
Audizione Commissione parlamentare d'inchiesta sullo stato della sicurezza e del degrado delle città italiane e delle loro periferie 16.05.17



Premessa

Quesiti posti dalla Commissione a seguito della richiesta di Audizione da parte dell'Alleanza delle Cooperative Italiane Abitazione

Con delibera del 27 luglio 2016 la Camera dei deputati ha approvato l'istituzione di una Commissione monocamerale di inchiesta sullo stato della sicurezza e del degrado delle città e delle loro periferie.

La Commissione di inchiesta ha come compito principale la verifica dello stato del degrado e del disagio delle città e delle loro periferie, a partire dalle aree metropolitane, con riferimento, tra l'altro, anche alla diversa struttura urbanistica e alla densità spaziale delle periferie, nonché alle diverse tipologie produttive e dei servizi e alla distribuzione delle risorse infrastrutturali nel territorio delle aree metropolitane e alla situazione della mobilità.

Con riguardo a tali profili, la Commissione sarebbe, in particolare, interessata ad approfondire i seguenti temi:

- 1. il patrimonio edilizio nella disponibilità delle cooperative nelle diverse regioni e città italiane: qualità edilizia generale, standard costruttivi e relativa vetustà dei predetti immobili;*
- 2. modalità di recupero e riqualificazione di tale patrimonio edilizio e sua contestuale messa in sicurezza;*
- 3. la demolizione e la ricostruzione tra legislazione vincolistica, legge urbanistica e modalità di calcolo degli oneri concessori;*
- 5. i Piani di Zona che hanno interessato l'edilizia delle cooperative nelle diverse regioni e città italiane: modalità attuative ed eventuali aspetti problematici;*
- 6. cooperative e housing sociale: quadro attuale e possibili sviluppi;*
- 7. eventuali occupazioni illegali degli immobili di proprietà delle cooperative e modalità di risoluzione di tali situazioni.*

Introduzione

In una fase di rapido mutamento delle condizioni sociali e demografiche del paese, di inevitabile riduzione delle risorse pubbliche per il welfare e per le politiche abitative, di allargamento della cosiddetta fascia grigia della popolazione, di aumento delle povertà, la Cooperazione di Abitanti valuta l'istituzione di questa Commissione come un atto di grande rilievo rispetto alla centralità e l'importanza che viene in tal modo riconosciuta al tema delle Periferie.

Ringraziamo quindi la Commissione per aver concesso tale Audizione, che consideriamo un'opportunità di dialogo e un'occasione per fornire qualche elemento informativo e di proposta rispetto alle inchieste che la Commissione sta conducendo.

Trattare in un'ottica innovativa la questione delle periferie consente di dare risposta a un bisogno di miglioramento della qualità edilizia degli edifici, e al contempo creare dei contesti e dei luoghi dove insediare nuove forme di welfare. L'innesco di processi virtuosi per superare il degrado, crediamo possa avvenire attraverso percorsi integrati che prevedano anche forme di accompagnamento all'abitare, di gestione attenta agli aspetti sociali oltre che a quelli manutentivi.

In diverse periferie urbane si stanno muovendo, con modalità di partecipazione inedite, un mix di attori pubblici, privati e del terzo settore in grado di mobilitare risorse e di dare vita a una riconversione di spazi e immobili in condizioni di abbandono o decadenza. Tra gli altri strumenti messi in atto, il Bando Periferie, che sta muovendo i primi passi, ha messo a disposizione importanti risorse per attivare e sostenere tali processi innovativi di cura dei territori.

La cooperazione di abitanti ha accompagnato in un secolo di storia diverse fasi nelle quali un rapido sviluppo economico, movimenti migratori, e altri fenomeni hanno prodotto un bisogno abitativo imponente a cui dare risposta, anche attraverso la creazione di grandi agglomerati nelle zone periferiche delle città. Le cooperative hanno contribuito a creare interi pezzi di periferie urbane; oggi siamo a una nuova pagina della storia delle periferie: c'è una necessità di ripensamento e di rigenerazione, rispetto alla quale le cooperative si candidano ad agire come facilitatori e attori di questi processi.

Le periferie delle nostre città sono state accomunate dal progressivo incremento del consumo di suolo, dallo scarso investimento in dotazioni infrastrutturali, dall'affermazione di sistemi di mobilità basati sul trasporto privato e dall'esposizione ai rischi derivanti dai cambiamenti climatici. Il modello di produzione edilizia che ha guidato lo sviluppo economico nel nostro Paese, ha subito una crisi strutturale negli ultimi anni in quanto sono state trascurate questioni cruciali come l'equità e i diritti. Per questo le Cooperative di abitanti, che pongono al centro della loro azione i principi della partecipazione e della mutualità, intendono perseguire un modello di sviluppo che si basa sul miglioramento effettivo del benessere della persona. In questa prospettiva, le Cooperative di abitanti diventano veri e propri costruttori di comunità, realizzando in modo integrato la produzione edilizia ed i servizi orientati. Esse possono contribuire alla rigenerazione delle periferie, promuovendo una qualità sociale dell'abitare attraverso azioni positive nel campo della sostenibilità ambientale, quali le misure di risparmio energetico e le utenze basate sulla condivisione di alcune risorse come car-sharing, lavanderia, bike-sharing, riciclo, ecc., e nel campo della sostenibilità sociale come la condivisione di alcuni servizi di cura e di assistenza (badante di condominio, baby-sitting); il collegamento con servizi con cui è possibile stipulare convenzioni e rapporti anche di tipo commerciale addizionati dall'elemento fiduciario (asili, micronidi, strutture per anziani); lo sviluppo di comitati di quartiere per la programmazione di azioni comuni (riciclo, richieste ai Comuni ecc.)....

In questo senso, le Cooperative di abitanti credono che la rigenerazione urbana delle periferie debba diventare un progetto collettivo, un vero e proprio patto sociale nel quale gli attori pubblici e privati possano svolgere il proprio ruolo, ponendo al centro le persone, l'abitabilità e le relazioni indotte dalla qualità degli spazi pubblici.

Patrimonio e attività delle cooperative

Le cooperative di Abitanti in Italia hanno realizzato 980.000 alloggi, di cui circa 40.000 tuttora di proprietà delle cooperative (cosiddetta proprietà indivisa).

La cooperazione ha avuto un'attenzione costante e permanente alla manutenzione dei propri edifici.

Caratteristiche e condizioni del patrimonio cooperativo a proprietà indivisa (in affitto)

➤ Epoca di Costruzione

Emilia Romagna

7500 alloggi

- 70% prima del 1990

- 40% dopo il 1990

Lombardia

- 20.600 alloggi di cui il 70% in Milano e comuni della Città Metropolitana

- Il 50% di questi alloggi costruiti tra l'inizio del 1900 e il 1990

- il 50% dal 1990 ad oggi

Piemonte

6500 alloggi

- 1978/1990 - 1.378

- 1991/2000 - 1.684

- 2001/oggi - 3.399

➤ Esigenza di riqualificazione del patrimonio cooperativo

Le necessità di riqualificazione nelle dimensioni sotto specificate incontrano delle difficoltà nel reperire da parte delle Cooperative le risorse finanziarie e dall'altro nell'elevare i canoni di affitto, anche per i limiti imposti dalle convenzioni comunali.

Emilia Romagna

- riqualificati circa 2.000 alloggi con risorse proprie o con finanziamenti ordinari o con il prestito sociale;

- necessità di riqualificare circa 3.100 alloggi; investimento di circa 70.000.000 di € (mediamente 22.500,00 € per alloggio).

Lombardia

- circa 7.500 alloggi sono stati già riqualificati;

- necessità di riqualificare altri 2.000 alloggi - investimento pari a circa 50.000.000 € (mediamente 25.000 euro ad alloggio)

Piemonte

La riqualificazione ha riguardato un numero esiguo di alloggi in quanto, con l'applicazione della Legge 179/92, gran parte del patrimonio edilizio più vecchio è stato ceduto in proprietà. Inoltre le cooperative dispongono di un fondo manutenzioni creato in parte con risorse pubbliche ed in parte con risorse private che dovrebbe consentire nel breve/medio periodo di poter far fronte alle manutenzioni necessarie.

Proposte per operazioni di rigenerazione delle Periferie

Per avviare meccanismi di rigenerazione urbana, di superamento del degrado e attivazione di processi virtuosi crediamo siano utili alcuni strumenti e risorse che possano agire come leva. Proviamo ad individuarne alcuni.

1. Misure per la riqualificazione

a) Ecobonus: proposta di estensione alle cooperative a proprietà indivisa

Come è noto il patrimonio edilizio delle periferie ha bisogno di importanti interventi di riqualificazione .

Dati generali: Il patrimonio edilizio italiano consiste in 13,7 mln di edifici esistenti, di cui 12,1 mln adibiti ad uso residenziale. In Italia il 35% dei consumi energetici sono dovuti agli edifici e **il 70% degli edifici è stato realizzato prima del 1976**; il nostro Paese ha quindi il secondo patrimonio immobiliare più vecchio al mondo, inadeguato ad affrontare il futuro sotto molti punti di vista: energetico, estetico, funzionale, ambientale e della sicurezza sismica.

Di questi edifici, oltre il 25% registra consumi annuali da un minimo di 160 kWh/m² anno ad oltre 220 kWh/m².

La *Strategia per la riqualificazione energetica del parco immobiliare nazionale* (STREPIN) stima un potenziale di risparmio al 2020 di circa 5,7 Mtep/anno, con investimenti da sostenere nel settore residenziale pari a 13,6 miliardi di euro l'anno per interventi globali (di *deep renovation*, ndr) e 10,5 miliardi di euro l'anno per interventi parziali, ossia che riguardano i singoli componenti edilizi dell'edificio (tetto, serramenti, caldaia, ecc.).

I **nuovi incentivi fiscali** a favore degli interventi di riqualificazione dei condomini figurano tra le "Misure per la crescita" indicate nella legge di Bilancio per il 2017. La finalità del provvedimento è di introdurre uno strumento di forte e rapida attuazione, imprimendo un cambiamento nelle prassi manutentive degli edifici in linea con le esigenze di sviluppo dell'occupazione, riduzione dei consumi di energia e tutela ambientale.

Per la prima volta vi è stata una stabilizzazione del provvedimento per 5 anni, dimostrando la volontà del Governo di stimolare un processo strutturale di trasformazione degli edifici. E' stato inoltre previsto un incremento di intensità della detrazione al 70% (75% nei casi più virtuosi).

Crediamo che questo sia uno strumento valido e importante che dovrebbe essere esteso anche alle cooperative di abitanti che hanno ampi patrimoni come sopra descritto e che avrebbero la possibilità di agire sulla scala di interi edifici e quartieri periferici. Purtroppo le cooperative di abitanti sono state escluse da tale misura: l'Agenzia delle entrate con le risoluzioni nn. 303/E del 15 luglio 2008 e 340/E del 1° agosto 2008 ha interpretato l'ambito applicativo della disposizione , discostandosi dalla lettera della norma, affermando che per quanto concerne la fruizione della detrazione da parte delle società o, più in generale dai titolari di reddito d'impresa, la stessa compete con esclusivo riferimento ai fabbricati strumentali da questi utilizzati nell'esercizio della propria attività imprenditoriale e non può riguardare immobili che rappresentano l'oggetto dell'attività esercitata come gli immobili merce o gli immobili locati a terzi da parte di società immobiliari.

Abbiamo in questi anni, come cooperazione di abitanti, più volte presentato una **proposta di modifica dei beneficiari di tali misura con la quale si intende riconoscere in via legislativa l'applicazione dell'agevolazione per interventi di efficienza energetica (detrazione dall'imposta sul reddito delle società) anche alle cooperative edilizie di abitazione in relazione agli interventi realizzati direttamente dalle stesse cooperative di immobili patrimonio esistenti, assegnati in godimento ai propri soci persone fisiche.**

In tal modo si conseguirebbe il chiarimento "legislativo" della disposizioni evitando inutili e dispendiose attività di accertamento e, conseguenti, ricorsi presso le Commissioni tributarie che hanno già espresso in più occasioni un parere favorevole.

Tale misura consentirebbe di mettere mano a importanti interventi in ambito periferico e su interi comparti edilizi, che riteniamo potrebbero costituire degli esempi di buone pratiche di riqualificazione a scala edifici e su scala urbana, mostrandone benefici economici e ambientali, di riduzione della cosiddetta povertà energetica (problema talvolta rilevante nelle periferie) interventi per altro ancora scarsamente realizzati in condomini privati. (Alleghiamo la proposta completa e le motivazioni in forma articolata)

b) Cessione del Credito

Le nuove detrazioni sono legate ad un'altra novità:

- cedere il corrispondente credito ai fornitori che hanno eseguito i lavori;
- cedere il corrispondente credito ad altri soggetti privati.

In questo ambito si attende ancora un provvedimento dell'Agenda delle Entrate che dovrà chiarire alcune importanti perplessità, soprattutto in merito ai requisiti dei cessionari e alle modalità di cessione.

Rispetto a questa prospettiva le Cooperative di abitanti potrebbero agire come aggregatori di domanda e come General Contractor degli interventi, che consentirebbe di agire come facilitatori di un processo che ha visto molte difficoltà a decollare per l'assenza del capitale iniziale per avviare gli interventi.

Al fine di favorire e stimolare l'attività di aggregazione della domanda e, nel contempo, contribuire al superamento della difficoltà dell'investimento iniziale, occorrerebbe anche prevedere la possibilità di cumulare il credito d'imposta ceduto dai singoli proprietari, al fine di **ottenere anticipazioni finanziarie attraverso la cessione a istituti di credito e intermediari finanziari**, modalità attualmente non contemplata dalla legge di Bilancio 2017. In quest'ottica, potrebbe rivestire un ruolo importante **la Cassa Depositi e Prestiti**, la quale, essendo deputata anche a finanziare soggetti privati per la realizzazione di operazioni **nei settori di interesse generale** individuati con appositi decreti del Ministro dell'Economia, di natura non regolamentare (D.L. n.269 del 30.09.2003, art.5, comma 7-lettera a) e comma 11-lettera e), potrebbe attivare linee di finanziamento utili alla realizzazione di obiettivi di rigenerazione urbana (riqualificazione energetica e adeguamento sismico) **su vasta scala**.

Il meccanismo sopra descritto, in considerazione della scala vasta d'intervento a cui si riferisce, richiede il **superamento del monopolio delle E.S.Co.** quali unici soggetti deputati alla operatività/gestione degli interventi, al fine di consentire anche ad altri operatori economici **appositamente qualificati**, tra cui le cooperative di abitanti e/o i loro consorzi di servizi, di organizzare e associare l'utenza, realizzare/gestire/coordinare gli interventi, nonché di fare accordi autonomi con il Fondo di cui sopra e, più in generale, con il sistema creditizio e con il sistema dei certificatori energetici.

2. Rigenerazione Urbana – Una Proposta Legislativa della Cooperazione di Abitanti

Il tema della Rigenerazione Urbana è attualmente oggetto di grandi attenzioni anche per quanto concerne le periferie: la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, la riconversione di immobili pubblici e privati dismessi, e di aree ex-industriali compongono un quadro di nuovo approccio orientato al riuso piuttosto che al nuovo sviluppo.

La crisi economica sta cambiando i modelli di sviluppo: i temi dominanti dei nuovi processi sono consumo di suolo e rigenerazione urbana. Obiettivi che si possono raggiungere solo se si riesce a realizzare un'alleanza tra pubblico e privato sulle strategie e sulle azioni per la città. La riconversione delle aree industriali dismesse e di aree urbane degradate tuttavia è ancora molto lenta, i piani e la disciplina urbanistica tradizionali sembrano essere insufficienti. Le **cooperative** sono da sempre disponibili a impegnarsi su nuovi progetti che abbiano come obiettivo la qualità delle città e dell'abitare ma sono necessarie delle premesse di contesto. Ormai da troppo tempo non c'è una visione d'insieme nelle varie analisi sulla trasformazione del territorio; parlare di "rigenerazione urbana" al di fuori di una legislazione urbanistica rischia di essere velleitario, così come parlare di "non consumare più territorio" richiede un'analisi seria del governo del territorio stesso.

Il Disegno di Legge sul Consumo di Suolo costituisce evidentemente un nuovo approccio che spinge nella direzione di rigenerazione delle periferie piuttosto che su nuove espansioni. Pensiamo che per rendere tale prospettiva percorribile occorre:

- superare delle **logiche vincolistiche esasperate** che sono contraddittorie con un'idea di innovazione e di riuso. Le amministrazioni devono passare da una logica di espansione a dei piani complessi in grado di governare le trasformazioni, con un approccio partecipativo con la popolazione;
- la **PPP** si rivela in alcuni casi pilota un'operazione vincente: ci sono degli esempi virtuosi (AbitaGiovani e Stadera a Milano) dove l'ente pubblico mette a bando un patrimonio in condizioni di degrado e dei soggetti privati subentrano per la riqualificazione e gestione dell'affitto;
- se si vuole scommettere sulle aree urbane dismesse in contesti urbani consolidati, piuttosto che nuovo consumo di suolo, si può, ad esempio, provare a **promuovere un forte processo di incentivazione – procedurale e fiscale – per quei soggetti che operano su suolo già consumato**, penalizzando contemporaneamente chi opera sulla trasformazione di aree agricole, tenendo sempre conto di quanto detto in precedenza sul regime transitorio. Si possono introdurre forme di **"fiscalità di contrasto"** per quei detentori di aree o di immobili dismessi che – dopo un certo periodo dalla cessazione di ogni attività (3 o 5 anni) – non abbiano ipotizzato alcun progetto di rigenerazione. Dall'altro lato, invece, attivare una specie di **"fiscalità di vantaggio"** per chi agevola percorsi di recupero urbano, con vantaggi tanto più forti, quanto più i progetti siano a forte **valenza sociale**, pensiamo agli interventi di "housing sociale", al miglioramento della vivibilità degli edifici (scuole, abitazioni per gli anziani...), e/o a forte efficienza energetica;
- apprestare una **coerente politica degli oneri legati al rilascio/presentazione dei titoli edilizi abilitativi alla**

realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia (con particolare riguardo a quelli di demolizione e ricostruzione) e di rigenerazione e ristrutturazione urbanistica, che ancora oggi risultano decisamente disincentivanti, se non addirittura penalizzanti, in varie realtà. La demolizione e la ricostruzione, ad esempio, pur contemplata all'interno della categoria degli interventi di ristrutturazione, dal punto di vista del pagamento degli oneri viene considerata a tutti gli effetti un intervento di nuova costruzione. Al fine di evitare che, a valle di tutta la filiera, venga compromesso il raggiungimento dell'obiettivo di una riqualificazione urbana diffusa, occorrerebbe: 1) **definire ambiti in cui**, al fine di favorire interventi di riuso e rigenerazione urbana diffusi, **non trovi applicazione il contributo straordinario** di cui all'art.16, comma 4., lettera d-ter, del D.P.R.n.380/2001, e legandolo, per converso, alla realizzazione di interventi al di fuori del territorio urbanizzato o nelle aree permeabili all'interno dello stesso; 2) **stabilire appropriate e consistenti riduzioni del contributo di costruzione** ex art.16 D.P.R.n.380/2001 per gli interventi di ristrutturazione urbanistica ed edilizia, addensamento e sostituzione urbana all'interno del territorio urbanizzato, graduando l'agevolazione in rapporto al miglioramento delle prestazioni energetiche e sismiche, fino ad arrivare alla completa esenzione dello stesso nel caso di interventi complessi di ristrutturazione urbanistica che richiedano la bonifica dei suoli inquinati, la rimozione dell'amianto o di altri materiali pericolosi per la salute o quote significative di desigillazione dei terreni impermeabilizzati;

- introduzione (da parte delle Regioni) di **differenziazioni e deroghe mirate agli standard urbanistici** di cui al Decreto Interministeriale 2 aprile 1968 n.1444 , come consentito dall'art.2bis del citato D.P.R.n.380/2001, al fine di determinare le condizioni tecniche per l'effettiva realizzazione di interventi di riuso e rigenerazione urbana sugli edifici esistenti;
- al fine di **favorire i processi di aggregazione degli abitanti proprietari** e di provare a superare gli ostacoli realizzativi legati all'**assetto frammentato delle proprietà immobiliari**, potrebbe essere utile introdurre una modifica all'art.27 (Programmi di riabilitazione urbana), comma 5, della Legge n.166 dell'01/08/2002, al fine di consentire ai proprietari che rappresentano la maggioranza assoluta del valore catastale degli immobili ricompresi nel piano attuativo di riqualificazione di costituirsi non solo in consorzi, **ma anche di associarsi in cooperativa, ovvero aderire a cooperative esistenti**, al fine di presentare in Comune le proposte d'intervento, conseguire la piena disponibilità degli immobili e attivare le procedure espropriative a proprio favore delle aree e delle costruzioni dei proprietari non aderenti. (Nella nuova Legge Urbanistica della Regione Emilia R., viene espressamente previsto il ricorso a questo strumento nell'ambito della promozione degli interventi di rigenerazione urbana finalizzati alla riduzione del rischio sismico).

Sul tema di strumenti Legislativi che favoriscano il riuso del territorio, **come Cooperazione di Abitanti stiamo promuovendo una Detrazione Fiscale per l'acquisto della prima casa in Interventi di Rigenerazione Urbana**, estendendo le misure generiche per le ristrutturazioni (articolo 16-bis del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1986, n. 917). Con tale proposta si intende ridurre il disagio abitativo di numerosi cittadini costituenti la cosiddetta "fascia grigia", favorendone l'accesso alla prima casa attraverso la detrazione fiscale già da tempo sperimentata per le ristrutturazioni edilizie. Parimenti, si promuove lo sviluppo dei programmi di rigenerazione urbana e delle periferie mediante il recupero delle aree dismesse, anche soggette a bonifica ambientale ed interventi di sostituzione edilizia, senza consumo di nuovo suolo. Viene anche perseguito l'obiettivo del riuso in un'ottica di sostenibilità ambientale, con elevati standard di qualità in classi energetiche A o B.

Darebbe, inoltre, un efficace sostegno ai programmi di riqualificazione urbana **l'equiparazione degli interventi di demolizione e ricostruzione di interi edifici a quelli di ristrutturazione**, al fine di consentire ad essi l'accesso al godimento della detrazione fiscale I.R.P.E.F del 50%. **Per gli operatori del settore** (imprese costruttrici e cooperative di abitanti), al fine di creare condizioni di effettiva sostenibilità delle iniziative di ristrutturazione edilizia/urbana, risulta fondamentale anche superare l'attuale stortura fiscale, costituita dalla penalizzazione iniziale di costo costituita dall'imposta di registro da corrispondere in caso di acquisto di aree e fabbricati da privati non soggetti a I.V.A., che può arrivare fino al 9% del prezzo di acquisto degli immobili; **nel caso di acquisto da privati di aree, fabbricati e diritti edificatori** finalizzati alla realizzazione di interventi di ristrutturazione edilizia e riqualificazione urbana, **le imposte di registro, ipotecarie e catastali dovrebbero essere corrisposte in misura fissa.**

3. **Riqualificazione del Patrimonio pubblico nelle periferie**

La possibilità di miglioramento delle condizioni delle periferie passa anche attraverso la rigenerazione e gestione innovativa del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica. Le cooperative hanno avviato alcune esperienze significative e di grande valore in questa direzione. Portiamo un esempio che crediamo abbia degli elementi importanti di replicabilità.

L'intervento consiste nel recupero funzionale complessivo di una porzione significativa del **Quartiere Stadera**, uno storico complesso ERP realizzato da IACP Milano negli anni Venti. Il Quartiere è stato oggetto a fine anni Novanta di un Programma di Recupero Urbano (PRU ex lege 493/93) con l'obiettivo di risolvere una difficile condizione di degrado edilizio e sociale e di sottoutilizzo, anche attraverso la diversificazione sociale con il concorso di soggetti privati. Le Quattro Corti, costituite da quattrocento minialloggi degradati e sfitti da tempo sono state affidate in comodato 25ennale, una alla Cooperativa di Abitanti Dar Casa e una alla Cooperativa Solidarnosc, per essere completamente ristrutturate e affittate a canone concordato a propri soci dotati dei requisiti richiesti, mentre Aler stessa faceva una analoga operazione sulle altre due corti, anche con l'obiettivo di ricollocare a canone concordato assegnatari che avessero perso i requisiti per rimanere nel sociale. Si ottenevano in tal modo circa 50 alloggi di varie dimensioni per ciascuna corte, per un totale di 200 alloggi in tutto, raggiungendo così una dimensione capace di introdurre elementi di diversificazione sociale e tipologica sufficienti a sviluppare effetti positivi sull'intero quartiere. L'intervento è stato successivamente completato dal recupero delle parti comuni, che sono oggi destinati per portierato delle corti e per servizi di quartiere. Il Progetto, a lungo perseguito, si è concretizzato con la firma nel 2001 di una convenzione tra Regione Lombardia, Aler e le Associazioni di rappresentanza delle Cooperative di Abitazione, riunite con altre associazioni sindacali nella "Agenzia Lombarda per il rilancio dell'Affitto". La ristrutturazione dell'edificio assegnato a Dar (analogamente agli altri) è costata oltre due milioni di euro, coperti per un terzo da una donazione di Fondazione Cariplo, per un terzo da mutuo bancario e per un terzo dal prestito sociale della cooperativa. All'interno delle Quattro Corti si è perseguita la più ampia diversificazione dell'utenza: per età, provenienza, dimensione familiare, condizioni economiche. In particolare, nella corte di Dar Casa abitano famiglie di 15 diverse nazionalità oltre a un terzo di italiani. La presenza della cooperativa, che oltre ad accompagnare il socio per tutta la durata della sua permanenza nell'alloggio aiutandolo nell'inserimento, nella manutenzione, nel rapporto con gli inquilini, promuove diverse iniziative di socializzazione aperte a tutti, ne fa un punto di riferimento del quartiere. L'apertura degli spazi comuni, uno prevalentemente dedicato alle attività degli abitanti delle corti, e l'altro affidato mediante concorso a una associazione che promuove corsi di formazione e workshop di sartoria aperti a tutti, ha contribuito in modo significativo non solo a sviluppare le relazioni fra gli abitanti delle Corti ma anche a una maggiore integrazione del quartiere nella città.

L'intervento è particolarmente significativo come modello replicabile di recupero e riqualificazione di patrimonio abitativo pubblico degradato e sfitto con riduzione dello spreco, aumento di offerta abitativa sostenibile, presenza di gestore sociale esperto nell'accompagnamento, presidio contro l'abusivismo.

Considerata la valutazione positiva dell'iniziativa, riteniamo questo un modello replicabile in altri contesti periferici caratterizzati da degrado (sia con riferimento allo stato del patrimonio abitativo che con riferimento al contesto sociale).

Presupposto indispensabile è però la possibilità di individuare, sin dalla fase di progettazione, le condizioni che rendono sostenibile l'iniziativa sia dal punto di vista economico finanziario sia sotto il profilo "sociale".

Di seguito alcune variabili da tenere in considerazione:

- **Sostenibilità economico-finanziaria:** durata delle convenzioni, possibilità di accedere a finanziamenti pubblici e/o privati per interventi di ristrutturazione (soprattutto nei contesti più degradati), fiscalità locale agevolata, eventuali fondi di garanzia a fronte delle morosità (nel caso in cui le stesse raggiungano livelli insostenibili);
- **Sostenibilità sociale:** possibilità di avviare percorsi di inclusione e/o coesione sociale a sostegno delle situazioni individuali di difficoltà e di sviluppo e rafforzamento delle relazioni e delle reti nelle comunità locali (anche integrando finanziamenti/contributi e competenze altre)

4. Gestione Sociale come infrastruttura per la Coesione Sociale nelle periferie

Come è stato richiamato, i contesti urbani delle periferie hanno bisogno di interventi complessi, di rigenerazione, ma allo stesso tempo di una gestione che sappia integrare diverse competenze: dalla manutenzione, a una corretta amministrazione condominiale, insieme a un accompagnamento sociale degli abitanti. **Questa funzione cosiddetta di Gestione Sociale vede le cooperative impegnate in molti contesti. In questi ultimi quattro mesi abbiamo realizzato un percorso di qualificazione ed empowerment delle competenze in questo ambito che ha condotto alla presentazione pubblica l'11 di Maggio, alla presenza di diversi attori pubblici e privati del Social Housing, di un Service Level Agreement del Gestore Sociale Cooperativo, ovvero di un modello di qualità sociale e di procedure operative esportabile e replicabile in altre realtà .**

Infatti l'Housing Sociale, così come si sta diffondendo in Italia, vede l'emergere di un modello abitativo fortemente caratterizzato dalla centralità della gestione sociale e dalla volontà di costruire comunità collaborative.

La tradizione cooperativa rappresenta per sua natura un importante punto di partenza per la strutturazione di questo tipo di progetti grazie alla gestione di **40.000 alloggi a proprietà indivisa e circa 980.000 alloggi ceduti in proprietà.**

L'Housing Sociale e collaborativo e la sua gestione possono rappresentare per le cooperative un ambito di sviluppo strategico e l'occasione per **consolidare il network nazionale rendendolo capace di operare con uno standard unificato su tutto il territorio nazionale.** La specificità della gestione cooperativa sta nella capacità di integrare orizzontalmente le competenze di **Property, Facility e Community Management** in un **unico interlocutore** per gli abitanti. L'idea fondante è che una gestione cooperativa possa garantire nel lungo periodo la costruzione e la tenuta della comunità, elemento che oltre a costituire un'opportunità per il territorio rappresenta un **fattore di sicurezza per gli investitori sia per il mantenimento del livello qualitativo degli immobili sia per la realizzazione degli obiettivi di rendimento**, in considerazione dei ridotti livelli di morosità conseguibili con questa metodologia.

Il mondo cooperativo ha una posizione ormai consolidata all'interno del sistema integrato del Fondo Investimenti per l'Abitare dove è promotore e gestore di numerose iniziative. Come è noto sono strutture cooperative o promosse da cooperative che forniscono servizi di Gestione sociale ai Fondi già operanti in Lombardia, Piemonte, Toscana, Parma, Friuli ed altre start up sono in corso a Roma e in Umbria.

Oltre a questo ambito le Cooperative di Abitanti si candidano ad estendere questa competenza anche in interventi di Edilizia Residenziale Pubblica, come precedentemente esposto, o in contesti di periferie urbane degradate dove servono operatori con competenze complesse.

Al superamento delle condizioni di vulnerabilità delle periferie, sotto il profilo urbanistico/edilizio, sociale e della sicurezza, contribuiscono e potranno svolgere un ruolo importante **le Cooperative di comunità**, per la loro capacità di valorizzare e utilizzare le risorse latenti sul territorio, di coinvolgere la comunità e di creare infrastrutture e reti socio-relazionali (ad esempio con associazioni territoriali, parrocchie, associazionismo, parrocchie, imprenditori locali, Comuni, ecc.), indispensabili al fine di creare il clima e le condizioni per la condivisione degli obiettivi dei programmi di rigenerazione e la loro effettiva realizzazione.

Piani di Zona: modalità attuative e criticità

a) Inquadramento

I Piani di Zona o Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.), istituiti con la legge n.167 del 18/04/1962 e successive sue modificazioni (legge n.904/1965, legge n.865/1971, legge n.10/1977, ecc.) **hanno costituito, storicamente, la cornice entro la quale si è cercato di governare, dal secondo dopoguerra in poi, il ciclo espansivo dell'edilizia.** Le esperienze di attuazione P.E.E.P., in un arco di tempo ormai cinquantennale, sono molteplici per quantità, finalità, modalità attuative e risultati conseguiti.

Si registrano numerose esperienze virtuose, come ad esempio quelle sperimentate in Emilia Romagna, Toscana, Veneto, **che in alcuni casi hanno fatto scuola** e che hanno permesso a larghi strati della popolazione di accedere al bene casa a prezzi di acquisto e canoni contenuti, in un momento (gli anni '70 e fino alla prima metà degli anni '80) in cui la pressione della rendita fondiaria speculativa era molto forte, garantendo nel contempo elevati standard edilizi, urbanistici e sociali, attraverso una oculata pianificazione e programmazione territoriale. **Altrove**, la gestione e l'attuazione di questo strumento da parte delle Amministrazioni Comunali ha mostrato **vistose criticità** legate, da una parte, alla creazione di enormi inurbamenti periferici all'esterno delle grandi aree metropolitane (sono i grandi Piani di Zona di Napoli – "Le vele" di Scampia, il quartiere "Zen" di Palermo, solo per citare i 2 casi più noti), sottodotati di servizi, spazi rivolti alla socialità e a volte anche delle stesse opere di urbanizzazione, e dall'altra a criteri non sempre corretti e trasparenti nelle procedure di selezione degli operatori e concessione delle aree. È attualmente all'ordine del giorno, ad esempio, l'emergenza relativa al finanziamento e alla realizzazione del completamento delle opere di urbanizzazione al servizio di alcuni Piani di Zona di Roma Capitale, che costringe centinaia di nuclei familiari vivere in condizioni di estremo disagio, vedendosi negati gli standard urbanistici e sociali minimi connessi a tali realizzazioni.

Laddove lo strumento PEEP è stato pianificato e programmato all'interno di una lungimirante politica di governo del territorio, esso ha consentito di rispondere anche con anni di anticipo alle esigenze e alla qualità della domanda abitativa oggi esistenti, attraverso la previsione di un elevato standard dei servizi urbanistici, sociali e del verde, nonché con l'introduzione delle prime esperienze, in Italia, in tema di accoglienza ai lavoratori stranieri immigrati (già nei primi anni '90), di autocostruzione, di bioarchitettura, di co-housing, di servizi/spazi condominiali rivolti anche all'uso collettivo (sale condominiali di quartiere), oltre alla realizzazione di circa 4.000 alloggi destinati alla locazione/godimento a canone calmierato.

L'attuazione del P.E.E.P. ha trasformato la maggior parte delle cooperative di abitanti in cooperative multi-programma, cioè cooperative che realizzano e gestiscono (anche contemporaneamente) più interventi edilizi, peraltro misti sia di divisa che indivisa, ed inoltre per categorie sociali diverse, laddove tali cooperative, in origine, erano per la stragrande maggioranza a contributo pubblico e costituite per specifici interventi o categorie di soggetti. A ciò, inoltre, ha corrisposto un virtuoso processo di patrimonializzazione e di ampliamento della base sociale di tali cooperative.

b) Ridefinizione e adeguamento delle politiche P.E.E.P. al nuovo contesto

La declinazione della risposta al diritto alla casa è stata ed è tuttora deficitaria, **sia in termini di risposta pubblica** (offerta E.R.P. gravemente insufficiente, se non addirittura inesistente in taluni contesti), **sia da parte del mercato privato** (risulta ancora impossibile per il ceto medio avvicinarsi agli affitti sul libero mercato, soprattutto nelle grandi città e nei Comuni ad alta tensione abitativa). In questo contesto, la cooperazione di abitanti ha svolto e dovrà continuare a svolgere un ruolo di efficace sussidiarietà, mettendo a disposizione il proprio Know-how, il meglio delle proprie esperienze e capacità di innovazione e proposta.

Ad oggi però le condizioni che hanno consentito l'attuazione dei P.E.E.P. si sono radicalmente modificate e ne richiedono una rilettura e una nuova definizione di regole e strumenti in quanto gli obiettivi previsti , case a basso costo e nuovi insediamenti integrati nei contesti urbani , non sono perseguibili con gli stessi strumenti utilizzati in passato.

In primo luogo la leva urbanistica non rappresenta più per gli Enti Locali un incentivo per le difficoltà di acquisizione di aree edificabili a basso costo in base alle attuali modalità di determinazione dell'indennità di esproprio, così come definite dal D.P.R. n.327/2001 (art.37 e 38), in base alle quali le aree e gli immobili ricompresi nel P.E.E.P. devono essere acquisiti dietro corresponsione di un'indennità determinata sostanzialmente **in base a valori di mercato**, compromettendo quindi la possibilità di realizzare alloggi a canoni di affitto/godimento e a prezzi di vendita realmente calmierati. **Inoltre una ulteriore criticità si determina per l'incremento determinatosi per la sostenibilità dei costi relativi alle urbanizzazioni e alla dotazione di infrastrutture e servizi per il territorio.**

In **secondo luogo le politiche abitative non sono sostenute da contributi pubblici necessari e indispensabili** per garantire l'accessibilità a costi sostenibili per le nuove categorie sociali emergenti dalla trasformazione demografica e di condizione economica del ceto medio (giovani, famiglie unipersonali, anziani) .

Il risultato di tale situazione è particolarmente rilevante per quei contesti come quello di Roma nei quali sono ancora in corso di attuazione interventi edilizi programmati negli anni 2000 e per i quali le mutate condizioni economiche intervenute con la crisi hanno determinato situazioni di criticità sia per i livelli di accessibilità per i cittadini , in alcuni casi non adeguati alle ridotte capacità reddituali, che per il mancato completamento delle urbanizzazioni per l'incremento dei costi e la contestuale interruzione dell'attività imprenditoriale di molti operatori .

Ad oggi quindi è necessario prevedere una serie di interventi mirati prioritariamente a :

- **Istituire un Fondo Nazionale da mettere a disposizione degli EE.LL. per la realizzazione di Opere di Urbanizzazione primaria e secondaria intervenendo nella risoluzione delle rilevanti criticità ancora presenti**
- **Adozione di Politiche Abitative integrate con strumenti di cofinanziamento (U.E , Stato , EE.LL , Privati) per la costituzione di un Fondo per la realizzazione di nuovi interventi di Housing Sociale** nei quali siano previsti interventi di nuova concezione finalizzati a dare risposte a bisogni quali assistenza alloggiativa, residenzialità temporanea, alloggi in locazione e in proprietà per giovani, nuove famiglie e stranieri .
- **Prevedere modifiche nella legislazione urbanistica al fine di consentire l'utilizzo da parte degli EE.LL delle aree a destinazione non residenziale per la realizzazione di interventi di Housing sociale di nuova generazione** che a fronte dei ridotti costi di infrastrutturazione permettano bassi livelli di accessibilità e la dotazione di un sistema di servizi e funzioni per il territorio .

Si tratterebbe in sintesi di adattare lo strumento P.E.E.P, qualificandolo come "Piano di rigenerazione urbana", **al fine di attivare un insieme organico di interventi, individuati con priorità all'interno del territorio urbanizzato, in funzione della rigenerazione, rinnovo e riqualificazione del tessuto insediativo esistente, delle periferie e delle aree dismesse/degradaate**, anche ambientale e paesaggistico.

In tal modo si potrebbero perseguire politiche e interventi di qualificazione urbana realmente attenti alle situazioni più critiche sotto il profilo sociale e al recupero di porzioni di città dal punto di vista dei servizi, della sicurezza e dell'inclusione sociale.

Cooperative e Housing Sociale: quadro attuale e possibili sviluppi

Le periferie sono inoltre luoghi dove spesso si manifesta un bisogno abitativo importante. Tuttavia per quanto riguarda le Politiche Abitative destinate sia all'emergenza abitativa sia alla cosiddetta fascia grigia della popolazione, dal lato delle istituzioni rileviamo la pressoché assenza di strumenti di intervento nazionali dal Piano Nazionale per l'Emergenza Abitativa del 2008, per il quale peraltro è stata data attuazione solo per la parte che riguarda il F.I.A. e gli interventi di manutenzione per gli edifici di edilizia sovvenzionata. Altri elementi introdotti successivamente hanno riguardato alcune agevolazioni fiscali di applicazione e durata incerta: il fondo per la morosità incolpevole, i contributi regionali per le giovani coppie, le partecipazioni delle Regioni al SIF nei fondi regionali. In tale contesto dove il FIA sino ad oggi ha largamente sostituito le azioni di policy pubblica sostanzialmente assenti, si pone l'esigenza di comprendere cosa potrà accadere dopo la data di termine della adozione di delibere di intervento. Il ruolo svolto dalle Cooperative di Abitanti è stato di **un importante protagonismo** con progetti promossi in **10 Regioni** (Piemonte, Toscana, Umbria, Lazio, Lombardia, Emilia Romagna, Friuli Venezia Giulia, Puglia, Marche,

Basilicata), per impegni di circa **300 milioni di Euro per la realizzazione di circa 3000 alloggi**.

La partecipazione delle Cooperative è stata in sintesi di apporto di patrimonio già assegnato in locazione o godimento ai soci come volano per altri investimenti; apporto di aree da sviluppare; cessione di cantieri parzialmente finanziati con contributi pubblici in carenza di credito; invenduto; gestione patrimonio di terzi.

Riteniamo che per essere nelle condizioni di realizzare Housing Sociale, quindi alloggi a costi calmierati, vadano considerati alcuni aspetti:

- **la quasi assenza di contributi pubblici rende difficile, se non impossibile, realizzare interventi che abbiano canoni di accesso sostenibili con la capacità di spesa degli utenti finali o che possano risultare competitivi con i tassi di mutuo necessari per l'acquisto diretto;**
- **il ruolo delle Istituzioni Pubbliche può svilupparsi in maniera alternativa con una partecipazione non finanziaria attraverso leve fiscali, urbanistiche e attraverso diverse forme di agevolazione;**
- si può "allargare" alla **sfera privata** la possibilità di partecipazione di natura non finanziaria in progetti di Housing Sociale che potrebbe esplicitarsi attraverso quote di beni e /o servizi o venture capital in una logica solidaristica;
- **la leva urbanistica** deve operare in modo innovativo rispetto al passato, in primo luogo in una prospettiva di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente. L'azione deve tendere a privilegiare, rendere sostenibili e meno onerosi quei sistemi infrastrutturali di media e piccola intensità che possano accompagnare l'azione di ricucitura e integrazione dei tessuti urbani periferici; in questo senso la leva urbanistica dovrà riconoscere necessariamente l'housing sociale come elemento aggregato, ovvero non solo come residenza ma come reale portatore di servizi, come "contributore" di livello sociale nell'innalzamento qualitativo di aree e quartieri, quindi come **standard qualitativo;**
- **i beni demaniali** alle condizioni attuali non riescono a costituire quella funzione di volano per l'attivazione di programmi urbanistici complessi; se fossero previste delle forme di cessione meno onerose potrebbero assolvere alla funzione di recupero e alle esigenze di redditività e sostenibilità economica dei progetti di housing sociale;
- le amministrazioni pubbliche **possiedono ingenti patrimoni di aree e immobili**, anche derivanti dalla smobilizzazione del patrimonio statale (si pensi alle caserme e a ai depositi militari dimessi), spesso inutilizzati o sotto-utilizzati, **che potrebbero essere messi a disposizione dei privati, attraverso procedure concorsuali di evidenza pubblica**, al fine di attivare programmi integrati di edilizia residenziale sociale/housing e riqualificazione urbana. A tale riguardo, In questi anni si sono susseguite **aste di vendita di immobili pubblici**, da ristrutturare e/o riqualificare all'interno della città edificata, **andate spesso deserte**, peraltro dopo reiterati ribassi della base d'asta. È il caso, forse che questo patrimonio sia **destinato non solo a fare cassa, ma anche offerto all'iniziativa e alla concorrenza dei privati sotto il profilo della cifra sociale e innovativa della proposta progettuale;**
- quello che qui interessa, naturalmente, non è necessariamente o solo la scala vasta dell'intervento, **ma l'applicabilità degli interventi anche rispetto a contesti più limitati**, che parte dalla messa a disposizione del patrimonio pubblico e dal partenariato pubblico-privato, al fine di creare le opportunità e le convenienze (anche economiche) per la realizzazione di nuove modalità di trasformazione e rigenerazione urbana. In questi contesti di più limitata estensione, ma tuttavia scelti oculatamente in funzione delle esigenze del contesto edificato in cui ricadono, il patrimonio pubblico potrebbe essere offerto a promotori/soggetti attuatori privati, attraverso adeguate procedure concorsuali di evidenza pubblica, **in cui la selezione dei concorrenti avvenga secondo logiche diverse da quelle incentrate esclusivamente sul massimo rialzo del prezzo** a base d'asta, premiando la formulazione di piani finanziari innovativi di favore per l'acquisizione della prima casa di proprietà da parte dei giovani (vedi "leasing abitativo" introdotto dalla legge di stabilità 2016), la realizzazione di interventi innovativi sotto il profilo della qualità edilizia, impiantistica e dell'efficienza energetica degli edifici, la caratterizzazione sociale delle realizzazioni e le proposte di nuove forme dell'abitare e del coabitare, ecc
- **Il rapporto con i soggetti proprietari/gestori del patrimonio di edilizia residenziale pubblica dei Comuni** (Aler, Ater, Acer, ecc). Nelle varie realtà territoriali (soprattutto nei Comuni ad alta tensione abitativa), andrebbero **agevolate e implementate le forme di collaborazione con gli enti gestori del patrimonio di E.R.P.** (che già esistono), spesso costituito da alloggi sfitti, ubicati in fabbricati vetusti ed energivori, che richiedono pesanti interventi di ristrutturazione e di consolidamento statico, nonché di riqualificazione e valorizzazione sociale, al fine di reperire e attivare risorse di cui il pubblico è carente. Attraverso procedure di evidenza pubblica, ovvero per negoziazione diretta con gli enti gestori e i Comuni, si tratterebbe di acquisire gli stabili pubblici da ristrutturare in diritto di superficie, in comodato d'uso gratuito o in concessione, per una durata pre-concordata in funzione dell'entità e della tipologia dei lavori che devono essere svolti, ai fini della loro riqualificazione edilizia, sismica ed energetica e della successiva assegnazione degli alloggi in locazione

e/o in proprietà superficaria, a canoni agevolati e/o a prezzi calmierati, a favore di nuclei familiari appartenenti alla cosiddetta "fascia grigia".

- azioni e politiche che riguardano l'**utenza** degli interventi di Housing Sociale quali l'incentivazione degli strumenti di sostegno alla morosità incolpevole, forme di garanzie pubbliche collaterali per i mutui, fiscalità di vantaggio per le imposte locali, strumenti diversi e più efficienti sulle procedure di rilascio degli immobili in caso di morosità.
- Acquisizione aree/immobili a standard urbanistico per l'Edilizia Residenziale Sociale

Con la legge n.244/2007 (Legge finanziaria per il 2008) è stato introdotto uno **standard generalizzato per l'edilizia residenziale sociale**, da applicare in ogni ambito di trasformazione edilizia del territorio, da cui è discesa la definizione di alloggio sociale, contenuta nel Decreto del Ministro delle Infrastrutture 22/04/2008, quale elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie di individui e nuclei familiari svantaggiati, nonché quale servizio di interesse economico generale costituente standard urbanistico aggiuntivo da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali.

In particolare, l'art.1, comma 258, della citata legge n.244/2007 prevede testualmente che **in aggiunta** alle aree necessarie per le superfici minime di spazi pubblici o riservate alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi di cui al D.M. del Ministro dei Lavori Pubblici 02/04/1968 n.1444, e alle relative leggi regionali, **negli strumenti urbanistici sono definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita da parte dei proprietari, singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare a edilizia residenziale sociale, in rapporto al fabbisogno locale e in relazione all'entità e al valore della trasformazione.**

Il successivo comma 259, completa e specifica il precedente, stabilendo testualmente che ai fini dell'attuazione di interventi **finalizzati alla realizzazione di edilizia residenziale sociale, di rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e di miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti**, il Comune può, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici, **consentire un aumento di volumetria premiale** nei limiti di incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti di cui al comma 258.

Di fronte alle difficoltà operative incontrate dal P.E.E.P., il legislatore ha quindi **affiancato** ad esso una modalità alternativa per favorire il reperimento di alloggi di edilizia residenziale sociale, prevedendo per essi uno **standard generalizzato** da applicare in ogni ambito di trasformazione, **sulla base di una motivazione di natura solidaristica** e prevedendo/istituzionalizzando **forme di contrattazione pubblico-privato in aggiunta** al consolidato modello della programmazione e pianificazione pubbliche (P.E.E.P.).

Tale onere o contribuzione, quindi, **eviterebbe il ricorso all'apposizione di vincoli espropriativi**, con tutti i connessi limiti che ne derivano, in quanto adempimento finalizzato a consentire l'approvazione del piano urbanistico attuativo e l'ottenimento dei titoli edilizi da parte dei soggetti attuatori. Inoltre, considerato che l'alloggio sociale costituisce, ex lege, standard urbanistico aggiuntivo, ne consegue che la relativa cessione gratuita di aree e immobili da parte dei Comuni è fuori campo Iva (analogamente alla cessione di aree per la realizzazione delle opere di urbanizzazione) e **sconta solo l'imposta fissa di registro.**

Purtroppo, nel pregio sta anche il limite del nuovo approccio. Questo, perché tale meccanismo **per sua natura si realizza soltanto se (e quando) vengono avviati gli altri interventi (privati)** del piano particolareggiato, facendo quindi dipendere l'andata a buon fine dei piani pubblici di realizzazione dell'E.R.S. **dalla volontà o convenienza di pochi grandi proprietari di far valere i propri diritti edificatori ed attivare la propria parte d'intervento**, come avvenuto nei pochi casi in cui si è cercato di applicarlo. L'interesse generale finisce quindi per restare ostaggio dell'interesse privato a rimandare l'attuazione degli interventi a improbabili futuri miglioramenti del mercato immobiliare, con la grave conseguenza che, decadendo il diritto edificatorio, e con questo anche l'obbligo per il privato di cedere aree o immobili, si incorre nel rischio di vedere irrimediabilmente compromessa la realizzazione di alloggi E.R.S. attraverso questa modalità.

I limiti connaturati alle nuove modalità di reperimento di alloggi E.R.S., qui delineate, potrebbero essere superati solo con un urgente recupero, a livello locale, di politiche abitative **declinate in strumenti urbanistici attuativi di iniziativa pubblica** (e non solo privata), **nonché supportate da un'efficace attività di negoziazione con il privato**, sulla base di incentivi mirati ed effettivamente convenienti. In tal modo si potrebbero perseguire politiche e interventi di qualificazione urbana realmente attenti alle situazioni più critiche sotto il profilo sociale e al recupero di porzioni di città dal punto di vista dei servizi, della sicurezza e dell'inclusione sociale. Naturalmente, ciò richiede, da parte dei Comuni, un paziente lavoro di tessitura e ricomposizione fondiaria, di coordinamento tra soggetti diversi e di rimozione di inerzie, rispetto al quale **la cooperazione di abitanti, per sua natura e missione, potrebbe fornire un grosso contributo in termini di "soggetto aggregatore".**