



PROPOSTA DI PIANO NAZIONALE PER LA RIPRESA E LA RESILINZA

Audizione Alleanza Cooperative Italiane Settore Abitazione

8° COMMISSIONE LAVORI PUBBLICI, COMUNICAZIONI

Roma, 2 Marzo 2021

Un Piano italiano per la ripresa e la resilienza come vero progetto strutturale di ampio respiro, che delinei una visione di futuro del Paese per le nuove generazioni, puntando alla crescita inclusiva, alla centralità dell'impresa con particolare riguardo alla cooperazione come modello unico di rilievo costituzionale alla quale è riconosciuta una funzione "sociale", al lavoro, alla rigenerazione urbana sostenibile, alla ricerca e alla formazione.

Pur condividendo l'impostazione di fondo e gli assi strategici prioritari individuati, come poi specificati negli orientamenti del nuovo Governo, riteniamo che, per conseguire l'obiettivo della coesione sociale e del bene comune ed innescare in tal modo un reale percorso di benessere e di crescita, sia necessario definire la direzione di marcia in un arco temporale pluriennale con la determinazione di obiettivi specifici e progetti complessivi di sistema e con tempi certi per la loro fattibilità, come richiesto dai Regolamenti dell'Unione Europea 2021/240 e 2021/241 con i quali sono state definite le linee operative che i Paesi membri devono seguire nella redazione dei loro piani di ripresa e resilienza.

Proporsi un approccio olistico allo sviluppo significa puntare su macro idee strategiche e trasversali ai settori produttivi, coinvolgendo i soggetti privati, in particolare del privato sociale, che possono fornire un contributo di creatività imprenditoriale e "sociale" indispensabile per il conseguimento dell'obiettivo del rilancio del Paese.

Il Settore delle Cooperative di abitanti in Italia, che è rappresentato unitariamente nell'Alleanza delle Cooperative Italiane formata da Confcooperative Habitat, Legacoop Abitanti e AGCI Abitazione, ha svolto una funzione sociale molto rilevante negli anni, dando la casa ad oltre un milione di famiglie nel corso della sua storia.

Il Piano nazionale per la ripresa e la resilienza potrà costituire un'opportunità anche per il nostro Settore, a condizione però che vengano adottate decisioni lungimiranti e coraggiose attraverso la semplificazione dell'attuale modello di governance pubblica, l'individuazione di un'unica autorità decisionale per i programmi di spesa, la determinazione di programmi prioritari con riguardo alla rigenerazione urbana sostenibile delle nostre città, alla stabilizzazione del superbonus per la riqualificazione energetica degli edifici, allo sviluppo delle aree interne e di montagna e del Sud d'Italia.

A questo scopo, l'orientamento espresso di incardinare il Piano di ripresa e resilienza nel Ministero dell'economia e delle finanze con la collaborazione dei Ministri competenti per settore può rappresentare un cambio di passo qualora venga assicurato un efficace coordinamento di tutte le strutture a livello nazionale e locale anche in relazione alla verifica delle fasi di attuazione dei progetti.

Per quanto riguarda gli interventi di rigenerazione urbana e sociale, si propone di affermarne il carattere di interesse pubblico, al fine dello loro rapida attuazione senza gli attuali intralci burocratici.

Nel ripensare le nostre città a misura d'uomo, occorre tornare a "fare città" come promozione dell'urbanità negli aggregati insediativi, per promuovere l'arte di abitare come progetto culturale del vivere civile, poiché ogni nuova casa o nuovo edificio contribuisce alla costruzione o alla distruzione della città. Sono questi solo alcuni principi cardine della Carta dell'Habitat di Confcooperative che possono costituire valori fondanti anche per orientare al bene comune le azioni e i progetti del PNRR.

Osservazioni sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza

Alleanza Cooperative Italiane Settore Abitazione esprime quindi una valutazione complessivamente positiva sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza che, dopo molti anni di assenza di una politica abitativa strutturale, definisce una nuova agenda sulle Infrastrutture Sociali del paese e nell'ambito dell'asse crescita inclusiva e coesione sociale riconosce al tema dell'housing sociale e della rigenerazione urbana un ruolo centrale.

Tuttavia, vi sono alcuni aspetti relativi agli obiettivi e strumenti del piano che crediamo meritino ulteriori approfondimenti e alcune modifiche.

▪ **Explicitazione della funzione cooperazione di abitanti come soggetto di co-progettazione e soggetto attuatore**

Il PNRR si riferisce all'importanza della coprogettazione tra Pubblica Amministrazione e Terzo Settore che consente *“una lettura più penetrante dei disagi e dei bisogni al fine di intercettare le nuove marginalità e fornire servizi più innovativi, in un reciproco scambio di competenze ed esperienze”*. Riteniamo essenziale che gli operatori che promuovono offerta di alloggio sociale ai sensi del DM 22/08/2008 tra cui le cooperative di abitanti, siano esplicitamente ricompresi tra i soggetti coinvolti nella coprogettazione e nell'attuazione dei programmi.

(DM 22/08/2008- è' definito «alloggio sociale» l'unita' immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. Il servizio di edilizia residenziale sociale viene erogato da operatori pubblici e privati prioritariamente tramite l'offerta di alloggi in locazione alla quale va destinata la prevalenza delle risorse disponibili, nonche' il sostegno all'accesso alla proprietà della casa, perseguendo l'integrazione di diverse fasce sociali e concorrendo al miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari).

Negli anni in cui le politiche abitative prevedevano anche forme di contribuzione pubblica a sostegno di soggetti privati per cofinanziare iniziative di effettiva offerta abitativa accessibile, la cooperazione, la cui finalità è mutualistica e non lucrativa, si è rivelata lo “strumento” ideale per dare risposte abitative alla cosiddetta “fascia grigia” (che non ha i requisiti per l'edilizia pubblica e al tempo stesso non ha risorse per accedere al libero mercato). In virtù di questa consolidata competenza e di un benchmark riconosciuto a livello internazionale, riteniamo che la cooperazione di abitanti sia un soggetto necessario per l'attuazione di questo piano, in affiancamento alle pubbliche amministrazioni.

▪ **Necessità di risorse a fondo perduto per un'offerta di casa a canoni calmierati in un'ottica di blending**

Le analisi recenti sul gap esistente tra offerta di housing sociale prodotta dal Fondo Investimenti per l'Abitare e una domanda che non trova risposta, mette in luce come via sia assoluta necessità di risorse a fondo perduto per rispondere a un target che rimane scoperto, non solo dal mercato ma anche parzialmente dall'attuale offerta di Edilizia Residenziale Sociale.

In una visione di progetti complessi con un mix di target e di risorse, è evidente come una parte di risorse a fondo perduto siano una condizione necessaria per sviluppare un'offerta attualmente molto ridotta.

Per raggiungere l'obiettivo non si può quindi prescindere da forme di agevolazioni pubblica rappresentate da leve urbanistiche, fiscali e finanziarie. Le amministrazioni comunali possono attivare solo alcune di queste leve: occorre quindi una nuova Politica sociale nazionale per la casa che riconosca la specificità dei diversi territori e mercati e ne sostenga l'inclusione.

Di conseguenza riteniamo che solo una nuova stagione, che vede risorse pubbliche fungere da effetto moltiplicatore di risorse private, possa consentire di raggiungere gli obiettivi sopra descritti.

La nostra proposta: un programma edilizio per la locazione a lungo termine, con l'obiettivo di realizzare 10.000 alloggi (da 60 mq., costo stimato 150mila euro ciascuno, coperti per 130mila euro con mutuo bancario e 20mila con quota di autofinanziamento privato), prevedendo un contributo pubblico di 5.000 Euro annui ad alloggio per tutta la durata del mutuo ed un canone di locazione mensile di 320 Euro (al netto di oneri fiscali e di gestione). Una proposta che metterebbe in moto investimenti privati di circa 1,5 miliardi e genererebbe nuova occupazione per circa 35.000 addetti.

▪ **Mixité di attori nella governance dei fondi**

Il PNRR “prevede un meccanismo a leva con l’investimento in fondi target che propongono progetti di social housing”.

Un piano di questa complessità necessita di avere una chiara governance pubblica con un coinvolgimento di una pluralità di attori. Tra gli strumenti utilizzati a partire dal 2008 per una nuova offerta abitativa a prezzi calmierati vi è stata la costituzione del FIA, che sembrerebbe potersi riprodurre con modalità simili nelle intenzioni del Piano. Nei progetti di Housing Sociale di questo decennio è stato raggiunto un livello di sperimentazione di nuovi format abitativi all’altezza delle migliori esperienze europee, attraverso una mixité di target e di funzioni; questo modello richiederebbe, secondo il mondo della cooperazione di abitanti, un’evoluzione su diversi aspetti:

- **l’introduzione della mixité nel management dei processi attraverso un sistema di advising allargato e plurale fondato sulle competenze e la conoscenza delle specificità territoriali.** Sono gli stessi documenti di indirizzo europei, le linee guida di Invest EU, ad esempio, che fanno riferimento alla costruzione di PPP, con tutti gli operatori, incluse le cooperative di abitanti;
- **una chiara intenzionalità di impatto sociale** che possa essere misurata con sistemi di valutazione che sappiano leggere i bisogni diversificati della domanda abitativa fragile e a garanzia di un servizio economico di interesse generale;
- **la centralità delle funzioni gestionali** (Property/Facility/Community Management integrati) come aspetti che richiedono coerentemente un effettivo riconoscimento nella catena del valore economico e sociale;
- **la sperimentazione di modelli ibridi** di promozione, coprogettazione e governance degli interventi di abitare sociale (collaborativo, solidale e cooperativo o a gestione cooperativa), consentirebbe di rispondere a bisogni sempre più specifici di target di popolazione e **l’allargamento della base a cui fornire risposte in termini di mq/servizi, permetterà di raggiungere anche quei cittadini che in questo momento non possiedono le credenziali per rendere sostenibili i piani finanziari dei Fondi.**

▪ **Modalità di accesso trasparente alle risorse pubbliche**

Il PNRR fa riferimento ad azioni che “verranno affiancate da misure per garantire trasparenza, legalità ed equità”.

Occorre in questo senso prevedere delle modalità di accesso trasparente alle risorse pubbliche, per finanziare o sostenere investimenti privati sull’alloggio sociale, considerato servizio di interesse economico generale proprio per il suo ruolo di pilastro dell’infrastruttura sociale. La leva pubblica delle risorse di Cassa Depositi e Prestiti deve essere a disposizione di una pluralità degli attori privati; l’articolazione degli operatori è essenziale per costruire un’offerta diversificata. In questa direzione la cooperazione di abitanti ha un benchmark di competenze consolidato e una missione mutualistica come elemento fondante della capacità di produrre impatto sociale autentico.

▪ **Valutazione di Impatto**

Il sistema dei programmi di rigenerazione urbana dovrà porre l’enfasi sulla sperimentazione di pratiche concertative e partenariali che, in uno scenario di progressiva riduzione delle risorse pubbliche, risultano determinanti ai fini della sostenibilità dei programmi stessi. In questo quadro, in cui spesso, il valore degli asset non trova corrispondenza nelle tradizionali misure economiche, ma è unicamente il riflesso del valore della progettualità sociale che può esprimersi all’interno o al contorno di questi, è essenziale che vi siano strumenti volti a valutare l’impatto generato.

Tale sistema dovrà essere concepito come processo ex ante, che programma in maniera intenzionale mettendo al centro una serie di indicatori tra cui: l’effettiva affordability degli interventi (canoni applicati rispetto a bisogni misurati), conoscenza dei territori e capacità di rispondere ai bisogni, benchmark di competenza dei soggetti, capacità di sviluppare progetti di filiera complessi, valutazione dell’effettiva centralità e riconoscimento economico delle funzioni di costruzione e gestione delle

comunità.

▪ **Rigenerazione Urbana e rigenerazione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica**

Rispetto alla rigenerazione urbana, la cooperazione di abitanti ha condotto esperienze di successo, presentate anche alla Commissione Periferie, di riqualificazione del patrimonio pubblico e successiva gestione. Gli elementi essenziali e replicabili di tale esperienza sono state una modalità di Partnership Pubblico Privato nella quale un blending di risorse pubbliche di cofinanziamento cooperativo, hanno consentito di mantenere la proprietà pubblica del patrimonio integrando competenze e risorse. Questa modalità potrebbe essere replicata usando le risorse di Next Generation EU per nuove progettualità attraverso meccanismi simili.

▪ **Equiparazione delle cooperative di abitanti a IACP su estensione utilizzo superbonus 110%**

Nella Missione 2 – Rivoluzione Verde e Transizione Ecologica – capitolo Edilizia privata: estensione del superbonus al 110% per efficientamento energetico e messa in sicurezza degli edifici si prevede che *“la misura si applica alle spese sostenute fino al 30 giugno 2022 (31 dicembre 2022 per gli IACP). Può essere applicata per ulteriori sei mesi nei casi di lavori effettuati da condomini e IACP quando siano stati effettuati almeno il 60% dei lavori prima del termine di scadenza della misura. Al fine di dare maggiore tempo per gli interventi più complessi, si prevede di allungare l’applicazione della misura (i) per gli IACP al 30 giugno 2023; e (ii) per i condomini fino al 31 dicembre 2022, a prescindere dalla realizzazione di almeno il 60% dei lavori.”*

L’obiettivo è di aumentare in modo sostanziale il risparmio annuale generato dagli interventi di riqualificazione energetica.

Rispetto a questo obiettivo proponiamo l’equiparazione delle cooperative di abitanti a proprietà indivisa a ex IACP come previsto in misure precedenti, proprio per la medesima destinazione sociale del patrimonio abitativo.

NB – In questo senso proponiamo anche un emendamento rispetto a quanto previsto nella legge di Bilancio 2021

Proposte progettuali

In tale ambito, come Alleanza Abitazione abbiamo messo a punto due progetti che mirano a concorrere alla realizzazione degli obiettivi del PNRR.

In particolare, con il primo progetto si intende riqualificare il patrimonio abitativo privato attraverso l’housing sociale e la rigenerazione del tessuto anche sociale e urbano; mentre con il secondo progetto si intendono promuovere e realizzare nuove forme di welfare urbano dinamico ad alto impatto sociale attraverso tre componenti: l’incremento di edilizia residenziale sociale in connessione con forme innovative di servizi di assistenza e cura alla persona e alla diffusione di hub culturali e creativi, con l’intento di una rigenerazione che non sia solo riqualificazione del patrimonio costruito ma anche di rigenerazione delle comunità.

Si riportano di seguito le due proposte progettuali in sintesi slide, riservandoci di trasmettere successivamente i testi completi.