

Cooperare per abitare – Abstract

Obiettivi e risorse per un Piano Casa

Roma, 22 novembre 2023 - ore 9.30-13.00 - Legacoop Nazionale, Via G.A. Guattani 9

IL RITORNO DELLA QUESTIONE ABITATIVA

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 ad alcune trasformazioni del tessuto sociale che contribuiscono a configurare una domanda abitativa mutevole, inedita e sempre più articolata, che sollecita politiche e azioni di lungo periodo.

Questi aspetti vanno letti ed interpretati alla luce di alcuni **tratti strutturali** del panorama abitativo nazionale, tra i quali spiccano:

- La storica propensione degli italiani all'**acquisto** dell'abitazione: il 73,7% degli italiani risiede infatti in abitazioni di proprietà, mentre solo il 26,3% sceglie la locazione, il 3,8% in meno rispetto alla media europea (EUROSTAT, 2021);
- La maggiore incidenza delle **spese** correlate all'abitazione per le famiglie in locazione rispetto ai nuclei proprietari, con particolare riferimento alla fascia di età 25-34 anni (ISTAT, 2022);
- Lo **stato conservativo** dello stock residenziale nazionale e le sue ripercussioni sia sulla sostenibilità energetica degli edifici sia sulle condizioni economiche delle famiglie: circa il 74% del patrimonio nazionale presenta una classe energetica inferiore alla D (ENEA, 2023).
- L'assenza di **politiche abitative strutturali** nell'ultimo ventennio, con conseguenze dirette sullo stato manutentivo del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sulla continuità e la consistenza delle misure di sostegno alla locazione rivolte alle categorie sociali più vulnerabili;
- Il consolidarsi di **nuovi bisogni sociali**, correlati alla mutevole composizione dei nuclei familiari, a fenomeni migratori interni ed esterni al paese, alla stabilità dei salari che paralizza l'ascensore sociale e posticipa l'uscita dei giovani dai nuclei familiari di origine.

Per meglio comprendere le condizioni in cui versano le famiglie e i bisogni che esprimono, occorre quindi considerare diverse criticità e "debolezze". Nomisma ha scattato per Legacoop Abitanti una fotografia delle famiglie italiane attraverso un'indagine campionaria che ha analizzato 3 differenti tipologie di debolezze: la "**debolezza economica**", intesa in termini di difficoltà nel sostenere le spese legate all'abitazione e che coinvolge 7,3 milioni di famiglie (pari al 28,3% di tutte le famiglie italiane); la "**debolezza abitativa**", caratterizzata da un'insoddisfazione riguardante sia le caratteristiche dell'immobile, sia una serie di aspetti relativi al contesto in cui si vive, che interessa una platea di 3 milioni di famiglie (11,7%); la **debolezza "sociale"**, caratterizzata da problematiche legate al tema della salute (presenza di persone non autosufficienti, con limitazioni nelle attività quotidiane, ecc.), del lavoro (componenti disoccupati o che lavorano in maniera discontinua) e del sistema relazionale (assenza di una rete familiare o amicale di supporto), che coinvolge ben 11,3 milioni di famiglie (43,5%).

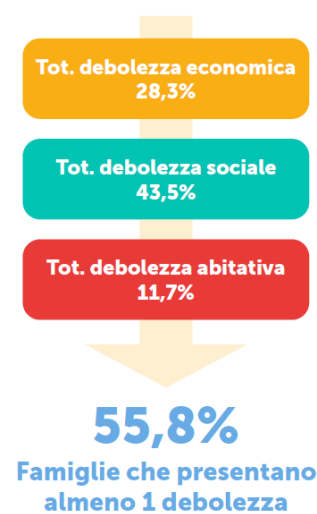
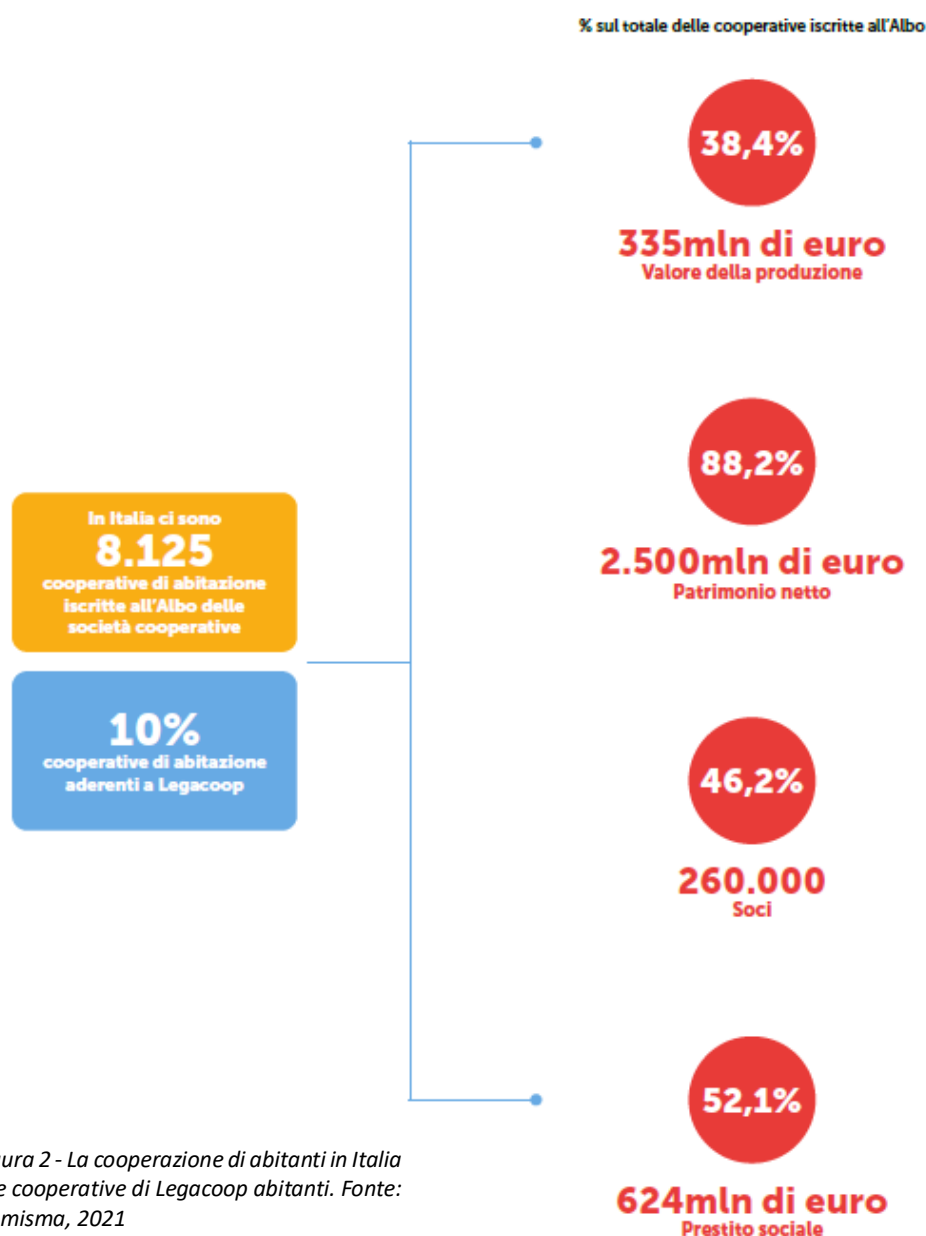


Figura 1 - La domanda 'debole'.
Fonte: Nomisma, 2021

UN NUOVO MODELLO COOPERATIVO: EFFICIENTE E INCLUSIVO

A partire dal secolo scorso, la cooperazione di abitanti ha fornito una risposta concreta alla domanda di *affordable housing* espressa dalle categorie sociali sopra descritte. Complessivamente, le cooperative hanno contribuito all'offerta abitativa italiana con la realizzazione di oltre **330.000 alloggi 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 attestano la presenza di circa 8.000 realtà iscritte all'Albo delle società cooperative, 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 (Nomisma, 2021).



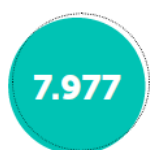
Negli ultimi 10 anni le principali cooperative aderenti a **LEGACOOP Abitanti** hanno messo in campo un'offerta di locazione pari a **oltre 9.600 alloggi** tra nuova produzione, riassegnazioni e gestione per terzi. La sopracitata assenza di politiche pubbliche per la casa strutturali, ha ridotto significativamente anche la possibilità di

40.000 N. alloggi patrimonio storico in proprietà indivisa

Ultimi 10 anni: locazione



Numero di alloggi di Nuova produzione
+ Riassegnazioni + Gestione per terzi



Numero di alloggi di Nuova produzione
+ Riassegnazioni

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 '90. Con riferimento ai nuovi interventi immessi oggi sul mercato, l'offerta cooperativa garantisce un'elevata sostenibilità del livello dei canoni, con poco meno del 40% delle cooperative che riesce a garantire un abbassamento dei canoni di mercato del 20-30%, e pertanto di fatto equiparabili ai livelli del canone concordato.

In linea con la citata diversificazione dei bisogni abitativi, sociali ed economici, 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.

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

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 filiera 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.

PILASTRI PER UNA PROPOSTA DI PIANO CASA

□ **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 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**, 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.

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
Impegno economico per tipologia di intervento (nuove costruzioni o recupero)	
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 €
Impegno economico necessario per godimento	
2.580.231.023 €	5.733.846.717 €
Impegno economico necessario totale: 8.314.077.739 €	
Impegno economico necessario annuo (per 5 anni): 1.662.815.548 €	

Figura 3 – Stima del fabbisogno totale per la realizzazione di Piano Pluriennale ERS interamente con Risorse Pubbliche e costo di sola realizzazione per alloggio. Elaborazione di LEGACOOOP con Area Proxima su costi di costruzione ANCE.

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**.

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)

Figura 4 - Simulazione fabbisogno totale costi per Proposta Cooperativa (5.000 alloggi) inclusi costi per aree, urbanizzazioni e per il finanziamento del debito. Elaborazione LEGACOOP con Area Proxima.

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%)**.

FONTE 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%

Figura 5 - Riepilogo importo complessivo investimenti: ripartizione partenariato pubblico-privato. Elaborazione LEGACOOP con Area Proxima.

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**.

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.