



ALLEANZA PER LA CASA: MODELLI E INNOVAZIONE PER IL DIRITTO ALL'ABITARE

4-5 DICEMBRE 2025 BOLOGNA

Confcooperative Habitat E.R.–Considerazioni, idee e proposte

Marco Galante

PREMESSA E INQUADRAMENTO

- CONTESTO DI PROFONDE TRASFORMAZIONI
(pandemia, crisi geopolitiche, I.A.)
- IL RICORSO ALLE PURE LOGICHE DI MERCATO NON BASTA
(anche per il diritto alla casa)
- SOFFERENZA DEI BILANCI PUBBLICI
(ultimi grandi programmi e finanziamenti nella casa: Piano casa Fanfani – Ina Casa, programmazione PEEP leggi n.167/1962 e n.865/1971, piano decennale legge n.457/1978)
- RIFERIMENTO VALORIALE – PIANO D'AZIONE NAZIONALE PER L'ECONOMIA SOCIALE
(da economia estrattiva a economia generativa, persone prima del capitale, governance democratica e partecipativa, reinvestimento utili e interscambio con i territori)

LA CRISI ABITATIVA

CAUSE E APPROCCIO

- Tra la fine degli anni'90 e i primi anni 2000, si è ritenuta chiusa la questione abitativa
(abolizione Gescal, espropri a valori di mercato, ruolo marginale politiche abitative, ci avrebbe pensato il mercato)
- Scelta errata con effetti non solo in Italia, **ma anche in Europa**
(il 10,6% cittadini UE non è in grado di riscaldare adeguatamente l'abitazione; il 70% dei giovani tra 18-34 anni vive coi genitori)
- Piano europeo per gli alloggi accessibili
- Revisione intermedia politica di coesione UE 2021-27
(raddoppio dei fondi disponibili per la casa accessibile)
- Sviluppo di una piattaforma finanziaria pan-europea – BEI
(avvio 1° piano d'azione per alloggi economicamente accessibili)

- Anche i fondi europei non bastano
(BEI stima un gap di investimenti nella casa di 270 mld.€/anno)
- Crisi **DAL LATO DELL'OFFERTA**
- Incremento di alloggi e servizi abitativi di E.R.S.
(priorità locazione/godimento, risposta necessaria e urgente)
- Cosa vuol dire parlare e agire per la soluzione del problema «casa»
(concetto **multi-dimensionale**, non solo elementi e spazi fisici, ma anche coesione e inclusione sociale, sicurezza, benessere, servizi, lavoro)

CONTESTO E CRITICITA'

- Da tempo siamo passati **da uno stato di crisi a una condizione di conclamata emergenza abitativa**
- Ci troviamo, inoltre, ad agire in un **contesto socio-economico molto difficile**, caratterizzato da:
 - una **forte crescita del lavoro povero**
(impieghi stabili ma redditi insufficienti)
 - la **perdita del potere di acquisto** delle retribuzioni
(salari reali, in Italia, inferiori del 7,5% rispetto al 1°trimestre 2021; dati OCSE)
 - un **saldo naturale della popolazione regionale strutturalmente negativo dalla metà degli anni '70**
(speranza di vita, nel 2024, di 84 anni e tasso di fecondità sceso a 1,19 figli/donna, contro un tasso di ricambio intergenerazionale di 2,1 figli/donna)

- l'aumento della disuguaglianza patrimoniale
(oggi, in Italia, il 10% più ricco della popolazione possiede il 55% della ricchezza, contro il 45% del 1995; dati OCSE)
- un aumento eccezionale dei costi di costruzione
(oggi incidono mediamente intorno al 70-75% dei costi complessivi)
- un mercato immobiliare *orientato quasi esclusivamente sulla fascia alta della domanda*
(esclusione di larghi settori del ceto medio, difficoltà di permanenza sui territori di studenti e lavoratori)
- la diffusione degli affitti brevi
(sottrazione di una parte rilevante del già scarso patrimonio abitativo destinato alla locazione)
- tassi di interesse sui mutui ancora elevati e alti prezzi di vendita
(molti potenziali acquirenti *spinti verso il «ripiego» della locazione, ulteriore pressione sulla domanda abitativa*)

- *l'eccessiva finanziarizzazione* del settore immobiliare della residenza
(ingenti investimenti **speculativi**, concentrati in aree e complessi di pregio, spesso attuatori **estranei al settore e al territorio**, capitali **opachi**, abitazioni **convertite in asset finanziari**)
- la cancellazione da parte di diversi Comuni delle previsioni insediative ERS/ERP/PEEP in espansione *E NON*
(spesso non compensate da nuovi programmi all'interno del T.U.)
- espulsione dei ceti meno abbienti verso le periferie e l'hinterland dei grandi centri urbani (c.d. «**gentrificazione**»)
- una quota rilevante di popolazione anziana abita in alloggi
(spesso di proprietà) inadeguati, per tipologia, dimensioni, accessibilità, obsolescenza energetica/impiantistica

- affitto più diffuso tra famiglie meno abbienti e di più recente costituzione
(vive in affitto circa il 48% delle persone sole under 35 e quasi il 40% delle giovani coppie senza figli; report Gruppo Lavoro Politiche per la Casa – D.M. 06/07/2022)
- tasso di sovraffollamento inaccettabilmente elevato**
(più del 20% delle famiglie italiane e quasi il 36% di quelle in affitto – Gruppo Lavoro Politiche per la Casa – D.M. 06/07/2022)

LE NOSTRE IDEE, CONSIDERAZIONI E PROPOSTE

- *Non esistono soluzioni uniche o miracolose*; occorre «alleanza» e «cooperazione» tra tutti gli attori (istituzionali e non) per il comune obiettivo di rendere **EFFETTIVO IL DIRITTO ALLA CASA**
- *Occorre contemperare le esigenze dei nuovi modelli di abitare con le migliori prassi ed esperienze* positivamente **sperimentate** sui territori
(abbandono della **facile retorica del «vecchio» superato a prescindere**)
- *Costruire città non solo economicamente attrattive, ma anche «ACCOGLIENTI»*
(approccio allargato ai servizi e al welfare abitativo, connessione con la programmazione territoriale/urbanistica **di «area vasta»**)

CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE

- Risorse e programmi ERS orientati prioritariamente verso la locazione o godimento a termine di **medio** (10 anni) o **lungo periodo** (20 anni o permanente), valutando **eventuali meccanismi di acquisto dell'abitazione da parte degli assegnatari** dopo un periodo minimo di locazione/godimento
- Concentrare le risorse finanziarie verso la domanda delle componenti più fragili della società (lavoratori a basso reddito, studenti, anziani, persone con disabilità, nuclei mono parentali)
- **Non escludere sostegno all'acquisto della prima casa**
(è ancora componente significativa della domanda e precetto costituzionale – art.47 Costituzione)
- Offerta abitativa diversificata per tipologia e titoli di godimento
(garantire «mixità sociale»)
- Favorire compresenza di edilizia libera e convenzionata/agevolata
(sia a livello di inserimento urbanistico dei programmi edilizi, sia di singolo edificio/condominio, **evitare** antistorici «**effetti ghetto**»)

➤ **Ampliare l'offerta di alloggi economicamente accessibili attraverso la rigenerazione urbana e il recupero del patrimonio edilizio esistente, pubblico e privato, comporta costi elevati e tempi lunghi**

- istituzione ***Fondi di garanzia dedicati*** (giovani/giovani coppie)
- attrarre capitali e investitori «pazienti» con aspettative di ritorno limitate **e non speculative** (Cassa Depositi e Prestiti, fondi pensione, BEI, FEI, finanza cooperativa di sistema)
- ***prevedere mutui agevolati a lungo termine*** (anche 30/40 anni) e di ***facile accesso***
- ***Incrementare riduzione contributo di costruzione per alloggi ERS*** (ora solo riduzione oneri di U1/U2 max 20% – D.A.L. n.186/2018)

➤ **È necessario incentivare la realizzazione di residenza ERS ANCHE NEI CENTRI STORICI DELLE CITTÀ** (dai «**non luoghi**» dello svago, dell'omologazione commerciale e del decentramento di funzioni e servizi pubblici, a «**luoghi urbani**», per recuperare il valore della prossimità e del senso di appartenenza alla comunità)

IL RUOLO DEI COMUNI E LA POLITICA DELLE AREE (EDILIZIA CONVENZIONATA DI INIZIATIVA PUBBLICA)

- ***RIATTIVARE E POTENZIARE LA MESSA A DISPOSIZIONE DI AREE O IMMOBILI A COSTI CALMIERATI/AZZERATI DA PARTE DEI COMUNI***
(procedure concorsuali di **evidenza pubblica** e prioritariamente all'interno del T.U.)
- ***SNELLIMENTO PROCEDURE PER FAVORIRE L'ACQUISIZIONE GRATUITA, DA PARTE DEI COMUNI, DELLE AREE/COMPENDI IMMOBILIARI DEMANIALI DISMESSI E INUTILIZZATI (i c.d. «vuoti urbani») DA RIASSEGNARE PER PROGRAMMI ERS***
- **QUALI AREE E IMMOBILI**
 - **aree destinate a servizi o dotazioni territoriali inattuate**
(acquisite gratuitamente dai Comuni con i precedenti compatti in espansione o programmi di riqualificazione urbana)
 - **aree cedute gratuitamente ai Comuni dai soggetti attuatori privati, quale standard urbanistico ERS**

➤ OPERATIVITA'

- ***ESISTE GIÀ UN ADEGUATO SUPPORTO NORMATIVO*** che consentirebbe di operare **IN TEMPI BREVI** (Legge Urbanistica n.24/2017; art.9, comma 1, lettera a) e art.34, comma 3 + Atto di coordinamento tecnico in merito agli interventi ERS, approvato con D.G.R. n.1577/2024)

➤ ESEMPIO DI INTERVENTO

Nelle aree a **mercato forte** e nelle **città medio-grandi**, è possibile dare risposta alla domanda abitativa **espressa dal ceto medio e dai lavoratori**, a prezzi/canoni accessibili e **senza contribuzione finanziaria pubblica**, sulla base di un mix all'incirca così costituito:

- **60%** (max) di alloggi destinati alla **proprietà prima casa**;
- **20%** (min.) di alloggi destinati alla **locazione/godimento a termine** per una durata di **8/10 anni**, in **rent to buy** o **con patto di futura vendita**, a canoni non superiori al concordato;

- 20% (min.) di alloggi destinati alla **locazione/godimento di lungo periodo o permanente**, con importi dei canoni calmierati come sopra.

LA LEVA URBANISTICA

(EDILIZIA CONVENZIONATA DI INIZIATIVA PRIVATA)

- Realizzazione di alloggi a prezzi e canoni accessibili **da parte dei privati** (interventi complessi di rigenerazione urbana attuabili con A.O. o P.A.I.P.)
 - in cambio di premialità (quote aggiuntive di diritti edificatori);
 - per obbligo di PUG
(quota minima 20% nei Comuni ad alta tensione abitativa)
- Controindicazioni:
 - Interventi **non programmabili e localizzabili**
(decide il privato se e quando intervenire);
 - ***Non è anticiclica*** (oggi poco efficace)

➤ **Occorrerebbe prevedere coraggiosamente ANCHE UNA OCULATA QUOTA DI INTERVENTI ERS IN ESPANSIONE DI INIZIATIVA PRIVATA**

- si tratta di fornire un «servizio di interesse economico generale», privo di finalità speculative;
- di **rapida attuazione e già consentito dalla normativa** (L.R. n.24/2017-art.5, comma 3, lettera b + Atto di coordinamento tecnico-D.G.R. n.1577/2024);
- solo **se non esistono ragionevoli alternative** sostenibili nel T.U. (economicamente e per tempistica);
- **a ricucitura e qualificazione dei margini urbani**, con innesto sull'armatura infrastrutturale, la viabilità e la rete dei servizi già presenti;
- **SI RIPROPONE DI NON COMPUTARE TALI INTERVENTI NELLA QUOTA MASSIMA DI CONSUMO DI SUOLO DEL 3%** (deroga già prevista dalla L.R.n.24/2017, anche per gli ampliamenti degli edifici produttivi)

NUOVI APPROCCI NELLA PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATA

➤ INTEGRARE E RENDERE COMPLEMENTARI IL SISTEMA DELL'ERP E QUELLO DELL'ERS;

- *Modelli innovativi di partenariato pubblico- privato, valorizzando il coinvolgimento di operatori privati accreditati e qualificati*, per il recupero, la valorizzazione e la gestione del **patrimonio immobiliare pubblico** dismesso o inutilizzato da tempo;
- le cooperative di abitanti, quali «*enti dell'economia sociale*», danno piena disponibilità in tal senso (esperienze innovative in diversi territori, progettazione integrata plurisettoriale, supporto alle comunità con servizi che intrecciano casa e welfare sociale);
- legittimazione normativa a operare (riforma dell'impresa sociale e ampliamento dell'oggetto sociale, le coop.ve di abitanti possono svolgere attività di carattere residenziale temporaneo verso soci e terzi, **per soddisfare anche bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi e lavorativi**);

PRIORITA' NELL'UTILIZZO DELLE RISORSE FINANZIARIE PUBBLICHE **(EDILIZIA CONVENZIONATA AGEVOLATA)**

- *Sostegno dei cittadini e dei nuclei familiari in difficoltà socio-economica*, per limitare le sistemazioni temporanee di emergenza e alleggerire l'impatto sui servizi sociali dei Comuni (nuclei a basso reddito o con lavori precari, anziani soli, nuclei monoparentali con figli a carico, sfrattati per morosità incolpevole, immigrati, ecc.)
- *Finanziamento di progetti innovativi*, rivolti ai bisogni di diversi target (giovani, anziani, studenti), in una **logica intergenerazionale**
 - **Accompagnamento della popolazione anziana** (over 65 autosufficienti) verso percorsi di **uscita dalla solitudine e di piena autonomia** sociale;
 - **Favorire l'emancipazione delle nuove generazioni**, la fuoriuscita dai nuclei familiari di origine, la formazione di convivenze stabili e di nuove famiglie (contrastò alla denatalità)

➤ Destinare i contributi alla locazione/godimento di lungo periodo
(min. 20 anni o permanente)

- **maggiorazione contributi** per locazione/godimento **permanente**
- presenza di un **effettivo stato di bisogno** dei nuclei familiari
(opportuni requisiti soggettivi ed economici)
- canoni **ridotti di almeno il 10% rispetto agli importi minimi mensili dei canoni concordati** della sub-fascia di appartenenza
- **maggiorazione contributo o premialità di punteggio** per canoni **ridotti > 10%**
- rapporto **canone/reddito familiare netto <= 30%**
(garantire sostenibilità economica)
- **premialità di punteggio** per i soggetti attuatori che mettono a disposizione **nuovi alloggi già ultimati o in fase di ultimazione**

- **priorità per la messa a disposizione dei Comuni (Agenzie Casa) di quote prefissate di alloggi (es: 30%) con riduzioni dei canoni concordati > 10%**
 - **specifiche premialità (importo contributo o punteggio) per impegno a mantenere la proprietà e a gestire gli alloggi per l'intera durata del vincolo di destinazione alla locazione/godimento**
- *Abbattimento del costo di costruzione*; in particolare dei costi legati alle **bonifiche ambientali** delle aree e contenitori dismessi
- **uno dei principali ostacoli** alla sostenibilità economico-finanziaria degli interventi ERS
 - **per favorire la sostenibilità economica degli interventi di rigenerazione urbana complessi e di larga scala e di ristrutturazione c.d. «profonda»** (classe energetica elevata, miglioramento sismico a livello delle fondazioni, rilevanti adeguamenti funzionali e impiantistici)

LE POLITICHE URBANISTICHE DI AREA VASTA

- **Piena condivisione** dell'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero entro il 2050 (art.5, comma 1, L.R. n.24/2017)
- Tuttavia, *obiettivo non ideologico*, ma **ancorato saldamente alla realtà, alle necessità e ai bisogni espressi dai territori**
- *Un caso paradigmatico*: l'indagine di Federconsumatori (09/2024) sulla dinamica della **crescita della popolazione residente della Provincia di Modena** tra il **1991** e il **2021**
 - Modena, + 8.000 abitanti (+ **4,5%**);
 - il resto **concentrato nei Comuni a 20 km.** (es: Castelfranco Emilia, + **55,6 %**; Nonantola, + **45,7%**; Castelnuovo Rangone, + **55,3%**)
 - effetti ricollegabili in gran parte alla **prolungata carenza**, nel capoluogo, **di alloggi a prezzi e canoni calmierati** (vale anche per altre città)

- **Pendolarismo forzato** (giovani e giovani coppie, lavoratori) verso i Comuni contermini, **alla ricerca di residenze alla portata di «portafoglio»** (peggioramento della qualità della vita e problemi legati alla mobilità e alla sostenibilità ambientale)
- **SI È COSTRUITO, E SI RISCHIA DI CONTINUARE A COSTRUIRE, IN LUOGHI IN CUI NON È NECESSARIO** e in Comuni **che fanno fatica o sono impossibilitati a garantire i servizi richiesti dai nuovi residenti**
- **MENTRE IN ALTRE CITTÀ/COMUNI AVREMMO INVECE BISOGNO DI CASE NUOVE** da acquistare o affittare a prezzi e canoni accessibili (per giovani coppie, studenti, lavoratori del settore pubblico e privato)
- **È URGENTE E NECESSARIO GOVERNARE E NORMARE UN CONSUMO DI SUOLO A SALDO ZERO A LIVELLO DI «AREA VASTA»** (provinciale), prevedendo **la crescita edilizia ERS** nella città interessate dall'«esodo» e **la decrescita** nei comuni «sovrapopolati» del circondario;

PROPOSTE DI MODIFICA ALLA L.R. N.24/2001

(INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE ABITATIVO)

- Occorre una revisione mirata della L.R. n.24/2001 (se ne parla ormai da anni) per:
 - cogliere i mutati bisogni della domanda abitativa sociale;
 - prendere atto dei nuovi e diversi attori presenti sul campo (riforma del Terzo Settore e dell'Impresa sociale, cooperazione sociale e di comunità)
 - introdurre nuove possibili forme di interazione e collaborazione pubblico-privato (vedi proposta integrazione sistema ERP/ERS)
- Alcuni possibili ambiti di intervento:
 - **aggiornamento** della **nozione** di «alloggio sociale»
 - recepimento dell'ampio ventaglio delle nuove forme dell'abitare (student housing, senior/silver housing, social housing, ecc.)

- ragionare sul passaggio ad una definizione che tenga in considerazione il **rapporto tra l'importo dei prezzi e dei canoni rispetto al reddito disponibile** dei nuclei familiari (l’Agenzia dell’ONU – «UN Habitat» considera l’alloggio economicamente accessibile, quando la spesa netta mensile non supera il 30% del reddito mensile complessivo familiare)
- **attuare il sistema di accreditamento e qualificazione** degli operatori destinatari di contributi pubblici per la realizzazione di alloggi ERS (vedi proposta integrazione sistema ERP/ERS)

IL PUNTO SULLA DISCIPLINA URBANISTICA (L.R. N.24/2017) ED EDILIZIA (L.R. N.15/2013)

- *Occasione di riflessione sull'adeguatezza delle procedure edilizie e urbanistiche* per il rilascio dei titoli abilitativi e l'avvio degli interventi **di rigenerazione urbana** (spesso lente e farraginose, di ostacolo alla realizzazione in tempi ragionevoli degli interventi)
- *È molto sentita l'esigenza di un'ulteriore semplificazione dei procedimenti e di un accorciamento dei tempi relativi al rilascio dei titoli abilitativi* (segnatamente, dei permessi di costruire, per i quali continuano a registrarsi tempi ingiustificatamente lenti in diverse realtà comunali)
- Occorre prevedere ***procedimenti semplificati per varianti parziali al PUG*** (adattamento attuazione al contesto, fermi obiettivi)