



**Audizione**  
**Commissione parlamentare di Inchiesta**  
**sulle condizioni di sicurezza e sullo stato di degrado delle**  
**città e delle loro periferie**  
**PROPOSTE ACI ABITAZIONE**

Rossana Zaccaria

Presidente Legacoop Abitanti

Coordinatrice ACI Abitazione

Roma, 16.05.17



### Un nuovo approccio alla rinascita delle Periferie

- Trattare in **un'ottica innovativa la questione delle periferie** consente di dare risposta a diversi bisogni di ricucitura del tessuto urbano.
- In alcune 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.  
(Bando Periferie).
- 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.



### Patrimonio delle Cooperative di Abitanti

Le cooperative di Abitanti in Italia hanno:

- **realizzato 980.000 alloggi**
- **40.000 alloggi** tuttora di proprietà delle cooperative (cosiddetta proprietà indivisa).

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

- Una buona parte (più del 50%) del patrimonio più storico è stata già riqualificata.
- Circa **6000 alloggi** richiedono interventi di riqualificazione importante, con un investimento stimato di circa 130 milioni di euro.



## I - Esempi cooperativi di Rigenerazione: Abitanti al Centro delle Periferie



## I- Riqualficazione del Patrimonio Pubblico Ruolo delle cooperative

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.

### UN ESEMPIO – STADERA QUATTRO CORTI - Milano

*L'intervento di **recupero funzionale** complessivo di una porzione significativa del **Quartiere Stadera**, uno storico complesso ERP.*

*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 a Solidranosc, per essere completamente ristrutturate e affittate a canone concordato a propri soci dotati dei requisiti richiesti.*



### I- Condizioni di Replicabilità

*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.***

**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, fiscalità locale agevolata, eventuali fondi di garanzia a fronte delle morosità;

**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).



## II - Ruolo della Gestione Sociale nelle Periferie

I contesti urbani delle periferie hanno bisogno anche di un nuovi tipi di soggetto gestore.

### Una pratica consolidata

L'Alleanza delle Cooperative Italiane gestisce attualmente un patrimonio a proprietà indivisa di **40.000 alloggi**

### Una pratica in progress

Il modello si sta evolvendo attraverso il confronto con nuovi target abitativi e nuovi contesti.

Il mondo cooperativo ha una posizione rilevante all'interno del Sistema Integrato dei Fondi:

✓ **circa 2500 alloggi gestiti in diverse Regioni**



## II - Gestione Integrata

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 e per i soggetti proprietari.

L'idea fondante è che una gestione cooperativa che si qualifica come **Gestione Integrata** possa garantire nel lungo periodo:

- la costruzione e la **tenuta della comunità** (opportunità per il territorio);
- un **fattore di sicurezza per gli investitori** sia per il mantenimento del livello qualitativo degli immobili sia per la realizzazione degli obiettivi di rendimento.



## II- Qualificazione della Gestione Sociale Cooperativa

In questi quattro mesi come ACI Abitazione abbiamo realizzato un percorso di **qualificazione ed empowerment** delle competenze del Gestore Sociale Cooperativo.

- 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



### **III - Riqualificazione a scala edificio e Urbana**

#### **Ecobonus: proposta di estensione alle cooperative a proprietà indivisa**

**Il patrimonio edilizio delle periferie ha bisogno di importanti interventi di riqualificazione .**

#### **Dati generali:**

- 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.



### III - Estensione degli Incentivi Fiscali alle Cooperative

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.

Le **cooperative di abitanti**, in maniera discriminatoria e paradossale, 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 in senso restrittivo l’ambito applicativo della disposizione .

**Crediamo che questo sia uno strumento valido e importante che dovrebbe essere esteso anche alle cooperative di abitanti che hanno ampi patrimoni e che avrebbero la possibilità di agire alla scala di interi edifici e quartieri periferici**



### III - Cessione del Credito Fiscale per la Riqualificazione

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'Agenzia delle Entrate.

**Rispetto a questa prospettiva le Cooperative di abitanti potrebbero agire come aggregatori di domanda e come General Contractor degli interventi.**

- Al fine di favorire e stimolare l'attività di aggregazione della domanda e 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.**
- Questo meccanismo sopra descritto, richiede il **superamento del monopolio delle E.S.Co.** quali unici soggetti deputati alla operatività/gestione degli interventi.



### IV - RIGENERAZIONE URBANA

Una nuova cultura del riuso, le nuove normative urbanistiche, il Disegno di Legge sul Consumo di Suolo **costituiscono evidentemente un nuovo approccio che spinge nella direzione di rigenerazione delle periferie piuttosto che su nuove espansioni.**

Tuttavia crediamo servano alcuni strumenti di natura fiscale, urbanistica, di visione a supporto di tale prospettiva. Ne citiamo alcuni:

- superare delle **logiche vincolistiche esasperate** che sono contraddittorie con un'idea di innovazione e di riuso;
- **PPP** si rivela in alcuni casi pilota un'operazione vincente: ci sono degli esempi virtuosi 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;



- **promuovere un forte processo di incentivazione – procedurale e fiscale – per quei soggetti che operano su suolo già consumato,**
- 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
- apprestare una **coerente politica degli oneri legati al rilascio dei titoli edilizi abilitativi alla realizzazione degli interventi di ristrutturazione edilizia che ancora oggi risultano decisamente disincentivanti, se non addirittura penalizzanti, in varie realtà.**

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;

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.



### IV - Detrazione fiscale per Acquisto Prima Casa in Interventi di Rigenerazione Urbana

Si tratta di estendere le misure generiche di detrazioni per le ristrutturazioni – 36% - (articolo 16-bis del decreto del Presidente della Repubblica 23 dicembre 1986, n. 917) a coloro che acquistano la prima casa in interventi di Rigenerazione Urbana.

#### **Obiettivi:**

- ridurre il disagio abitativo di numerosi cittadini costituenti la cosiddetta “fascia grigia”, favorendone l’accesso alla prima casa attraverso una detrazione fiscale già da tempo sperimentata per le ristrutturazioni edilizie;
- promuovere 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.



### V - Funzione dei P.E.E.P

I Piani di Zona o Piani per l'Edilizia Economica e Popolare (P.E.E.P.) 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.

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 di alcune esperienze di grande innovazione su temi quali l'accoglienza di lavoratori stranieri immigrati (già nei primi anni '90), di autocostruzione, di bioarchitettura, di co-housing, di servizi/spazi condominiali rivolti anche all'uso collettivo ....



### V - Ridefinizione dei PEEP

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.

Aspetti critici:

- 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.
- la difficile sostenibilità dei costi relativi alle urbanizzazioni e alla dotazione di infrastrutture e servizi per il territorio;
- 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.



### V - Criticità dei PEEP e Proposte Soluzioni

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, che per il **mancato completamento delle urbanizzazioni** causato dall'incremento dei costi e la contestuale interruzione dell'attività imprenditoriale di molti operatori.

Ad oggi quindi è necessario prevedere una serie di interventi mirati 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;
- **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/degradatae**, anche ambientale e paesaggistico.



### **VI- Housing Sociale: prospettive**

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.

Il ruolo svolto dalle Cooperative di Abitanti è stato di **un importante protagonismo** con progetti promossi in **10 Regioni** per impegni di circa **300 milioni di Euro** per la realizzazione di circa **3000 alloggi**.

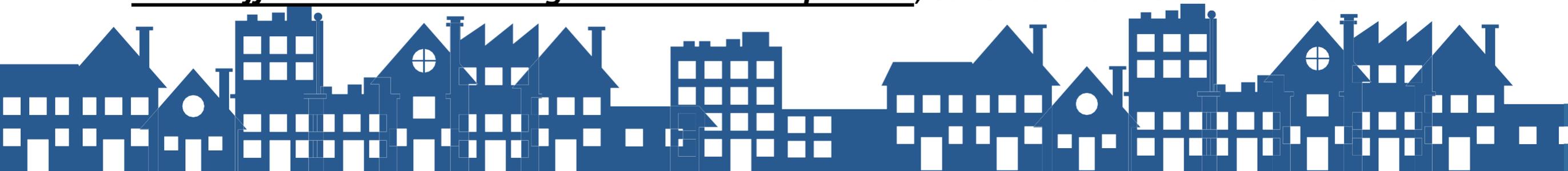
Riteniamo che per essere nelle condizioni di realizzare Housing Sociale, quindi alloggi a costi calmierati, vadano considerati alcuni aspetti:

- **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 ratei 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;**



### VI- Housing Sociale: prospettive

- 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 che premiano progetti innovativi;**
- nelle varie realtà territoriali 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;
- promuovere 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.
- I limiti connaturati alle nuove modalità di reperimento di alloggi E.R.S., 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.



**GRAZIE!**