

**CONVEGNO ALLEANZA PER LA CASA: MODELLI E INNOVAZIONE PER IL DIRITTO  
ALL'ABITARE – BOLOGNA 4-5/12/2025.**

**ABSTRACT: CONSIDERAZIONI, IDEE E PROPOSTE**

**PREMESSA E INQUADRAMENTO**

Viviamo in un'epoca di profonde trasformazioni economiche e geopolitiche che, a partire dalla tragica stagione della pandemia, hanno profondamente cambiato alcuni paradigmi che sembravano consolidati.

È ormai opinione diffusa, in Italia e in Europa, che il ricorso alle pure logiche di mercato non è sufficiente a rispondere ai molteplici e diversificati bisogni che provengono dal corpo sociale, ***anche nel dare sostanza al diritto fondamentale di accesso a una casa dignitosa a prezzi accessibili.***

Nel contempo, lo stato di sofferenza dei bilanci pubblici fatica a garantire il welfare così come lo abbiamo conosciuto e a coprire questo vasto spettro di bisogni che provengono dalla sanità, dalla scuola, dal sociale, ***dalla casa*** e da altri comparti non meno importanti; e anche il sistema regionale fa fatica a tenere il passo dei cambiamenti. ***Paradigmatica, sotto questo aspetto, è la situazione di crisi del settore abitativo, da decenni caratterizzato da una cronica insufficienza di alloggi a prezzi accessibili e di investimenti a ciò dedicati;*** per aver conto di programmi e finanziamenti strutturali sulla casa, infatti, occorre risalire al Piano casa Fanfani (Ina Casa) dell'immediato dopoguerra, ai piani PEEP di edilizia economica e popolare di cui alle leggi n.167/1962 e n.865/1971 e al piano decennale di finanziamento della legge n.457/1978.

Le nostre valutazioni e proposte, pertanto, fanno riferimento al **QUADRO VALORIALE DELL'ECONOMIA SOCIALE E AL RELATIVO PIANO NAZIONALE**, oggetto di recente consultazione pubblica; economia sociale individuata quale “terza gamba” del sistema economico, a fianco del pubblico e del privato. Si tratta di un modello fondato sulla necessità di passare ***da un'economia estrattiva ad una economia generativa***, al fine di cercare di correggere

gli effetti negativi di un'economia governata dalla finanza. È un modello **che attiene al modo di fare impresa, da sempre, della cooperazione tutta, non solo di abitazione**, incentrato sulla prevalenza dell'interesse delle persone rispetto al capitale, sulla governance democratica e partecipativa e sull'interscambio attivo tra l'impresa, e il valore aggiunto da essa prodotto, con il territorio.

## **LA CRISI ABITATIVA**

### **➤ CAUSE E APPROCCIO**

Alla fine di un lungo percorso, iniziato a metà degli anni '80 e culminato tra la fine degli anni '90 e i primi anni del 2000, con l'abolizione del contributo Gescal e l'introduzione degli espropri delle aree a valore di mercato (eliminazione del "valore agricolo medio"), **si è ritenuta conclusa la questione abitativa**, ritenendo che le politiche pubbliche di indirizzo e di governo del mercato abitativo potessero, tutto sommato, ritagliarsi un ruolo marginale e **confidando che lo stesso mercato avrebbe trovato al suo interno le risorse, le opportunità e le convenienze, per rispondere anche alla componente sociale della domanda abitativa**. Si è trattato di una scelta profondamente sbagliata, di cui oggi, purtroppo, portiamo il segno, non solo in Italia, ma anche in Europa; si consideri, ad esempio, che il 10,6% dei cittadini dell'UE non è in grado di riscaldare adeguatamente le proprie abitazioni e che in diversi Stati quasi il 70% dei giovani adulti di età compresa tra i 18 e i 34 anni non ha altra scelta se non quella di continuare a vivere con i genitori, costringendoli a rinviare importanti decisioni di vita, come quella di mettere su famiglia.

Per questa ragione, anche a livello europeo si è recentemente conclusa una consultazione pubblica in vista del lancio (entro il mese di dicembre del 2025) di un *"Piano europeo per gli alloggi accessibili"* e la Commissione Europea, nell'ambito della *revisione intermedia della politica di coesione dell'UE 2021-2027*, ha **raddoppiato la quantità di denaro disponibile per gli Stati membri, ai fini degli investimenti in edilizia residenziale a prezzi accessibili**; ciò, pur nella consapevolezza che **anche la politica di coesione europea, da sola, non è in grado di risolvere l'attuale crisi abitativa**, considerato che *la carenza di investimenti in alloggi a prezzi accessibili è stimata dalla BEI in 270 miliardi di euro all'anno*. Alla stessa BEI, peraltro, la

Commissione europea ha affidato il compito di sviluppare una piattaforma finanziaria pan-europea a cui, nel giugno di quest'anno, ha fatto seguito l'avvio del suo primo piano d'azione per gli alloggi economicamente accessibili, incentrato sulle esigenze specifiche di ciascuno Stato, Regione ed Ente locale.

La crisi abitativa che ci troviamo ad affrontare, quindi, **è SOPRATTUTTO UNA CRISI DI OFFERTA di abitazioni a prezzi e canoni accessibili**, rispetto a una domanda molto elevata e rapidamente crescente. È quindi **necessario e urgente INCREMENTARE L'OFFERTA DI ALLOGGI E SERVIZI ABITATIVI DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE (ERS), con PRIORITÀ DA RISERVARE ALLA LOCAZIONE/GODIMENTO A CANONI ACCESSIBILI**, al fine di contribuire in modo concreto al soddisfacimento del diritto alla casa, ormai diventata un bene "impossibile" per una quota crescente della popolazione; soprattutto giovani under 35, famiglie monoreddito, nuclei monoparentali, singles, cittadini stranieri, anziani e persone con disabilità. Si tratta anche **di rispondere ad un'esigenza basilare del sistema economico e produttivo regionale**, per la cui tenuta e competitività è necessario favorire la mobilità dei lavoratori e delle figure professionali, soprattutto nel campo dei servizi pubblici essenziali, trattenendoli nei territori in cui essi operano e si formano.

In definitiva, parlare di casa e di povertà abitativa, oggi significa affrontare il tema della mancanza di servizi, di opportunità lavorative e di contrasto alla "fuga dei cervelli", di occasioni di studio, di relazioni di vicinato e comunitarie; cioè, in altre parole, vuol dire **operare per il benessere e la coesione sociale dei territori**.

#### ➤ **CONTESTO E CRITICITA'**

Il tema delle politiche abitative e del diritto alla casa, in uno scenario che vede l'aumentare della frammentazione sociale e delle disuguaglianze, ha assunto ormai da diversi anni i connotati di **una vera e propria emergenza**, aggravata da un contesto socio-economico alquanto critico caratterizzato da:

- **una FORTE CRESCITA DEL LAVORO POVERO**, non più limitato alle sole occupazioni precarie o ai part-time involontari, **ma riguardante anche impieghi stabili con redditi però insufficienti a garantire una vita dignitosa**;

- la PERDITA DEL POTERE D'ACQUISTO DELLE RETRIBUZIONI, solo in parte compensato dai rinnovi contrattuali; secondo l'OCSE, infatti, i salari reali, in Italia, risultano ancora inferiori del 7,5% rispetto al 1° trimestre 2021, prima della fiammata inflazionistica;
- un SALDO NATURALE DELLA POPOLAZIONE REGIONALE STRUTTURALMENTE NEGATIVO DALLA METÀ DEGLI ANNI '70. La speranza di vita nel 2024 è di 84 anni (+ 3 anni rispetto al 2004), con conseguente aumento delle fragilità e della non autosufficienza. La natalità, a sua volta, continua a diminuire, con un tasso di fecondità ridotto a 1,19 figli/donna, ben al di sotto del ricambio generazionale (2,1 figli/donna);
- l'aumento della disuguaglianza patrimoniale; secondo l'OCSE, in Italia, nel 1995, il 45% della ricchezza complessiva del paese era nelle mani del 10% più ricco della popolazione (in linea con la media europea), mentre oggi questa quota è salita al 55% (contro una media UE del 50%);
- un AUMENTO ECCEZIONALE DEI COSTI DI COSTRUZIONE, soprattutto nell'ultimo triennio (del 30-35%), che oggi incidono mediamente per il 70-75% dei costi complessivi d'intervento, o anche di più, in caso di riqualificazioni edilizie complesse comportanti bonifiche ambientali;
- un mercato immobiliare che, stanti anche i costi di cui sopra, RISULTA ORIENTATO QUASI ESCLUSIVAMENTE SULLA FASCIA ALTA DELLA DOMANDA ABITATIVA, escludendo la gran parte del ceto medio, nonché rendendo molto difficile la permanenza sui territori degli studenti universitari, nonché dei lavoratori del settore privato e dei servizi pubblici essenziali;
- la diffusione degli affitti brevi, con sottrazione di una parte significativa del già scarso patrimonio abitativo destinato alla locazione di lungo periodo;
- tassi di interesse sui mutui che rimangono ancora elevati ed alti prezzi di vendita e che hanno spinto anche molti potenziali acquirenti verso la locazione, aggravando ulteriormente la tensione sul mercato degli affitti e sulla domanda in generale;
- la FINANZIARIZZAZIONE ECCESSIVA del settore immobiliare della residenza, che si è manifestata attraverso ingenti investimenti speculativi che hanno trasformato le abitazioni in asset finanziari e concentrati, salvo rare eccezioni (è il caso dei fondi del FIA per l'housing sociale gestiti da Cassa Depositi e Prestiti, pur con esiti non sempre

soddisfacenti nei territori, sul piano della qualità urbana ed edilizia), **in aree e complessi di pregio, spesso su iniziativa di “sviluppatori” privati estranei al settore dell’abitare e ai territori di operatività**, nonché, non di rado, con l’impiego di risorse finanziarie di incerta provenienza;

- **LA CANCELLAZIONE, DA PARTE DI DIVERSI COMUNI, DELLE PREVISIONI DI ERS, PEEP ED ERP IN ESPANSIONE E NON** contenute nei vecchi Piani regolatori (PSC), **spesso non compensate dalla previsione di nuovi programmi all’interno del territorio urbanizzato**, in base ai nuovi PUG;
- la ***progressiva e costante espulsione dei ceti meno abbienti verso le periferie e l’hinterland dei grandi e medi centri urbani*** (c.d. “**GENTRIFICAZIONE**”), in cui è più facile accedere a residenze economicamente alla portata di portafoglio;
- una **QUOTA RILEVANTE DI POPOLAZIONE ANZIANA CHE ABITA IN ALLOGGI, SPESSO DI PROPRIETÀ, INADEGUATI dal punto di vista dimensionale, tipologico e dell’accessibilità**, oltre che obsoleti sul piano energetico, tecnologico e impiantistico;
- una **maggiore diffusione dell’affitto tra le famiglie meno abbienti e tra quelle di più recente costituzione**; in particolare, secondo il Report del Gruppo di Lavoro sulle Politiche per la Casa, istituito con D.M. 06/07/2022, vive in affitto quasi il 48% delle persone sole under 35 e quasi il 40% delle giovani coppie senza figli;
- il **TASSO DI SOVRAFFOLLAMENTO**, che è un **prezioso indicatore per l’analisi della qualità della condizione abitativa delle famiglie** (e che rimanda a una situazione molto diffusa nel primo dopoguerra), si presenta **INASPETTATAMENTE E INACCETTABILMENTE ELEVATO**; infatti secondo il Report di cui al punto precedente, **più del 20% delle famiglie italiane** vivono in tale condizione, con valori molto elevati per **le famiglie in affitto** (quasi il 36%).

### **LE NOSTRE IDEE, CONSIDERAZIONI E PROPOSTE**

Siamo fermamente convinti che, in un contesto di grave sofferenza economico-sociale come quello sopra descritto, **non esistano soluzioni uniche o miracolose e che sia invece necessario il contributo fornito da una pluralità di attori, istituzionali e non, ognuno portatore delle proprie esperienze, competenze e sensibilità**. In linea con il

titolo del convegno (“Alleanza per la Casa”), cogliamo questa occasione di incontro e confronto anche come un momento di **“cooperazione”** tra soggetti diversi, per il raggiungimento dello scopo comune e condiviso di **rendere effettivo il diritto all’abitazione e all’abitare**. Allo stesso tempo, pensiamo che le proposte debbano essere in grado di **contemperare le esigenze dei nuovi modelli di abitare con le migliori prassi attuative** e di pianificazione territoriale e urbanistica che hanno già dimostrato, nei fatti, la loro efficacia durante il ciclo dell’espansione urbana, **ABBANDONANDO LA FACILE RETORICA CHE VEDE TUTTO QUELLO REALIZZATO IN PASSATO (IL “VECCHIO”) SUPERATO A PRESCINDERE e PRENDENDO IL MEGLIO DELLE ESPERIENZE SPERIMENTATE SUI TERRITORI**.

Il tema dell’accesso alla casa va affrontato con un approccio a tutto tondo, **allargato ai servizi e al welfare abitativo**, per costruire città **non solo economicamente attrattive, ma anche “ACCOGLIENTI”**, in cui le politiche abitative siano maggiormente connesse a quelle urbanistiche e di pianificazione territoriale **di area vasta** (provinciale), facendo 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; questo, perché il concetto di abitare è **“multi-dimensionale”** e interessa non solo gli elementi e gli spazi fisici, ma anche quelli relazionali, sicché la **“qualità dell’abitare”** è **uno dei driver per garantire la coesione, la sicurezza e l’inclusione sociale nei territori**.

Di seguito alcune proposte di pronta messa in campo.

#### ➤ **CONSIDERAZIONI DI CARATTERE GENERALE**

Le risorse e i programmi **PUBBLICI** di ERS dovranno essere **orientati PRIORITARIAMENTE verso la locazione/godimento a termine di medio (10 anni) e lungo periodo (20 anni o permanente), concentrando le risorse finanziarie verso la domanda DELLE COMPONENTI PIÙ FRAGILI DELLA SOCIETÀ** (lavoratori a basso reddito, studenti, anziani, persone con disabilità, nuclei monoparentali, ecc.).

Si ritiene, **tuttavia, CHE I PROGRAMMI DI SOSTEGNO PUBBLICO NON DEBBANO ESCLUDERE IL SOSTEGNO VERSO L’ACQUISTO DELLA PRIMA CASA DI ABITAZIONE** che comunque **resta una componente significativa della domanda abitativa** e, soprattutto, un **precetto costituzionale** (l’art.47 della Costituzione, infatti, sancisce che la Repubblica “favorisce

l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione"); e tenuto anche conto che ***molti nostri soci giovani chiedono ancora di poter sviluppare progetti di vita a medio/lungo termine, trovando nella stabilità della dimensione abitativa***, spesso associata alla stabilità della condizione lavorativa, ***un fattore decisivo di innesco***.

È importante che l'offerta abitativa c.d. "AFFORDABLE" sia opportunamente ***diversificata per tipologie e titoli di godimento*** (locazione/godimento a termine di breve, medio e lungo periodo o permanente, locazione o assegnazione con patto di futura vendita o "rent to buy", proprietà convenzionata, ecc.), in grado di ***supportare anche una confacente "MIXITÈ SOCIALE"***. A tal fine, i progetti urbani ***dovrebbero favorire la compresenza di edilizia libera e convenzionata/agevolata*** (nelle sue varie declinazioni), ***sia a livello di localizzazione nel comparto d'intervento, sia (quando possibile) nell'ambito dei singoli edifici o condomini, al fine di evitare antistorici "effetti ghetto"***.

Ampliare l'offerta di alloggi economicamente accessibili attraverso la rigenerazione/riqualificazione urbana, nonché il riuso e il recupero del patrimonio edilizio esistente, pubblico e privato, ***implica costi elevati e tempi lunghi di ritorno degli investimenti***, soprattutto in relazione agli interventi ***complessi di grande dimensione***; ciò richiede:

- *l'intervento di investitori e capitali "pazienti"*, con aspettative di ritorno limitate e non speculative. Occorre, quindi, ***coinvolgere enti e istituzioni disposte a fare investimenti con tempi di rientro lunghi (30-40 anni)***, come ad esempio, Cassa Depositi e Prestiti, i Fondi pensione, la BEI e la ***finanza cooperativa di sistema***; in particolare, dovrebbero essere promosse operazioni di credito a lungo termine ***con maggiori vantaggi per le aree e gli immobili messi a disposizione dai Comuni*** (vedi punto successivo) ***che necessitano di garanzie ridotte***;
- *l'istituzione di **FONDI DI GARANZIA DEDICATI***, rivolti soprattutto ai giovani e alle giovani coppie;
- *la messa a disposizione di **MUTUI AGEVOLATI A LUNGO TERMINE*** (anche 30/40 anni) e ***DI FACILE ACCESSO***;
- ***INCREMENTARE LA RIDUZIONE DEL CONTRIBUTO DI COSTRUZIONE previsto per la realizzazione di alloggi ERS, oggi consentita solo sugli oneri di urbanizzazione e fino***

a un massimo del 20%, a condizione che gli alloggi abbiano una Superficie Utile netta non superiore a 95 metri quadrati (Delibera Assemblea Legislativa R.E.R. n.186/2018 e sue successive mm. e ii., paragrafo 1.4.4).

Infine, è **fondamentale OCCUPARSI ANCHE DEI CENTRI STORICI**, i luoghi urbani **identitari per eccellenza**, dove stanno prendendo forma preoccupanti “vuoti” e **tensioni sociali** legate alla convivenza di funzioni spesso in conflitto, quale conseguenza di logiche di mercato scarsamente o malamente governate che, in nome dell’efficienza e dell’emergenza sicurezza, hanno favorito la città dello svago (dei bar, dei ristoranti, della deregulation dei tavolini all’aperto e dei dehors, della bancarelle di paccottiglia, degli affitti turistici, ecc.), l’omologazione commerciale (i negozi delle catene multinazionali dell’abbigliamento, estranei al tessuto insediato) e, spesso, il decentramento di funzioni e servizi pubblici.

Una nuova politica per la casa, quindi, deve ripartire anche dai centri storici, per **recuperare il valore della prossimità** che abbiamo riscoperto nella tragica stagione della pandemia, **per contrastare quella società “senza luoghi”, impossibile da abitare, che cresce sempre di più intorno a noi**, anche nei centri storici. È per questi motivi che riteniamo **NECESSARIO PREVEDERE E AGEVOLARE INIZIATIVE E PROGRAMMI DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE ANCHE ALL’INTERNO DEI CENTRI STORICI**, unitamente alla realizzazione di sedi universitarie, studentati, luoghi della formazione, servizi e funzioni pubbliche e di interesse pubblico, oggi troppo spesso ubicati in “cittadelle” avulse dal contesto urbano.

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

Occorre **RIATTIVARE E POTENZIARE LE POLITICHE DI MESSA A DISPOSIZIONE**, da parte dei Comuni, **DI AREE E IMMOBILI A COSTI CALMIERATI O AZZERATI** (ad esempio in diritto di superficie a lungo termine, sulla base delle convenzioni già utilizzate per l’attuazione dei piani PEEP), **PRIORITARIAMENTE ALL’INTERNO DEL TERRITORIO URBANIZZATO e tramite procedure concorsuali di evidenza pubblica**, ai fini della realizzazione di alloggi di ERS a prezzi e canoni accessibili, **premiando i programmi incentrati sull’innovazione dei modelli abitativi e orientati all’inclusione sociale**.



A tal fine, sarebbe importante ***snellire le procedure per favorire l'assegnazione gratuita ai Comuni delle aree, edifici e complessi immobiliari demaniali, dismessi e inutilizzati***, che rappresentano veri e propri “vuoti urbani” delle città, ***da riassegnare da parte degli stessi Comuni anche per la realizzazione di interventi per l'abitare sociale e per l'edilizia studentesca***, eventualmente con la previsione di un Fondo per l'adeguamento e la messa in sicurezza degli immobili così assegnati.

Tale politica ***TROVA GIÀ UN ADEGUATO SUPPORTO NORMATIVO CHE CONSENTIREBBE DI OPERARE IN TEMPI BREVI***; infatti, sia la Legge Urbanistica Regionale n.24/2017 (art.9, comma 1, lettera a) e art.34, comma 3), sia l'Atto di Coordinamento tecnico in merito agli interventi di ERS (approvato con Delibera di Giunta Regionale n.1577/2024), indicano come ***prioritaria la realizzazione di alloggi ERS nelle aree collocate all'interno del territorio urbanizzato, sia attraverso il conferimento ai privati (da parte dei Comuni), in diritto di superficie, delle aree pubbliche destinate a servizi o dotazioni territoriali inattuati*** (ad esempio, aree cedute gratuitamente dai soggetti attuatori privati ai Comuni nell'ambito dell'attuazione di precedenti comparti in espansione o di programmi di riqualificazione urbana), ***sia mediante l'assegnazione delle aree cedute gratuitamente ai Comuni dai soggetti attuatori privati quale standard urbanistico per l'ERS***.

La nostra esperienza ci dice che, soprattutto ***nelle aree a mercato forte e nelle città medio/grandi***, su aree e immobili come sopra messi a disposizione dai Comuni, è possibile dare una ***risposta significativa alla domanda abitativa a prezzi accessibili*** proveniente dal ceto medio e dai lavoratori, ***sulla base di un mix tendenzialmente così articolato***:

- ***60% (max) di alloggi destinati alla proprietà convenzionata, prima casa di abitazione***;
- ***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, con importi dei canoni ***non superiori al concordato***;
- ***20% (min.) di alloggi destinati alla locazione/godimento di lungo periodo (minimo 20 anni) e permanente***, con importi dei canoni calmierati come sopra.

➤ **LA LEVA URBANISTICA (EDILIZIA CONVENZIONATA DI INIZIATIVA PRIVATA)**

Un contributo all'incremento dell'offerta di alloggi a prezzi e canoni accessibili può certamente derivare **anche dalle previsioni dei PUG che**, rispetto alle trasformazioni urbane complesse attuate con Accordi operativi o Piani attuativi di iniziativa pubblica, **consentono ai privati di beneficiare di quote aggiuntive di diritti edificatori, a fronte dell'impegno a realizzare una quota di alloggi ERS** (art.8 della Legge Regionale n.24/2017). Tale contributo può anche derivare **dall'obbligo imposto ai soggetti attuatori privati di realizzare una quota minima di ERS non inferiore al 20% degli alloggi ammissibili**, con riguardo agli interventi nei Comuni ad alta tensione abitativa (art.34 della Legge Regionale n.24/2017).

Detti interventi, tuttavia, si fondano **su fabbisogni abitativi NON PREVIAMENTE PROGRAMMABILI E LOCALIZZABILI SUL TERRITORIO COMUNALE**, in quanto dipendenti da accordi negoziali con i privati ***E DALLA LORO AUTONOMA DECISIONE AD INTERVENIRE***, sulla base di una legittima valutazione della sostenibilità economico-finanziaria **e soprattutto della redditività dell'operazione immobiliare**, tenuto conto dei benefici riconosciuti dai Comuni; si tratta, pertanto, a nostro giudizio, di una **modalità operativa che può essere efficace nei periodi di congiuntura favorevole, ma controindicata nei cicli economici e sociali sfavorevoli**, come quello che stiamo vivendo.

A nostro avviso, la drammaticità dell'emergenza abitativa, **RICHIEDEREBBE IL CORAGGIO DI PREVEDERE ANCHE UN'OCULATA QUOTA DI INTERVENTI ERS IN ESPANSIONE DI INIZIATIVA PRIVATA**, ***i quali sarebbero di rapida attivazione in quanto già espressamente consentiti dalla Legge Regionale n.24/2017*** (art.5, comma 3, lettera b) **e dal relativo Atto di coordinamento tecnico** (approvato con Delibera di Giunta Regionale n.1577 del 06/07/2024).

Naturalmente, si tratta di una modalità di attuazione da utilizzare **solo nel caso in cui non esistano ragionevoli alternative**, sostenibili economicamente e per tempistica, **all'interno dei territori urbanizzati e se tali interventi si configurano come ricucitura dei margini urbani, innestandosi sull'armatura urbanistica e infrastrutturale esistente, nonché sulla rete dei servizi già presenti al bordo del territorio urbanizzato**, essendo l'ERS, per precisa disposizione normativa statale e regionale, un

“servizio di interesse economico generale” e uno standard urbanistico e, pertanto, privo di qualsiasi carattere e finalità speculativa. È per questo motivo **che qui SI RIPROPONE DI NON COMPUTARE GLI INTERVENTI DI EDILIZIA RESIDENZIALE SOCIALE IN ESPANSIONE NELLA QUOTA MASSIMA DI CONSUMO DI SUOLO DEL 3%** del territorio urbanizzato, assunto come limite all’espansione fissato dalla legge urbanistica, **al pari di quanto già consentito**, tra l’altro, **per gli ampliamenti delle attività produttive esistenti** e per la realizzazione delle altre opere pubbliche e di interesse pubblico.

➤ **NUOVI APPROCCI NELLA PARTNERSHIP PUBBLICO-PRIVATO**

Al fine di incrementare l’offerta abitativa in affitto a canoni calmierati, è necessario **INTEGRARE E RENDERE COMPLEMENTARI 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 l’eventuale coinvolgimento degli operatori privati, adeguatamente accreditati e qualificati** ai sensi della L.R. n.24/2001 (che disciplina l’intervento pubblico nel settore abitativo) **per la riqualificazione e la gestione del patrimonio immobiliare pubblico dismesso o inutilizzato da tempo, anche interfacciandosi rispetto al lavoro prezioso svolto sui territori comunali dalle Agenzie per la Casa.**

Le cooperative di abitanti, quali “**ENTI DELL’ECONOMIA SOCIALE**”, forti della dimostrata capacità di elaborare progetti integrati plurisettoriali che coinvolgono la produzione lavoro, il sociale, le cooperative culturali e sportive, dei servizi, ecc., **danno piena disponibilità in tal senso.** In particolare, le cooperative di abitanti a proprietà indivisa, nonché quelle a proprietà divisa che detengono alloggi in locazione/godimento a termine, conoscono bene l’importanza di gestire e preservare il patrimonio abitativo messo a disposizione in godimento ai propri soci o in locazione a soggetti terzi, nonché di gestire oculatamente il flusso finanziario dei canoni; lo dimostra un tasso di morosità medio attualmente intorno al 2%. Esistono, al riguardo, **esperienze di successo in diversi territori che, con gli opportuni adeguamenti, meriterebbero di essere replicate e prese in considerazione** per una rinnovata politica abitativa regionale incentrata su una effettiva sussidiarietà.

Si tratta di esperienze cooperative **intersectoriali** innovative, a sostegno e implementazione dei piani integrati dei servizi, finalizzate a ridurre le disparità sociali e a garantire assistenza e supporto socio-assistenziale alle comunità, che intrecciano casa, servizi e forme di welfare sociale. Detti interventi intersectoriali, inoltre, **hanno trovato un pieno riconoscimento normativo** nell'ambito della riforma dell'impresa sociale (D.Lgs.n.112/2017) e dell'ampliamento dell'oggetto sociale (art.28bis del D.L. n.17/2022); da una parte, consentendo alle cooperative di abitanti non solo di assegnare alloggi ai propri soci, ***ma anche di svolgere qualsiasi ulteriore attività di carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi, fornendo servizi anche a soggetti terzi***, e dall'altra, ***riconoscendo alle imprese sociali e alle cooperative sociali di operare, a loro volta, nel campo dell'alloggio sociale e dei servizi residenziali temporanei sopra descritti*** (vedi art.17, comma 2, del citato D.Lgs.n.112/2017).

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

Nell'attuale situazione di carenza di fondi pubblici, riteniamo che le somme di competenza regionale, a disposizione per l'Edilizia Residenziale Sociale, debbano essere impiegate sulla base di **chiare priorità**, tra cui si evidenziano le seguenti:

- **SOSTEGNO A FAVORE DEI CITTADINI E DEI NUCLEI FAMILIARI IN CONDIZIONI DI DIFFICOLTÀ SOCIALE ED ECONOMICA** (ad esempio: nuclei a reddito basso o con lavori precari, anziani soli, nuclei monoparentali con figli a carico, nuclei familiari sfrattati per morosità incolpevole, lavoratori immigrati, ecc.), **al fine di alleggerire l'impatto sui servizi sociali dei Comuni e limitare le sistemazioni temporanee o di emergenza.**

- **FINANZIAMENTO DI PROGETTI INNOVATIVI, RIVOLTI AI BISOGNI DI DIVERSI TARGET** (giovani, anziani, studenti), **in una LOGICA INTERGENERAZIONALE**, al fine di **accompagnare la popolazione anziana over 65 in condizioni di autosufficienza verso percorsi di uscita dalla solitudine e di autonomia della persona, nonché per agevolare l'emancipazione delle nuove generazioni, creando le condizioni per una fuoriuscita dei giovani dai nuclei familiari di origine, per la formazione di**

**convivenze stabili e nuove famiglie**, in grado di favorire progetti che contemplino la messa al mondo di 1 o più figli, **contrastando il trend della denatalità**;

- DESTINARE I CONTRIBUTI VERSO LA LOCAZIONE/GODIMENTO DI LUNGO PERIODO (MINIMO 20 ANNI) O PERMANENTE, con importi maggiorati per la locazione/godimento permanente.

Si dovrà **tenere conto dello 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. Di conseguenza, i relativi canoni 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, prevedendo una **maggiorazione dei contributi, o premialità di punteggio, in caso di riduzione superiore al 10%**.

In ogni caso, andrebbe **garantito il mantenimento di un rapporto tra canone e reddito familiare netto del nucleo assegnatario MAI SUPERIORE AL 30% (requisito di "accessibilità economica")**.

Sarebbe importante, inoltre, **dare priorità alle proposte che prevedano la messa a disposizione dei Comuni (Agenzie Casa) di quote prefissate di alloggi** (ad esempio, il 30%) **con riduzioni dei canoni concordati superiori al 10%**.

Infine, specifiche premialità in termini di punteggio o di importo del contributo, dovrebbero essere riservate ai soggetti attuatori che, una volta realizzati gli interventi, **si impegnano a mantenere la proprietà e a gestire gli alloggi per tutta la durata del vincolo di destinazione alla locazione/godimento**.

- FAVORIRE LA MESSA A DISPOSIZIONE DI ALLOGGI ANCHE GIÀ ULTIMATI O IN CORSO DI ULTIMAZIONE (al momento della presentazione delle richieste di finanziamento) e, quindi, **idonei ad essere immessi sul mercato in tempi brevi**. Al riguardo, si potrebbe fare ricorso, con gli adattamenti del caso, all'esperienza di successo dei bandi "Giovani Coppie", emanati dalla Regione dal 2010 al 2018.

- ABBATTIMENTO DEL COSTO DI COSTRUZIONE DEGLI INTERVENTI E, IN PARTICOLARE, DEI COSTI LEGATI ALLE BONIFICHE AMBIENTALI DELLE AREE E DEI CONTENITORI DISMESSI, la cui entità è attualmente uno dei principali ostacoli per la sostenibilità economico-finanziaria di

un'offerta di alloggi a canoni e prezzi accessibili. Finanziamenti mirati di questo tipo **favorirebbero la sostenibilità economica degli interventi complessi di rigenerazione urbana e degli interventi di ristrutturazione edilizia cosiddetta “profonda”** (classe energetica elevata, significativo miglioramento sismico degli edifici esistenti, anche a livello delle fondazioni, adeguamenti rilevanti dal punto di vista funzionale e impiantistico, ecc.), questi sì realmente costosi e quindi da incentivare, ma i soli in grado di contribuire efficacemente ad accrescere la qualità edilizia del patrimonio edilizio esistente, **soprattutto in tema di prestazioni antisismiche degli alloggi**, che costituisce **il vero elemento di messa in sicurezza** delle persone e del nostro territorio.

#### ➤ **LE POLITICHE URBANISTICHE DI AREA VASTA**

Si condivide pienamente il principio e l'obiettivo del consumo di suolo a saldo zero al 2050 (art.5, comma 1, della L.R.n.24/2017), ma tale principio **NON DEVE ESSERE IDEOLOGICO**, bensì saldamente ancorato alla realtà, alle necessità e ai bisogni che emergono dai territori.

Vale la pena riflettere su quanto è emerso da un'indagine effettuata da Federconsumatori Modena nel settembre 2024, in cui si analizza LA DINAMICA DELLA CRESCITA DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE DELLA PROVINCIA DI MODENA, AVVENUTA TRA IL 1991 E IL 2021. In particolare, l'indagine evidenzia come, nel periodo considerato, **mentre la città di Modena è cresciuta di meno di 8.000 abitanti (+ 4,5%), il resto si è concentrato nei Comuni a 20 km. dal capoluogo, cresciuti a dismisura** (ad esempio: Castelfranco Emilia + **55,6%**; Carpi + 17,6%; Formigine + 29,4%; Nonantola + **45,7%**; Castelnuovo Rangone + **55,3%**) anche per effetto di scelte di pianificazione dello sviluppo territoriale basate sul policentrismo, dispiegate nell'arco di vari decenni.

Questo stato di cose **è in gran parte ricollegabile alla prolungata mancanza, nel capoluogo, di alloggi a prezzi/canoni calmierati**, una situazione purtroppo riscontrabile in molte città emiliano-romagnole e che incide in modo particolarmente grave sui ceti meno abbienti – sui giovani e, in particolare, sulle giovani coppie – che spesso si sono trovate costrette ad acquistare alloggi vetusti o, per l'appunto, a lasciare il capoluogo per andare a vivere nei Comuni contermini alla città. Si tratta, pertanto, per

queste persone, di una scelta subìta, dettata dalla necessità di trovare residenze in affitto o in proprietà più accessibili economicamente, che ha determinato un **processo di PENDOLARISMO FORZATO** che si ripercuote negativamente sulla qualità della vita, sulla mobilità e sulla sostenibilità ambientale. ***Si è quindi 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 pubblici indotti da questi incrementi di popolazione residente, trovandosi ad affrontare gravi problemi di tenuta del tessuto sociale; MENTRE IN ALTRE CITTÀ, soprattutto quelle di grandi e medie dimensioni, AVREMMO INVECE BISOGNO DI UNA RILEVATE QUANTITÀ DI CASE NUOVE, da acquistare o affittare a prezzi e canoni accessibili, rivolte alle giovani coppie, agli studenti e alle varie categorie di lavoratori del settore pubblico e privato.***

Occorrerebbe agire con sano realismo, non affidandosi esclusivamente alla riqualificazione edilizia e urbanistica ***e prevedendo la realizzazione di quote mirate di nuovi alloggi ERS nelle città con importanti deficit di residenti e la decrescita nei comuni dell'hinterland in esubero, GOVERNANDO E NORMANDO UN CONSUMO DI SUOLO A SALDO ZERO "DI AREA VASTA"*** (provinciale o di città metropolitana, per Bologna) ***che tenga conto dei bisogni di casa accessibile delle diverse realtà***, anche al fine di garantire uno sviluppo equilibrato del territorio.

➤ **PROPOSTE DI MODIFICHE ALLA L.R. N.24/2001 (INTERVENTO PUBBLICO NEL SETTORE ABITATIVO)**

Riteniamo di fondamentale importanza, per agevolare la programmazione di confacenti interventi ERS, ***procedere anche ad una REVISIONE MIRATA DELLA LEGGE REGIONALE N.24/2001***, di cui si parla ormai da anni, al fine di cogliere i mutati bisogni della domanda abitativa sociale e prendere atto dei nuovi e diversi attori ora presenti sul campo, in un quadro di strumenti rinnovati, flessibili ed efficienti, ***nonché di nuove possibili forme di interazione e collaborazione pubblico-privato***; si pensi, ad esempio, a quanto sia cresciuta la presenza e l'importanza della ***cooperazione sociale e di comunità*** nelle aree interne e montane a rischio di spopolamento, nonché nell'accompagnamento delle politiche abitative sociali, oltre alle opportunità offerte dalle ***comunità energetiche*** e dalle varie forme di produzione e autoconsumo

energetico collettivo da fonti rinnovabili. Indichiamo, di seguito, alcuni possibili ambiti di intervento:

- AGGIORNAMENTO DELLA NOZIONE DI “ALLOGGIO SOCIALE”, al fine di **portare sintesi e chiarezza rispetto all’ampio ventaglio delle nuove forme dell’abitare che**, a partire dal 2008 (anno di approvazione del D.M. che definisce l’alloggio sociale), **si sono venute via via palesando per rispondere ai nuovi bisogni emergenti** (student housing, senior e silver housing, residenze condivise temporanee, social-housing, housing sociale, cohousing, ecc.). Si considera fondamentale, in questa azione di aggiornamento, ***ragionare sull’abbandono del criterio legato alla definizione dell’importo assoluto dei prezzi e de canoni*** (e cioè, ad esempio: prezzo di vendita o canone di locazione inferiore del 30%-50% rispetto ai valori di mercato) ***per passare ad una definizione che tenga invece in considerazione IL RAPPORTO TRAL’IMPORTO DEI PREZZI E DEI CANONI RISPETTO AL REDDITO DISPONIBILE DEI NUCLEI FAMILIARI destinatari degli alloggi***. Un buon punto di partenza per la discussione potrebbe essere la definizione adottata da “UN-Habitat” (agenzia dell’ONU, costituita nel 1978, al fine di garantire a tutti il diritto ad una casa dignitosa), in base alla quale si ritiene che un alloggio sia economicamente accessibile ***quando la spesa netta mensile per l’alloggio non supera il 30% del reddito mensile complessivo della famiglia***.

- ATTUAZIONE DEL SISTEMA DI ACCREDITAMENTO E QUALIFICAZIONE DEGLI OPERATORI destinatari di contributi pubblici finalizzati alla realizzazione di alloggi ERS, già previsto dalla stessa L.R. n.24 (all’art.19), **ma non ancora attuato, anche ai fini del coinvolgimento dei soggetti cooperativi e delle imprese/cooperative sociali nei processi di rigenerazione edilizia e/o gestione del patrimonio abitativo pubblico (ERP) inagibile o dismesso, nell’ottica dei sopra indicati processi di integrazione tra il sistema dell’ERP e quello dell’ERS**.

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

La necessità di incrementare in tempi brevi l’offerta di alloggi economicamente accessibili, crediamo sia **un’occasione anche per riflettere sull’adeguatezza delle procedure urbanistiche ed edilizie relative al rilascio dei titoli abilitativi e all’avvio**



**degli interventi di rigenerazione urbana**, procedure che, purtroppo, si sono spesso rivelate lente e farraginose, precludendo l'attuazione in tempi ragionevoli dei programmi edilizi e, quindi, impattando pesantemente sulla sostenibilità economico-finanziaria degli stessi.

In particolare, **è molto sentita l'esigenza di una ulteriore semplificazione dei procedimenti e di un accorciamento dei tempi relativi al rilascio dei titoli abilitativi edilizi** (segnatamente dei permessi di costruire), considerato che in diverse realtà comunali continuano a registrarsi tempi ingiustificatamente lunghi nel rilascio dei Permessi di Costruire, determinando ritardi sia nella risposta abitativa, sia nella programmazione degli interventi, con ripercussioni negative anche sui bilanci di esercizio degli operatori e delle cooperative di abitanti, già da anni colpite da una pesante riduzione dell'attività.

Infine, risulta importante **PREVEDERE PROCEDIMENTI SEMPLIFICATI PER LE VARIANTI PARZIALI AL PUG** che consentano allo strumento urbanistico generale ***di trovare rapida attuazione al mutare delle situazioni e delle esigenze delle città*** (ora, ad esempio, vi è la necessità di incrementare rapidamente l'offerta di alloggi ERS), fermi restando gli obiettivi e le invarianti contenute nella Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale.