

**PROTOCOLLO D'INTESA TRA REGIONE EMILIA-ROMAGNA, TAVOLI PROVINCIALI DI COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ABITATIVE, CONFERENZA METROPOLITANA DI BOLOGNA, ANCI EMILIA-ROMAGNA, CONFCOOPERATIVE EMILIA-ROMAGNA, LEGACOOP EMILIA-ROMAGNA, ANCE EMILIA-ROMAGNA, AZIENDE CASA EMILIA-ROMAGNA, CGIL, CISL, UIL, SUNIA, SICET, UNIAT FINALIZZATO A CONDIVIDERE E DELINEARE OBIETTIVI E AZIONI STRATEGICHE PER IL PIANO CASA NAZIONALE**

**Regione Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dall'Assessore alla Programmazione territoriale, Edilizia, Politiche abitative, Parchi e forestazione, Pari opportunità, Cooperazione internazionale allo sviluppo Barbara Lori,

**Associazione Nazionale Comuni Italiani (ANCI) Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....,

**Aziende Casa Emilia-Romagna (ACER)**, legalmente rappresentate dal Coordinatore regionale .....

**Tavoli provinciali di coordinamento delle Politiche abitative** legalmente rappresentati dal ...

**Città metropolitana di Bologna** legalmente rappresentata dal .....

**Confcooperative Emilia-Romagna**, legalmente rappresentate dal .....

**Legacoop Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal.....

**ANCE Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....

**CGIL Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....

**CISL Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....

**UIL Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....

**SUNIA Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....

**SICET Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....

**UNIAT Emilia-Romagna**, legalmente rappresentata dal .....

di seguito "parti",

**Viste:**

- la L.R. 8 agosto 2001, n. 24, recante “Disciplina generale dell’intervento pubblico nel settore abitativo” e s.m.i. ed in particolare il titolo II “Programmazione degli interventi pubblici per le politiche abitative”;
- la L. 30 dicembre 2023 n. 213 “Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026” ed in particolare l’art. 1 commi 282, 283 e 284 i quali al fine di contrastare il disagio abitativo sul territorio nazionale prevedono la definizione di linee guida per la sperimentazione di modelli innovativi di edilizia residenziale pubblica mediante:
  - il recupero del patrimonio immobiliare esistente e la riconversione di edifici aventi altra destinazione pubblica,
  - la destinazione a obiettivi di edilizia residenziale pubblica o sociale delle unità immobiliari di edilizia privata rimaste invendute, in accordo con i proprietari;
  - la realizzazione di progetti di edilizia residenziale pubblica tramite operazioni di partenariato pubblico-privato,

il tutto supportato con una dotazione di 100 milioni di euro, solo a partire dal 2027 (di cui 50 milioni di euro per l’anno 2027 e 50 milioni di euro per l’anno 2028=;

**Preso atto**, dunque, che è rimandata agli anni 2027 e 2028 la dotazione finanziaria del Fondo per il contrasto al disagio abitativo per il sostegno all’abitare, prevedendo come azioni concrete nell’immediato solo quella di predisporre, mediante decreto del Ministero, “Linee guida per la sperimentazione di modelli innovativi di edilizia residenziale pubblica”;

**Considerato:**

- che già dal 2023 il Governo ha avviato un tavolo di discussione in materia di politiche abitative con i principali interlocutori in materia, e ha raccolto contributi provenienti dalla quasi totalità degli stakeholder tralasciando, tuttavia, l’importante rappresentanza delle parti sindacali e delle Regioni;
- che nel febbraio 2024, sono stati attivati dal Ministero quattro tavoli di lavoro su temi strategici
- che ad oggi il MIT non ha trasmesso alcun documento di sintesi quale esito dei lavori dei quattro Tavoli, né una proposta di Linee guida, nonostante la competenza esclusiva delle Regioni in materia di politiche abitative a seguito del trasferimento di competenze operato dal decreto legislativo n. 112 del 1998;

**Visto** il documento formulato e trasmesso dalla Conferenza delle Regioni, in data 11/01/2024, al Ministro Salvini che riassume in tredici punti i principali argomenti da porre all’attenzione del Governo per affrontare con efficacia la riforma sul tema dell’abitare;

**Considerato**, in tale quadro, che vi è l’urgenza di impegnare risorse e competenze per lo sviluppo di un grande Piano nazionale di Edilizia Residenziale Pubblica e Sociale con un

orizzonte strategico ampio dotato di una disciplina di interventi di filiera in grado di affrontare tutti i punti nodali che, ai diversi livelli, possono condizionare il raggiungimento degli obiettivi prefissati; e che questo possa essere realizzato semplificando le procedure e incentivando lo sviluppo di un ampio spettro di modelli (abitativi, analitici e interpretativi), diversificando le risposte e garantendo la fattibilità strategica degli stessi sotto il profilo sia della sostenibilità economica della realizzazione, sia della gestione;

**Ritenuto** che in un momento di scarsità di risorse, quale quello attuale, è necessario attivare tutte le misure per la creazione di un contesto favorevole allo sviluppo di processi virtuosi idonei a favorire il raggiungimento degli obiettivi;

**Dato atto** del dibattito locale sul tema delle politiche sociali per abitare attivato dall'Assessorato regionale alla Programmazione territoriale, Edilizia, Politiche abitative, Parchi e forestazione, Pari opportunità, Cooperazione internazionale allo sviluppo con i portatori di interesse che operano nel territorio regionale al fine di offrire un utile contributo nell'ambito della stesura delle Linee guida su cui il Governo sta lavorando, ma soprattutto, per delineare le principali linee di intervento in prospettiva delle future azioni di Governo;

**Considerato** che tale dibattito in cui sono stati coinvolti i Tavoli provinciali di coordinamento delle Politiche abitative, Città metropolitana di Bologna, ANCI Emilia-Romagna, Confcooperative Emilia-Romagna, Legacoop Emilia-Romagna, ANCE Emilia-Romagna, Aziende Casa Emilia-Romagna, CGIL, CISL, UIL, SUNIA, SICET, UNIAT ha portato all'elaborazione di un documento che si pone in continuità e assoluta coerenza con quanto rappresentato nel documento della Conferenza delle Regioni e col quale si intende sollecitare il Governo a rafforzare l'attenzione sul tema delle politiche sociali per abitare;

**Considerato**, in sintesi, che dal lavoro comune è emersa la necessità di valorizzare e mettere a sistema tutte le proposte e le strategie condivise dai soggetti sopracitati predisponendo uno schema di Protocollo d'Intesa tra la Regione Emilia-Romagna ed i soggetti sopracitati al fine di offrire un utile contributo nell'ambito della stesura delle Linee Guida nazionali;

**Richiamata** la competenza esclusiva delle Regioni in materia di politiche abitative a seguito del trasferimento di competenze operato dal decreto legislativo n. 112 del 1998;

**Vista** la Legge 7 agosto 1990, n. 241 e successive modifiche ed integrazioni recante "Nuove norme sul procedimento amministrativo", che all' art. 15, comma 1, prevede che le amministrazioni pubbliche possono concludere tra loro accordi per disciplinare lo svolgimento in collaborazione di attività di interesse comune;

**Richiamato** l'articolo 15, comma 2-bis, della legge 7 agosto 1990, n. 241, ai sensi del quale gli accordi di cui sopra sono sottoscritti, a pena di nullità, con firma digitale;

Le parti convengono e stipulano quanto segue:

## **Art.1 Impegni delle parti**

Le parti condividono gli obiettivi e le linee di azione di cui al Documento regionale per lo sviluppo del Piano Casa nazionale, allegato al presente Protocollo, e si impegnano, ciascuna per la sua parte, al perseguitamento delle finalità comuni in esso contenute.

La Regione Emilia-Romagna, in particolare, si impegna anche a far pervenire il Documento regionale per lo sviluppo del Piano Casa nazionale al Governo centrale al fine di delineare le principali linee di intervento in prospettiva delle future azioni di Governo nonché dello sviluppo delle Linee guida per la sperimentazione di modelli innovativi di edilizia residenziale.

## **Art. 2 Durata**

Il presente protocollo di intesa ha una durata tre anni, al termine del periodo stabilito, potrà essere concordato un eventuale rinnovo.

## **Art.3 Monitoraggio e Valutazione**

I firmatari concordano di monitorare congiuntamente l'attuazione delle azioni e delle misure proposte: in particolare i contenuti del Documento regionale potrà essere soggetto di revisione ed aggiornamento per valutare il permanere dell'urgenza delle misure e delle azioni proposte ovvero di indicarne nuove.

## **Allegato A: Documento regionale per lo sviluppo del Piano Casa nazionale**

### **Seguono firme dei sottoscrittori**

per

**Regione Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

Assessore alla Programmazione territoriale,  
Edilizia, Politiche abitative, Parchi e  
forestazione, Pari opportunità, Cooperazione  
internazionale allo sviluppo (Barbara Lori)

per

**Città metropolitana di Bologna**

*F.to digitalmente*

per

**Tavoli provinciali di coordinamento delle  
Politiche abitative**

*F.to digitalmente*

per

**Aziende Casa Emilia-Romagna  
(ACER)**

*F.to digitalmente*

Il Coordinatore regionale

per

**L'Associazione nazionale comuni italiani  
(ANCI) Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**Legacoop Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

Il Presidente

per

**Confcooperative Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**ANCE Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**CGIL Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**CISL Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**UIL Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**SUNIA Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**SICET Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

per

**UNIAT Emilia-Romagna**

*F.to digitalmente*

## **Allegato A**

### **Documento regionale per lo sviluppo del Piano Casa nazionale**

Il presente documento nasce dalla volontà della Regione Emilia-Romagna di aprire un dibattito sul tema delle politiche sociali per abitare con i portatori di interesse che operano nel proprio territorio al fine di offrire un utile contributo nell'ambito della stesura delle Linee Guida di cui al comma 282 della Legge 30 dicembre 2023, n. 213, ma anche, e soprattutto, per delineare le principali linee di intervento in prospettiva delle future azioni di Governo.

Il documento è il risultato di un'interlocuzione allargata che ha visto partecipi i Tavoli provinciali di coordinamento delle Politiche abitative, Città metropolitana di Bologna, ANCI Emilia-Romagna, Confcooperative Emilia-Romagna, Legacoop Emilia-Romagna, ANCE Emilia-Romagna, Aziende Casa Emilia-Romagna, CGIL, CISL, UIL, SUNIA, SICET, UNIAT, e si arricchisce dei contributi emersi nel seminario del 27 marzo u.s. organizzato dalla Regione<sup>1</sup>, in cui sono state oggetto di discussione anche le tematiche di interesse del Piano Casa nazionale.

Si riconosce, infatti, l'urgenza di impegnare risorse e competenze per lo sviluppo di un Grande Piano Nazionale di Edilizia Residenziale Pubblica e Sociale con un **orizzonte strategico ampio** dotato di una **disciplina di interventi di filiera** in grado di affrontare tutti i punti nodali che, ai diversi livelli, possono condizionare il raggiungimento degli obiettivi prefissati. Si è convinti che questo possa essere realizzato semplificando le procedure e incentivando lo sviluppo di un ampio spettro di modelli (abitativi, analitici e interpretativi), diversificando le risposte e garantendo la fattibilità strategica degli interventi sotto il profilo sia della sostenibilità economica della realizzazione, sia della gestione. Infatti, in un momento di scarsità di risorse, quale quello attuale, si ritiene necessario attivare quantomeno quelle misure ritenute presupposti indispensabili (in particolare quelle di natura fiscale e normativa) per la creazione di un contesto favorevole allo sviluppo di processi virtuosi idonei a favorire il raggiungimento degli obiettivi.

Di seguito si presentano le principali linee di riforma ritenute prioritarie in un'ottica di **rafforzamento delle azioni di intervento da parte del settore pubblico atte a garantire una regolazione del mercato finalizzata ad accrescerne efficienza ed efficacia allocativa, ma soprattutto la sostenibilità sociale**. Non solo, quindi la gestione dell'emergenza abitativa, ma anche il tentativo di fornire una risposta all'insieme dei bisogni abitativi espressi dal mutato quadro di domanda sociale.

Il presente materiale si pone in continuità e assoluta coerenza con quanto rappresentato nel [documento della Conferenza delle Regioni 24/04/CR05/C4](#) in materia di politiche abitative e raccoglie, in quattordici punti, gli **ulteriori contributi e gli elementi di riflessione per lo sviluppo del Piano Casa nazionale** che si ritiene meritino l'attenzione e il dovuto approfondimento da parte del Governo.

#### **Orizzonte strategico e obiettivi del Piano Casa nazionale**

- 1) Si è convinti che vi sia la necessità di una dotazione di risorse per l'**incremento dell'offerta abitativa a canoni calmierati** in una prospettiva che tenga conto della varietà del target dei destinatari (anziani, giovani coppie, lavoratori temporanei, studenti, ...), e delle tipologie di offerta abitativa (ERP e ERS) **allargando e diversificando le soluzioni abitative** economicamente

---

<sup>1</sup> "Strategie per l'abitare. Le risposte a vecchie fragilità e nuove complessità" l'evento del 27 marzo 2024 promosso dalla Regione Emilia-Romagna <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/notizie/2024-1/strategie-per-labitare-le-risposte-a-vecchie-fragilita-e-nuove-complessita201d-evento-a-bologna-il-27-marzo>

accessibili. Diversificazione che diviene condizione necessaria anche per garantire la sostenibilità della gestione e salvaguardare l'efficienza del patrimonio. Il raggiungimento di tali obiettivi è ineluttabilmente condizionato dalla capacità di coinvolgimento di un'ampia pluralità di attori al fine di creare una complementarietà tra il sistema pubblico e il sistema dell'edilizia residenziale sociale. In tale quadro va maggiormente promosso e valorizzato il ruolo delle Cooperative di abitanti a proprietà indivisa e a proprietà divisa.

L'incremento dell'offerta abitativa di ERP va ottenuto combinando tra loro diverse misure e azioni, in via prioritaria attraverso il recupero degli alloggi vuoti nel pieno rispetto del paradigma di limitare il consumo di nuovo suolo tramite adeguate risorse del Governo, eventualmente ricavabili anche con una tassa di scopo.

- 2) A distanza di più di vent'anni si reputa necessario rivedere la **classificazione dei comuni ad alta tensione abitativa** (ATA) operata con delibera CIPE n. 87/2003: la nuova classificazione deve cogliere i mutati processi demografici, economici ed ambientali e i cambiamenti degli assetti urbani e produttivi che sono intervenuti nel sistema territoriale.
- 3) **Il coinvolgimento delle Regioni diviene imprescindibile** in ragione del ruolo e della materia di legislazione concorrente, sia nella ripartizione delle risorse, che nel monitoraggio degli esiti dei programmi. Questo in virtù delle funzioni a loro demandate, di pianificazione e programmazione nel settore delle politiche abitative e di governo del territorio (si veda PNRR, Pinqua e Piani Urbani Integrati). Le Regioni svolgono il ruolo cruciale di orientamento delle risorse in coerenza con le proprie politiche integrate nonché quello di intermediazione nella relazione e nelle interlocuzioni tra Comuni e Governo centrale.
- 4) Nell'attuale congiuntura, che preclude a molti la possibilità di accedere al sostegno creditizio e che vede nella locazione l'unica risposta, si è fermamente convinti di come sia sempre più urgente e necessario regolare la **disciplina degli affitti temporanei**. Interventi in tal senso devono essere finalizzati ad arginare tale fenomeno, che risulta essere una delle cause principali della riduzione dello stock disponibile per l'affitto e l'innalzamento esponenziale dei canoni di locazione. Lo squilibrio esistente tra domanda ed offerta infatti ha portato gli affitti a toccare i livelli più alti di sempre.

Si propone l'introduzione e il finanziamento di **misure abitative strutturali a favore di cittadini e nuclei in condizioni di povertà grave**: negli anni è sempre cresciuta la tendenza a privilegiare le componenti intermedie della domanda della casa (dall'ERP all'ERS), delegando, anche a causa della riduzione dell'esiguità dell'offerta ERP, le risposte abitative dei cittadini in gravi condizioni di povertà e svantaggiati alle politiche assistenziali e a sistemazioni temporanee o di emergenza. Si ritiene quanto mai necessario introdurre misure abitative strutturali a favore di cittadini e nuclei in condizioni di povertà e accompagnare l'offerta con misure di protezione delle componenti più fragili. In questa prospettiva di salvaguardia dei valori della coesione sociale, si ritiene inoltre necessario finanziare progetti e le attività di gestione sociale delle Aziende per la casa, finalizzate alla crescita sociale ed economica degli inquilini, partendo dai più fragili.

- 5) **L'assegnazione gratuita ai Comuni degli immobili, aree ed edifici di enti statali o parastatali inutilizzati**, che rappresentano veri e propri "vuoti urbani" delle città, da destinare alla realizzazione di politiche per l'abitare, di contrasto all'emergenza abitativa e alla realizzazione di

interventi per l'edilizia studentesca, con la previsione di un **Fondo per l'adeguamento e la messa in sicurezza** degli immobili così assegnati.

- 6) Per contrastare la gentrificazione dalle città e la fuga dai centri, occorre sostenere il **bisogno di casa per i lavoratori** con redditi medio-bassi, promuovendo soluzioni alloggiative destinate all'ospitalità temporanea e connettendo i percorsi di autonomia abitativa dei neoassunti con il mondo della formazione lavorativa. Indispensabile è anche la costruzione di soluzioni abitative promosse dal mondo economico produttivo, in accordo con le Pubbliche Amministrazioni destinate ai lavoratori, neoassunti o con redditi medio-bassi.

### Leve finanziarie e fiscalità

- 7) Si è convinti che il Piano Casa nazionale debba mettere a disposizione risorse economiche e/o apposite garanzie, **in modo da coinvolgere enti e istituzioni disposti a fare investimenti con tempi di ritorno lunghi** (30-40 anni), come, ad esempio, Cassa Depositi e Prestiti e i Fondi pensione. La promozione di operazioni di credito a medio lungo termine dovrebbe essere promossa con maggiori vantaggi per aree o immobili messi a disposizione dalle Amministrazioni pubbliche (e quindi con garanzie ridotte). Per dare impulso a tali investimenti proponiamo l'istituzione di un **Fondo interessi nazionale**.
- 8) Si ritiene altresì urgente **rivedere la fiscalità della locazione**, prevedendo una **maggior differenza del prelievo in caso di affitti brevi, locazione a canoni liberi, locazione a canoni concordati** (si veda anche precedente punto 4); per incentivare questi ultimi, si propone di istituire in tutti i Comuni la cedolare secca al 10% anche in caso di sublocazione e in caso di locatario persona giuridica. È urgente infine **prevedere misure più incisive per contrastare l'evasione**, sempre rilevante nel settore della locazione abitativa e sistemi di controllo della regolarità degli affitti temporanei.
- 9) Si propone di rivedere la disciplina sull'IVA con **aliquote ridotte per la costruzione di alloggi sociali** e la possibilità di diversificare l'IMU, a livello comunale penalizzando coloro che mantengono inutilizzati gli alloggi, e promuovendo piuttosto l'**esenzione totale IMU per chi affitta a canone concordato**.
- 10) Per **rafforzare il ruolo delle Cooperative di abitanti** si reputa necessario equiparare il sistema di fiscalità delle Cooperative a proprietà indivisa a quello pubblico, poiché queste ultime svolgono di fatto un servizio per molti versi simile a quello pubblico.
- 11) Infine, sulla base dell'esperienza del **superbonus**, si considera necessario concentrare le risorse disponibili sui reali interventi di efficientamento energetico e di messa in sicurezza sismica degli edifici. Il tutto deve essere realizzato attraverso l'avvio di una nuova stagione di politiche di rigenerazione urbana in cui, a partire dalla dichiarazione di interesse pubblico degli interventi, si preveda una massiccia incentivazione degli interventi complessi di riuso e rigenerazione (soprattutto mediante demolizione e ricostruzione di edifici) e di bonifiche dei suoli, e in cui il **sostegno di programmi di recupero dell'ERP e degli interventi destinati alla realizzazione di ERS** diventino l'elemento qualificante.
- 12) Il **Fondo affitto**, per il sostegno alla locazione, deve diventare una **misura strutturale** e non episodica per rispondere in modo completo, organico e sostenibile alle varie forme in cui si declina la domanda sociale nonché ai bisogni di attrattività dei territori, prevedendo che il

contributo sia erogato, in maniera differenziata, anche per garantire che i costi abitativi (affitto più spese di condominio e utenze) non superino il 30% delle risorse economiche disponibili (redditi netti del nucleo familiare). In tale quadro emergenziale riteniamo altresì urgente ripristinare il **Fondo Morosità Incolpevole**.

- 13) Si suggerisce di promuovere ed incentivare anche con finanziamenti ad hoc le misure integrative come quelle che incoraggiano la **“Rinegoziazione dei canoni di locazione”** e la costruzione delle **Agenzie locali o intercomunali per la casa**; misure già avviate in diverse Regioni, tra cui la nostra.
- 14) Portiamo all’attenzione la necessità di promuovere, nei programmi edilizia sociale di iniziativa pubblica e privata, **modelli di gestione e servizi integrativi dedicati sia alla qualità sociale dell’abitare sia agli abitanti stessi** finalizzati a favorire l’integrazione e l’inclusione. Tale obiettivo specifico deve realizzarsi anche con la messa in campo di linee di finanziamento dedicate a processi gestionali integrati che coinvolgano operatori specializzati. Si è infatti decisamente convinti che attraverso tali interventi sia possibile favorire l’inclusione sociale, l’empowerment di comunità, creare economie e consentendo agli abitanti di migliorare la propria condizione dando così risposta sia a bisogni legati all’abitare che all’accesso ai servizi pubblici. Attraverso un lavoro di rete e di comunità basato sulla prevenzione, si può evitare che i nuclei perdano la casa, facilitare l’inserimento lavorativo dei più fragili, sostenere l’autonomia, per evitare l’emarginazione e la cronicizzazione delle fragilità.

#### **Sistemi di monitoraggio ed interoperabilità**

- 15) **Integrazione applicativa delle banche dati esistenti che concorrono alla definizione delle politiche:** Catasto fabbricati, redditi Irpef e contratti di locazione (Agenzia delle Entrate) e dati ISEE (Inps), al momento sono scarsamente interoperabili con i sistemi informativi regionali. L’interoperabilità dei sistemi consentirebbe di acquisire informazioni aggiornate per meglio identificare il fabbisogno espresso e quello latente, offrire dati di supporto alle decisioni per gli Enti locali e territoriali nella costruzione di politiche mirate e, infine, per semplificare i controlli in fase di gestione del patrimonio ERP/ERS