CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE

Osservazioni su proposte di legge C. 1169 Furfaro e C. 1562 Santillo

AUDIZIONE

Camera dei Deputati – Commissione VIII Ambiente

13 marzo 2025

CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE
Via Torino, 146
00184 ROMA
t +39 06/680001
f +39 06/68134236
confcooperative@confcooperative.it
www.confcooperative.it

CONFCOOPERATIVE
CONFEDERAZIONE COOPERATIVE ITALIANE

Sommario

A. PREMESSA 3

B. OSSERVAZIONI AI TESTI (AC 1562 e AC 1169) 4

C. IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE DI ABITANTI PER INTEGRAZIONE ERS/ERP 5

D. MISURE MIRATE PER ERS 5

E. LE CRITICITA' DELLA RIGENERAZIONE URBANA FINALIZZATA ALLE ERS/ERP 6

F. SERVIZI ALL'ABITARE E AL WELFARE COLLABORATIVO 6

G. UNA TERZA VIA – COLLABORAZIONE TRA ENTI GESTORI DEL PATRIMONIO PUBBLICO E COOPERAZIONE DI ABITANTI 7

H. TEMA DELLE BONIFICHE DELE AREE DISMESSE 8

Osservazioni Confcooperative

su proposte di legge C. 1169 Furfaro e C. 1562 Santillo

recanti disposizioni concernenti la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, le agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale pubblico e sociale nonché il sostegno dell'accesso alla locazione di immobili abitativi e del pagamento dei canoni di locazione

A. PREMESSA

La mancanza di case è un problema molto esteso, complesso. Interessa l'Italia così come il resto del continente tanto che per la prima volta nella storia dell'Unione Europea abbiamo un Commissario ad hoc e si discute di un piano europeo per l'emergenza abitativa.

È un problema che incide in maniera particolarmente grave sui cittadini meno abbienti, coloro che senza canali specifici di accesso ad alloggi a prezzi/canoni calmierati sono costretti ad una vita di sacrificio, vanificando scelte e aspettative di realizzazione personali e familiari.

Spesso, infatti, per poter acquistare una casa si è costretti ad acquistare immobili vetusti o a lasciare i capoluoghi per andare a vivere nei piccoli centri di provincia. È questa l'unica soluzione per trovare residenze economicamente più alla portata "di portafoglio", ma è una scelta – subita – che determina un processo di pendolarismo forzato che si ripercuote negativamente sulla qualità della vita, sulla mobilità e sulla sostenibilità ambientale.

Come sottolineato in un recente studio dell'Associazione Nazionale Costruttori Edili (Ance), ben 10 milioni di famiglie con un reddito annuo fino a 24.000 euro non possono permettersi di acquistare un'abitazione nelle grandi città italiane.

La nostra organizzazione, grazie al Consorzio Cooperative Lavoratori CCL di Milano, ha fatto di questo tema anche un oggetto di indagine scientifica, contribuendo alla costituzione dell'Osservatorio Casa Abbordabile (OCA), che ha l'obiettivo di monitorare, nel contesto della città metropolitana di Milano, le dinamiche di abbordabilità della casa: la sostenibilità dei costi abitativi rispetto ai redditi e le condizioni di accesso alla casa, in acquisto e in affitto, rispetto ai redditi e ai salari.

I due rapporti che sono stati pubblicati hanno, purtroppo, consegnato dati impietosi che confermano l'analisi di contesto: i prezzi medi di vendita sono cresciuti del 41%, i canoni di locazione del 22% mentre i redditi e le retribuzioni solo del 13% ma, tali retribuzioni medie sono cresciute solo del 3% per la categoria statistica degli "operai" e del 7% per quella degli "impiegati".

Stiamo parlando dei lavoratori che tengono in vita le città stesse: conducenti di mezzi pubblici, lavoratori dei servizi di cura, infermieri e medici, poliziotti solo per citarne alcuni.

Per trovare delle risposte che abbiano un'efficacia però, bisogna prendere in considerazione il governo del territorio, attivare una pluralità di strumenti che ci dicano chiaramente cose molto precise.

Come quella di dare priorità operative di analisi e valutazione i progetti per alloggi di edilizia residenziale sociale e/o convenzionata (vendita, affitto, patto di futura vendita, ecc.).
Come quella di inserire norme di priorità alla creazione di edilizia residenziale popolare e sociale anche nella riconversione di edifici esistenti.

È necessario, ad esempio, introdurre indicazioni e regole che sanciscano, chiaramente, fino a che punto è possibile convertire la destinazione di alloggi all'ospitalità extra-alberghiera, sottraendoli alla locazione di medio lungo termine.

Un dibattito pubblico serve, perché è con il dibattito pubblico che ci si confronta, si aumenta la consapevolezza e si costruisce una visione di insieme che riesca a collocare in un equilibrio positivo le legittime aspettative della vocazione turistica, della valorizzazione del patrimonio storico e culturale del nostro Paese, anche del lusso.

Non accettiamo che l'accoglienza dei turisti debba avvenire a discapito dei residenti, trasformando intere aree del nostro paese in parchi tematici vuoti e senza anima, ma non siamo neanche d'accordo nel demonizzare il turismo in sé.

B. OSSERVAZIONI AI TESTI (AC 1562 e AC 1169)

Nel merito dei provvedimenti, in termini generali, si concorda sul lavorare a un testo che affronti il tema della "Programmazione" di interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale, due azioni che, alla luce delle premesse sopra esposte, non possono che viaggiare di pari passo per affrontare il bisogno di case sia per persone fragili che per la cosiddetta fascia grigia.

Far viaggiare l'uno senza l'altro sarebbe controproducente.

Una **ricognizione del patrimonio inutilizzato** è una strada che può aiutarci ad avere un quadro più chiaro a livello nazionale, una sfida complessa ma che vale la pena affrontare con il coinvolgimento dei soggetti territoriali (AC 1562, art 2).

Allo stesso tempo non possiamo che condividere il concetto che serve **potenziare la capacità di intercettare il fabbisogno abitativo** (AC 1562, art 2 e 3) anche se riteniamo più corretto parlare di "bisogno abitativo". Un'azione che è ancora più potente se si mettono in campo metodi di organizzazione della domanda, di coinvolgimento e partecipazione alla risposta abitativa e della costruzione dei servizi collegati. Siamo particolarmente sensibili a questo tema e la cooperazione può offrire tante soluzioni, soprattutto legate al campo dell'edilizia residenziale sociale. In tal senso preme sottolineare che l'articolazione di Confcooperative dedicata alla cooperazione tra abitanti, **CONFCOOPERATIVE HABITAT**, ha in programma un evento proprio su questo tema il prossimo 26 marzo dal titolo "*Dal disagio abitativo alla ricostituzione urbana: strategie ed esperienze a confronto*".

In questo senso, servirebbero misure per favorire l'acquisto e la destinazione di alloggi ad edilizia residenziale pubblica **ed edilizia residenziale sociale** (AC 1169, art. 2).

È di grande interesse la creazione di uno strumento quale il "**Programma Abita**" che può supportare gli Enti nella programmazione pluriennale degli interventi (AC 1562, art 7).

È fondamentale prevedere meccanismi di partecipazione all'intercettazione e costruzione della domanda abitativa, processi che spesso possono contare su alleati come la cooperazione e il terzo settore, che sono fondamentali per dare risposte all'avanguardia e che sappiano rispondere al bisogno del territorio, come sopra riportato. Pertanto, proponiamo che rappresentanti delle organizzazioni di rappresentanza della cooperazione di abitanti siano incluse nel comitato esecutivo del "**Programma Abita**" (AC 1562, art 8).

Si ritiene di chiedere che, per quanto attiene alla quantità di superficie urbana edificabile destinata ad ERP/ERS, l'IMU generata nella fase di attuazione urbanistica e di realizzazione degli immobili sia azzerata o quantomeno fortemente ridotta.

Infine, si segnala la richiesta di prevedere l'applicazione di aliquota IVA super ridotta (4%) per i canoni di locazione di ERS gestiti direttamente dalle cooperative di abitanti, in coerenza con gli obiettivi di interesse generale a cui si rivolge questo tipo di intervento.

C. IL RUOLO DELLA COOPERAZIONE DI ABITANTI PER INTEGRAZIONE ERS/ERP

La messa a disposizione delle risorse per l'incremento dell'offerta abitativa sociale a canoni e prezzi calmierati deve considerare un mix di target e tipologie di offerta abitativa (ERS-ERP), con il coinvolgimento di una pluralità di attori, anche con l'obiettivo di integrare e rendere complementare il sistema dell'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) e il sistema dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS), in modo che, secondo il principio di sussidiarietà, sia valorizzato il ruolo che la cooperazione di abitanti ha storicamente ricoperto nella programmazione e attuazione delle politiche abitative, sia regionali che comunali. Le cooperative di abitanti, infatti, attraverso la consolidata esperienza nell'attuazione di progetti integrati plurisettoriali che coinvolgono la produzione lavoro, il sociale, le cooperative culturali e sportive, dei servizi, ecc., possono essere a pieno titolo uno degli operatori in campo (attraverso adeguati percorsi di qualificazione e accreditamento) anche per la riqualificazione e la gestione del patrimonio immobiliare pubblico dismesso o inutilizzato da tempo, interfacciandosi rispetto al lavoro prezioso svolto sui territori comunali dalle Agenzie per la Casa.

D. MISURE MIRATE PER ERS

I canoni di locazione/godimento e i prezzi di acquisto degli alloggi realizzati con i contributi dovranno qualificare "veri" alloggi ERS, confacenti allo stato di effettivo bisogno economico-sociale dei nuclei familiari e delle categorie sociali di riferimento (da selezionare sulla base di opportuni requisiti soggettivi ed economici). In particolare, i canoni base di locazione/godimento dovranno essere di importo RIDOTTO DI ALMENO IL 10% RISPETTO AI canoni minimi mensili della sub-fascia di appartenenza derivanti dall'applicazione degli Accordi territoriali di cui all'art.2, comma 3, della legge n.431/1998; e maggiorando i contributi in caso di riduzione superiore al 10%; fermo restando, in ogni caso, il mantenimento di un rapporto tra canone e reddito familiare netto del nucleo assegnatario mai

superiore al 25/30%. Sarebbe importante, infine, dare priorità alle proposte che prevedano la messa a disposizione dei Comuni (Agenzie Casa) di quote prefissate di alloggi con riduzioni dei canoni concordati superiori al 10%.

E. LE CRITICITA' DELLA RIGENERAZIONE URBANA FINALIZZATA ALL'ERS/ERP

Aumentare l'offerta di alloggi ERS, senza consumo di suolo – ovvero con consumo di suolo a "saldo" zero – significa affrontare i nodi e le rigidità che, da troppo tempo, impediscono interventi di rigenerazione urbana di ampia scala.

Una di queste criticità riguarda, in particolare, i grandi edifici e le vaste aree dismesse, di proprietà pubblica e privata, spesso in stato di grave abbandono, che meriterebbero di essere rigenerati verso una destinazione abitativa e a servizi, anche ad uso temporaneo, attraverso progetti in grado di recuperare il valore sociale dei luoghi e le potenzialità delle comunità. In particolare, molti di questi immobili sono di proprietà dello Stato, attraverso le articolazioni operative delle sue Agenzie (Invimit, Ferrovie dello Stato, Cassa Depositi e Prestiti, Demanio), così come degli enti locali, con valori di carico irrealistici che impediscono ai privati di effettuare investimenti profittevoli, con uno stato di cose che si sta trascinando anche da decenni su vari territori del paese. Si ritiene importante favorire l'immissione di questi immobili sul mercato, a favore di quei privati che si impegnano a conferire all'offerta abitativa i connotati dell'Edilizia Residenziale Sociale. Oggi, infatti, troppo spesso gli operatori di mercato si focalizzano sulla fascia di domanda medio-alta, sostanzialmente di nicchia e ad alto valore aggiunto, trascurando la maggiore domanda che arriva dai profili a basso potere di spesa (studentati, alloggi a prezzi convenzionati o a canoni calmierati, ecc.).

Da questo punto di vista, è fondamentale che la Proposta di Legge preveda norme (urbanistiche, edilizie e fiscali) per semplificare ed agevolare l'attuazione degli interventi di rigenerazione urbana, con uno specifico focus su quelle che consentano uno snellimento delle procedure di acquisizione e utilizzazione, da parte dei Comuni, degli immobili demaniali dismessi (ad esempio, rispetto alle tante caserme, scuole, mercati, aree a servizi dismesse presenti nelle città), da destinare a programmi di edilizia residenziale sociale e pubblica, ovvero ad altre funzione di interesse pubblico, anche attraverso forme di concessione gratuita, o a prezzi agevolati, a favore di soggetti privati, cooperative di abitanti, imprese sociali e del terzo settore, mediante procedure concorsuali di evidenza pubblica, ovvero partenariati pubblico-privati.

F. SERVIZI ALL'ABITARE E AL WELFARE COLLABORATIVO

Occorre affrontare il tema dell'accesso alla casa secondo un approccio a tutto tondo, allargato ai servizi all'abitare e al welfare abitativo, per la promozione di una città non solo economicamente attrattiva, ma anche "accogliente", in cui le politiche abitative siano maggiormente connesse a quelle urbanistiche e di programmazione territoriale e facciano leva anche sugli strumenti propri della rigenerazione urbana. La casa, infatti, occupa una parte fondamentale nella vita di ognuno di noi e

incide in modo rilevante sul benessere di ogni famiglia; il concetto di "abitare", infatti, è multi-dimensionale e interessa non solo gli elementi e gli spazi fisici, ma anche (e in modo spesso importante) quelli relazionali, sicché la "qualità dell'abitare" influenza la coesione, la sicurezza e l'inclusione sociale. Parlare di casa e di povertà abitativa, oggi significa, quindi, parlare di mancanza di servizi, di opportunità lavorative (soprattutto nelle città che accolgono molti lavoratori immigrati italiani e stranieri), di occasioni di studio (pensiamo alle città universitarie) e di relazioni di vicinato, rispetto ai quali serve un approccio sistemico.

G. UNA TERZA VIA – COLLABORAZIONE TRA ENTI GESTORI DEL PATRIMONIO PUBBLICO E COOPERAZIONE DI ABITANTI

Rispetto alle proposte illustrate, preme segnalare che esiste una terza via che vogliamo portare all'attenzione della Commissione, che consiste nella collaborazione tra enti gestori del patrimonio pubblico e cooperazione di abitanti.

Si tratta di prevedere programmi di ampio respiro che possano puntare alla rigenerazione del patrimonio immobiliare pubblico, per sperimentare l'apporto di risorse private a matrice cooperativa nella gestione del patrimonio. Privati che si fanno carico dei costi di ristrutturazione e di adeguamento degli immobili ottenendo in cambio l'usufrutto in comodato di porzioni immobiliari al fine di contribuire alla diversificazione dell'offerta di alloggi e della composizione delle classi di utenza.

Questo approccio ha avuto modo di misurarsi in maniera concreta a Milano con il caso di Stadera, le quattro corti, che è oggetto di studio e grande attenzione anche a livello europeo.

In particolare, la formula di successo prevede nel PRU – Programma di Recupero Urbano delle Quattro Corti "il coinvolgimento di soggetti privati qualificati, prioritariamente, cooperative di produzione e lavoro e cooperative di abitazione, che acquisiscono tramite atto di comodato l'usufrutto a medio/lungo termine di parti della proprietà ALER e provvedano con fondi e organizzazione propria ai costi di risanamento e alla gestione degli immobili residenziali. Gli alloggi così ottenuti andranno a costituire un nuovo stock di edilizia residenziale a prezzi convenzionati".

Una soluzione di questo tipo ha delle ricadute di grande valore:

1. si concorre al risanamento del patrimonio immobiliare destinato ad edilizia popolare e sociale;
2. si riescono a mobilitare per una finalità pubblica risorse provenienti dal privato, con il movimento cooperativo a svolgere il ruolo della assenza di finalità di lucro e dell'orientamento verso il medio-lungo termine;
3. si contribuisce alla "ricostituzione" dello stock di edilizia residenziale destinata a fornire casa a prezzi convenzionati, che resta comunque pubblica e che, al termine del periodo di gestione, rientra pienamente nel patrimonio pubblico;
4. Si innescano dinamiche di rigenerazione che, nella pluralità di attori coinvolti, concorrono alla trasformazione del territorio in una chiave inclusiva, promuovendo il superamento di

caratterizzazioni mono-classe di aree di edilizia popolare e sociale.

H. TEMA DELLE BONIFICHE DELLE AREE DISMESSE

Un importante nodo gordiano che la Proposta di Legge dovrebbe affrontare riguarda il rischio urbanistico e ambientale legato alle bonifiche delle aree e dei contenitori dismessi, i cui elevati costi sono di ostacolo alla realizzazione di programmi di edilizia residenziale sociale economicamente sostenibili.
A tal fine occorre che siano individuate adeguate e specifiche agevolazioni e incentivi, sia di natura procedurale che fiscale, nel rispetto delle disposizioni europee in materia di aiuti di Stato, a favore dei soggetti privati che realizzano le bonifiche ecologiche delle aree dismesse oggetto dei progetti di rigenerazione urbana, finalizzate alla realizzazione di interventi volti ad incrementare l'offerta di alloggi sociali, ai sensi del D.M. 22 aprile 2008 e dell'articolo 10, comma 3, del decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80.