza osservare come la crescita sostenuta delle cooperative nel corso dell'ultimo secolo a Zurigo sia stata possibile solo grazie al legame con l'amministrazione comunale (Kockelkorn, Schindler, 2021) che ha sviluppato strumenti per concedere l'uso dei terreni pubblici, defiscalizzare gli oneri di costruzione per spazi comunitari, introdurre nel regolamento comunale innovazioni spaziali e sociali.

Intorno al 2010, infatti, con la deregolamentazione del mercato, a Zurigo l'accesso ai terreni per le cooperative è dipeso dall'azione del Comune che ha attivato locazioni concesse per 62 anni, prorogabili fino a 90. Per ampliare questa possibilità è stato prodotto il Piano speciale d'area (Gestaltungsplan), necessario per programmare il re-zoning di grandi aree, utile a destinare terreni pubblici allo sviluppo delle cooperative. Inoltre la città ha reso obbligatorio per gli assegnatari dei terreni pubblici, il passaggio attraverso un concorso di architettura. I principi del concorso sono stati sviluppati nel 1877 dall'Associazione Svizzera degli Ingegneri e degli Architetti (SIA) e sono tuttora validi. Un altro importante compiuto dalla città di Zurigo è stata l'accoglienza nel proprio regolamento di nuovi modelli tipologici per l'abitare come il cluster apartments, il floor plan, il WG, oltre ad includere nuovi modelli familiari producendo uno shift epocale (Hofer, 2015). Oltre a Kraftwerk la città è costellata da numerose altre cooperative innovative e riconosciute da premi internazionali come Kalkbreite e Mehr als wohnen, Nena e Karthago. Il modello prodotto a Zurigo può essere trasferito in altri luoghi, attraverso l'uso dell'approccio e dei modi in cui gli attivisti, i cittadini, i funzionari comunali, le organizzazioni cooperative e gli architetti utilizzano gli strumenti legali, finanziari e normativi, nonché l'immaginazione architettonica per promuovere una forma non speculativa di sviluppo abitativo e nuove forme di convivenza.

Bibliografia di riferimento

Arbaci, S. (2023) **Looking back into the future. European housing system of social market economy**, in Cafora, S., *Abitare Alternativo, modelli in azione*. Milano: Feltrinelli.

Battilani, P. (2014). **Mutualità e scambio mutualistico nella storia della Cooperazione italiana**. Quaderni Fondazione Ivano Barberini.

Bricocoli, M. (2021), **Cooperative e case popolari. Il caso delle Quattro Corti a Stadera**, Milano: Il Poligrafo.

Cabre, E. (2020). In C. Baiges, M. Ferreri, & L. Vidal (Eds.), **International policies to promote cooperative housing** (pp. 66–71). La Dinamo Fundacio.

Cabre, E., & Andres, A. (2018). **La Borda: a case study on the implementation of cooperative housing in Catalonia**. *International Journal of Housing Policy*, 18(3), 412–432.
<https://doi.org/10.1080/19491247.2017.1331591>

Cafora, S. (2023), **Abitare Alternativo, modelli in azione. Housing collaborativo, accessibile e inclusivo in Europa**. Milano: Feltrinelli.

Cafora S., (2020). **Abitare pioniere, innovazione democratica e nuovi paradigmi economici in risposta alla finanziarizzazione**, Feltrinelli, Milano.

Caruso, N. (2017), **Policies and Practices in Italian Welfare Housing Turin, up to the Current Neo-Liberal Approach and Social Innovation Practices**. Springer, 8. 7-23.

Davis, J.E. (2010), **Origins and evolution of the Community Land Trust in the United States**, in Id., *The Community Land Trust Reader*, Cambridge (Ma), Lincoln Institute of Land Policy.

Guerra, M. (2008), **From historic cooperatives to self-recovery, Cities, Territories, Governance**.
https://www.citego.org/bdf_fiche-document-2417_en.html

Hofer, A., (2011), **Von der familienwohnung zum Cluster-Gundriss**, TEC21, n.7, pp.23-31

Hofer, A., (2015), **Kraftwerk 1, Une utopie construite**, Paper presented at the Atelier international du Grand Palais Paris, 6 Mars 2015.

Horlitz, (2012) **Housing Beyond Profit: A Comparison of U.S. and German Alternative Ownership Models**, Working Paper: AICGS Transatlantic Perspectives.

Kockelkorn, Anne, Schindler, Susanne, **"Introduction. Housing and the agency of non-speculation"**, in *Cooperative conditions. An introduction to architecture, finance and regulation in Zurich*, ETH Zurich. Accessed 2 June 22. <https://cooperativeconditions.net/home/introduction#fnref-2>

Pavesi, A. S., (2022) **Introduzione. Dalla rigenerazione urbana alle pratiche di coprogettazione per un welfare di filiera cooperativa** in Vignudelli, M., (2022) *Transizioni Urbane cooperative. Generare valore sociale nell'abitare e nelle prospettive di rigenerazione urbana*. Bologna: Fondazione Barberini.

Rolnik R., (2019) **Urban Warfare. Housing under the empire of finance**, Penguin, Londra, 2019.

Vercellone A., (2020). **Il Community Land Trust. Autonomia private, conformazione della proprietà, distribuzione della rendita urbana**, Giuffrè Francis Lefebvre, Milano.



ISBN 979-12-210-1928-5



9 791221 019285