

Percorso di riforma della disciplina regionale dell'abitare

Intervento di Marco Guidotti — AGCI Emilia-Romagna

Prima giornata di presentazione 15 settembre 2026

Grazie per l'invito e per l'occasione di essere qui.

Porto la voce dell'AGCI Emilia-Romagna, e quindi di un pezzo del mondo cooperativo di questa regione: cooperative di abitanti, cooperative di produzione e lavoro nell'edilizia, cooperative sociali. Tre mondi che nella vita quotidiana delle nostre imprese si incontrano molto spesso ma certamente avrebbero bisogno di maggiore dialogo.

Per prima cosa vorrei fare cenno al metodo. Voglio **ringraziare la Regione**, perché avrebbe potuto scrivere un testo e portarlo in Assemblea e invece ha scelto di aprire un percorso, con tavoli tematici e confronti sul territorio. È una scelta che apprezziamo e che vogliamo onorare partecipando attivamente.

La legge regionale 24 del 2001 ha venticinque anni. È stata modificata anche di recente con la legge 6 del giugno scorso, che è intervenuta su alcuni articoli. Ma quella era, giustamente, una manutenzione mirata. Il riassetto complessivo è un'altra cosa, ed è bene che si apra adesso.

Mi limito a poche questioni di impianto, con una premessa che nasce dall'esperienza: nelle leggi spesso la differenza tra una norma che funziona e una che produce pochi effetti sta **nei dettagli, nelle definizioni, nelle soglie, nei rinvii agli atti attuativi**. Auspico che i tavoli abbiano il tempo di lavorare su quel livello, perché è lì che una buona intenzione diventa una buona legge.

L'urgenza, oggi, è la quantità

Comincio dicendo che, a nostro avviso, la **priorità è la quantità**.

Nei confronti quotidiani che abbiamo — con le nostre cooperative, con le imprese, ma anche con gli operatori pubblici, con le ACER, con i Comuni — il messaggio che torna è sempre lo stesso: mancano le case. **Mancano alloggi disponibili, adesso**, per persone che oggi una risposta non ce l'hanno. I numeri lo dicono senza ambiguità.

E accanto alle persone che si iscrivono nelle graduatorie per gli alloggi ERP ce ne sono molte altre che non vi accedono nemmeno. È la nota fascia grigia: redditi troppo alti per l'edilizia pubblica e troppo bassi per il mercato libero.

Se questa è la scala del problema, allora la domanda che questa legge deve porsi è prima di tutto quantitativa: **come si aumenta, e rapidamente, il numero di alloggi** effettivamente disponibili a canone sostenibile. Tutto il resto viene dopo — non perché non conti, ma perché è strumentale a questo.

Ovviamente non credo che la risposta sia mettere la qualità fra parentesi, ma fare attenzione a contemperare le varie esigenze.

Il punto centrale: sussidiarietà

Se uno degli aspetti più importanti è quello della quantità, allora si deve porre attenzione e ricercare come **coinvolgere chi può mettere in campo alloggi**, oltre a chi lo sta già facendo.

La legge vigente già contempla la promozione delle politiche sociali e sanitarie nell'edilizia residenziale pubblica. C'è già, cioè, l'idea che l'abitare non sia solo un tetto ma un insieme di condizioni di vita. Quello che manca è **il soggetto che la rende operativa**. L'invecchiamento della popolazione aggiunge ulteriori fattori di complessità nella risoluzione del problema casa. La nuova legge dovrà quindi porre particolare attenzione ai **servizi socio-sanitari e al welfare di prossimità**: fare dell'alloggio pubblico un ambiente protetto, con assistenza domiciliare e telemedicina, riducendo la spesa sanitaria che oggi si scarica sui ricoveri e sull'istituzionalizzazione. Ma una linea del genere ha bisogno di qualcuno che la gestisca, e gli enti gestori del patrimonio pubblico non nascono per erogare servizi alla persona.

Oltre all'aspetto dell'invecchiamento, esiste anche l'aspetto dell'integrazione. Le persone che chiedono risposte al problema abitativo spesso hanno background di mobilità e migrazione e le abitazioni devono diventare anche luoghi di integrazione e gestione di rapporti che per loro natura possono essere più difficili.

Il mondo cooperativo è già attrezzato su entrambe le gambe. Da un lato **cooperative sociali** strutturate, che gestiscono servizi alla persona — anziani, disabilità, fragilità, minori — con un radicamento territoriale fra i più solidi d'Italia. Dall'altro le **cooperative di abitanti, in particolare quelle a proprietà indivisa**, che gestiscono patrimonio in locazione permanente. Oggi questi due mondi dialogano poco, non per mancanza di volontà ma perché nessuno strumento li mette in condizione di farlo. Eppure un alloggio a canone sostenibile con un servizio di prossimità dentro è precisamente la risposta che serve alla parte più fragile della domanda.

Le cooperative a proprietà indivisa hanno sempre svolto un ruolo importantissimo e negli ultimi anni il loro valore è emerso chiaramente, come testimoniato dal netto **aumento dei loro iscritti**. Il piano nazionale chiede ai privati un vincolo di destinazione trentennale, mentre nella proprietà indivisa quel vincolo non ha scadenza, perché è nella natura statutaria della cooperativa. **Il nostro territorio ospita alcune cooperative storiche molto importanti**. I loro dati sono verificabili: canoni inferiori rispetto al mercato, morosità bassissima e cura costante degli immobili, insieme alla sostenibilità economica. Questo testimonia chiaramente la capacità gestionale di questi soggetti.

Anche AGCI, da alcuni anni, ha promosso la costituzione di Eticsa, una nuova cooperativa di abitanti nata per rispondere alle esigenze delle fasce più deboli. È una scelta volontaria, fatta in un momento in cui costituire una cooperativa di abitanti non è né facile né remunerativo: l'abbiamo fatta perché siamo convinti che quello strumento serva.

La sussidiarietà, in questo contesto, non è un principio ideologico: è realismo amministrativo. Non chiediamo di sostituire nessuno, e men che meno di sottrarre patrimonio all'edilizia residenziale pubblica. Chiediamo che la nuova legge tenga conto delle varie realtà, esperienze e competenze esistenti anche nel privato e che si faciliti la collaborazione tra questi ed il pubblico.

Programmare, e programmare per più di un anno

L'aspetto della programmazione è centrale. Già oggi l'articolo 8 della legge vigente prevede un programma regionale pluriennale, approvato dall'Assemblea, con criteri di riparto e indicatori di efficacia.

La programmazione deve consentire di finanziare la **manutenzione** degli immobili esistenti, ma oggi anche di **incrementare il numero degli alloggi** da mettere a disposizione, sia ERP che ERS. La situazione è talmente critica che le proposte non dovrebbero avere un carattere emergenziale, ma avere un respiro più ampio e un progetto pluriennale.

Sul **Piano casa da trecento milioni** promosso l'anno scorso dalla Regione la nostra posizione è di interesse convinto: un **provvedimento con grandi potenzialità** e un impianto finanziario serio. Restiamo in attesa di verificare l'impatto reale della Linea 1, la parte più esposta alla capacità di risposta dei Comuni. Ma vorrei sottolineare il **potenziale della Linea 2, in particolare della 2B**: la rigenerazione di edifici non residenziali e la realizzazione di nuovi edifici, per aumentare il numero di alloggi pubblici. **È la linea con il margine di sviluppo più ampio sul fronte della quantità, e**

quella in cui la cooperazione può portare un contributo effettivo — capacità realizzativa, capitale proprio, gestione di lungo periodo.

Quantità e qualità non sono in alternativa: il problema è il costo

Tornando a quanto dicevo in apertura, **una delle sfide è rispondere alle esigenze di quantità mantenendo l'attenzione alla qualità**, e per farlo occorre spingere sulla definizione di modalità di intervento economicamente sostenibili.

La strada per tenere insieme le due cose, a nostro avviso, **è in parte normativa, ma in gran parte industriale**. Su questo devono essere coinvolti i soggetti privati, anche facenti parte di organizzazioni come il **Clust-ER Build**, il cluster regionale dell'edilizia e delle costruzioni, a cui partecipo attivamente e che sta elaborando un *Manuale strategico per l'abitare di qualità*. Un catalogo di soluzioni integrate per l'ERP e l'ERS costruito espressamente per questa Regione.

Auspico anche un forte coinvolgimento dei professionisti, **di Ingegneri e Architetti**, che su questi aspetti possono dare un contributo importante. Il loro apporto sarebbe importante anche per avviare una **campagna di conoscenza** e classificazione tecnica degli immobili, per riuscire a stabilire dove sia più conveniente intervenire.

Due elementi mi sembrano direttamente utili a fare più alloggi con le stesse risorse. Il primo è smettere di trattare il recupero come cento cantieri isolati e **organizzarlo in pochi cluster omogenei e replicabili**, raggruppati per epoca di costruzione e carenze tecniche simili: soluzioni standardizzate, prefabbricazione, tempi di cantiere ridotti, economie di scala sugli acquisti. È il modo **per abbattere il costo unitario** e quindi, a parità di risorse, per aumentare il numero di alloggi. Il secondo è far evolvere **i bandi dal prezzo alla prestazione, premiando ciò che riduce il costo nel tempo**: il ciclo di vita e la manutenzione predittiva, la consegna del modello digitale e del libretto del fabbricato, la riduzione certificata dei giorni di cantiere e del disagio per chi abita — perché negli interventi su edifici occupati il tempo è un fattore sociale, non solo economico.

Infine immaginare interventi di recupero su **un'ampia fascia di edifici può rendere economicamente sostenibile intervenire in contesti più svantaggiati**, su piccoli edifici in piccoli comuni, utilizzando economie più ampie date da bandi che comprendano anche le aree più forti, insieme a quelle più deboli.

Più livelli che si muovono insieme

Deve essere fatto un cenno anche alla **sovrapposizione delle iniziative**, perché è il punto su cui la legge regionale può dare il contributo più originale. **Il Piano casa nazionale**, diventato legge a luglio, avvia questo mese il primo bando da settecento milioni sul recupero del patrimonio pubblico, e per alcuni aspetti si sovrappone alla Linea 1 regionale.

E il 9 settembre, pochi giorni fa, la **Commissione europea ha presentato la proposta di regolamento sull’Affordable Housing Act**. Non armonizza le politiche abitative: costruisce una metodologia comune per dimostrare che un territorio è “sotto stress abitativo” e per giustificare le misure restrittive — sugli affitti brevi, sull’acquisto di immobili non destinati a residenza principale, sullo sfitto di lungo periodo. Fornisce, cioè, la **certezza giuridica** che oggi manca, e su cui questa Regione ha già avuto modo di misurarsi.

Ma il passaggio che ci interessa di più è un altro, ed è di nuovo un passaggio sulla quantità. Il regolamento dice esplicitamente, nelle premesse, che le misure restrittive da sole non possono affrontare le cause strutturali della carenza di alloggi, e che vanno accompagnate da misure per aumentare l’offerta, «in particolare di alloggi a condizioni inferiori a quelle di mercato». La Raccomandazione adottata in settembre va nella stessa direzione: **mobilitare investimenti pubblici e privati per l’offerta sotto i prezzi di mercato, riqualificare l’esistente, convertire edifici non residenziali in alloggi, recuperare lo sfitto**. E il percorso è accompagnato dalla revisione del quadro sugli aiuti di Stato per i servizi di interesse economico generale relativi all’abitare accessibile.

L’Europa ci dice che limitare gli usi impropri del patrimonio non basta, che bisogna aumentare l’offerta, e sta costruendo gli strumenti perché il denaro pubblico arrivi a chi quell’offerta la produce senza estrarne profitto. È esattamente la posizione della cooperazione di abitanti. La legge regionale deve quindi affrontare la sfida di raccordare i vari piani normativi.

Sui fondi, e su ciò che abbiamo imparato

E questo ci porta al nodo di fondo. **Gli enti locali faticano a reperire risorse**, e l’allocazione efficace non può che avvenire a livello europeo e nazionale. Quello che serve, insieme alla quantità di risorse, è **la loro continuità**.

Due precedenti lo dimostrano. Il Superbonus ha mosso risorse enormi ma ha finanziato solo marginalmente l’edilizia pubblica, privilegiando gli interventi privati; va riconosciuta la buona esperienza di **ACER Bologna** che è riuscita ad utilizzare tali fondi per migliorare energeticamente molti immobili. Dispiace molto quindi che gli

unici soggetti che all'epoca non hanno goduto di proroghe siano stati quelli pubblici. Il governo italiano è arrivato a stanziare tardivamente, nel 2025, **i fondi PNRR per l'efficientamento dell'edilizia residenziale pubblica**, con una gestione piuttosto caotica: un miliardo e trecentoventi milioni esauriti al cento per cento a metà maggio del 2026, con lo sportello che ha poi continuato a raccogliere domande in riserva. Domande largamente eccedenti la disponibilità: il segnale, insieme, di un bisogno reale e di una programmazione inadeguata.

In entrambi i casi, però, era previsto un forte **coinvolgimento degli operatori economici privati**. È la conferma di una cosa semplice: l'impulso privato all'iniziativa pubblica funziona e può consentire interventi rapidi. Serve però un quadro di regole e finanziamenti stabili. **Servono quindi misure straordinarie, ma serve soprattutto un flusso ordinario e prevedibile** dentro il quale chi progetta, chi costruisce e chi gestisce possa pianificare — e possa quindi impegnarsi su volumi e non su singoli interventi.

In conclusione

L'urgenza è dare case a chi non ce l'ha.

L'AGCI Emilia-Romagna raggruppa soggetti che costruiscono, che gestiscono patrimonio in locazione permanente a canoni sostenibili, che erogano servizi alla persona e che rispondono ai propri soci prima che a un rendimento.

Su questa base ci mettiamo a disposizione dei tavoli tematici, con le nostre strutture tecniche e con le cooperative associate, per lavorare anche sui dettagli — che è dove, come dicevo all'inizio, una legge si decide davvero.

Ma soprattutto ci mettiamo a disposizione per cooperare con tutti gli attori presenti per realizzare, recuperare, gestire gli alloggi che mancano.

Grazie.