

Assemblea legislativa della Regione Emilia-Romagna

OGGETTO n. 415

Approvazione del programma coordinato di interventi per le politiche abitative e la riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna. (D.P.C.M. 16 luglio 2009. L.R. 8 agosto 2001, n. 24). (Proposta della Giunta regionale in data 6 settembre 2010, n. 1249). (Prot. n. 29228 del 08/10/2010)

Hanno partecipato alla seduta i consiglieri:

1) Aimi Enrico	23) Malaguti Mauro
2) Alessandrini Tiziano	24) Mandini Sandro
3) Barbati Liana	25) Manfredini Mauro
4) Bartolini Luca	26) Marani Paola
5) Bazzoni Gianguido	27) Mazzotti Mario
6) Bernardini Manes	28) Meo Gabriella
7) Bignami Galeazzo	29) Monari Marco
8) Bonaccini Stefano	30) Montanari Roberto
9) Carini Marco	31) Mori Roberta
10) Cavalli Stefano	32) Moriconi Rita
11) Cevenini Maurizio	33) Mumolo Antonio
12) Corradi Roberto	34) Naldi Gian Guido
13) Costi Palma	35) Noè Silvia
14) Defranceschi Andrea	36) Pagani Giuseppe Eugenio
15) Donini Monica	37) Pariani Anna
16) Favia Giovanni	38) Piva Roberto
17) Ferrari Gabriele	39) Pollastri Andrea
18) Fiammenghi Valdimiro	40) Richetti Matteo
19) Filippi Fabio	41) Sconciaforni Roberto
20) Garbi Roberto	42) Vecchi Alberto
21) Grillini Franco	43) Vecchi Luciano
22) Leoni Andrea	44) Villani Luigi Giuseppe
45) Zoffoli Damiano	

E' computato come presente ai soli fini del numero legale, ai sensi dell'art. 65, comma 2 del Regolamento interno, il presidente della Giunta Errani, assente per motivi istituzionali.

Hanno comunicato di non poter partecipare alla seduta i consiglieri Lombardi e Montani, sono, inoltre, assenti i consiglieri Casadei e Riva.

Presiede il presidente dell'Assemblea legislativa *Matteo Richetti*, indi il vicepresidente *Sandro Mandini*.

Segretari: *Maurizio Cevenini e Roberto Corradi*.

Progr. n. 16

Oggetto n. 415: Approvazione del programma coordinato di interventi per le politiche abitative e la riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna. (D.P.C.M. 16 luglio 2009. L.R. 8 agosto 2001, n. 24).
(Proposta della Giunta regionale in data 6 settembre 2010, n. 1249)

Prot. n. 29228 dell'8 ottobre 2010

L'Assemblea legislativa

Richiamata la deliberazione della Giunta regionale, progr. n. 1249 del 6 settembre 2010, recante ad oggetto "Proposta all'Assemblea legislativa per l'approvazione del programma coordinato di interventi per le politiche abitative e la riqualificazione urbana della Regione Emilia-Romagna. (D.P.C.M. 16 luglio 2009. L.R. 8 agosto 2001, n. 24).";

Visto il favorevole parere espresso al riguardo dalla commissione referente "Territorio, Ambiente, Mobilità" di questa Assemblea legislativa, giusta nota prot. n. 26794 in data 16 settembre 2010;

Preso atto dell'emendamento presentato ed accolto nel corso della discussione assembleare;

Visti:

- la legge regionale 8 agosto 2001, n. 24, recante "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" e s.m.;
- la legge regionale 3 luglio 1998, n. 19, recante "Norme in materia di riqualificazione urbana", integrata e modificata, da ultimo, dalla legge regionale 6 luglio 2009, n. 6 "Governo e riqualificazione solidale del territorio";
- la legge 8 febbraio 2007, n. 9 "Interventi per la riduzione del disagio abitativo per particolari categorie sociali";
- il decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, "Interventi urgenti in materia economico-finanziaria, per lo sviluppo e l'equità fiscale", convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, e successive

modificazioni, e in particolare l'articolo 21 che finanzia, nel limite di 550 milioni di euro la realizzazione di un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica finalizzato prioritariamente al recupero e l'adattamento funzionale di alloggi di proprietà degli ex IACP o dei comuni, non occupati, all'acquisto o la locazione di alloggi, nonché' all'eventuale costruzione di alloggi, da destinare prioritariamente a soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio in possesso dei requisiti di cui all'articolo 1 della citata legge n. 9 del 2007;

- il decreto del Ministero delle Infrastrutture 28 dicembre 2007 recante “Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica di cui all’articolo 21 del decreto-legge 1 ottobre 2007, n. 159, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 novembre 2007, n. 222, recante Individuazione degli interventi prioritari e immediatamente realizzabili e riparto delle disponibilità finanziarie”;
- il decreto del Ministro delle Infrastrutture 22 aprile 2008 recante “Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità' europea”;
- il decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133, recante “Disposizioni urgenti per lo sviluppo economico, la semplificazione, la competitività', la stabilizzazione della finanza pubblica e la perequazione tributaria”, e in particolare il suo articolo 11 che dispone che con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previa delibera del Comitato interministeriale per la programmazione economica (CIPE) e d'intesa con la Conferenza unificata di cui all'art. 8 del decreto legislativo 28 agosto 1997, n. 281, e successive modificazioni, su proposta del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti, sia approvato un piano nazionale di edilizia abitativa al fine di garantire su tutto il territorio nazionale i livelli minimi essenziali di fabbisogno abitativo per il pieno sviluppo della persona umana;
- il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 16 luglio 2009, registrato dalla Corte dei Conti il 3 agosto 2009, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 19 agosto 2009, n. 191, con il quale è stato approvato il “Piano nazionale di edilizia abitativa” di cui all’art. 11 del citato decreto 25 giugno 2008, n. 112, convertito con modificazioni dalla legge 6 agosto 2008, n. 133;
- l'art. 1, comma 1, del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa allegato al citato DPCM 16 luglio 2009 (denominato Piano Nazionale di Edilizia Abitativa nel seguito del presente atto), secondo il quale il piano è articolato in sei linee di intervento, dalla lett. a) alla lett. f);

- l'art. 8, comma 1, del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa in base al quale per partecipare al piano, le Regioni d'intesa con gli enti locali interessati propongono al Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, un programma coordinato con riferimento alle linee di intervento di cui all'art. 1, lettere da b) ad e);

Ritenuto, a tal fine, opportuno:

- promuovere, anche in attuazione dell'articolo 8 della legge regionale n. 24/2001, un primo Programma coordinato di interventi per le politiche abitative e la riqualificazione urbana, di cui all'allegato "A" parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, contenente le azioni e le finalità riferite a ciascuna delle sei linee di intervento ex art. 1, comma1, del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa;
- demandare a successivi atti della Giunta regionale la definizione delle modalità attuative degli interventi ascrivibili alle linee di cui all'art. 1, comma1, del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, in coerenza a quanto previsto dall'art. 8 della legge regionale n. 24/2001;

Visti, in particolare:

- l'art. 4 del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa che dispone, tra l'altro, che il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti promuova con le Regioni ed i Comuni, la sottoscrizione di appositi accordi di programma al fine di concentrare gli interventi sull'effettiva richiesta abitativa nei singoli contesti, rapportati alla dimensione fisica e demografica del territorio di riferimento attraverso la realizzazione di programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana, caratterizzati da elevati livelli di vivibilità, salubrità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione di problemi di mobilità, promuovendo e valorizzando la partecipazione di soggetti pubblici e privati;
- il decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze dell' 8 marzo 2010, registrato dalla Corte dei Conti il 12 aprile 2010, con il quale sono state ripartite le risorse di cui all'art. 2, lett. c) del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, e in particolare alla Regione Emilia – Romagna è stata assegnato un finanziamento di Euro 22.436.560,02;

Valutata l'opportunità di destinare il finanziamento citato di Euro 22.436.560,02 ad interventi prevalentemente ricadenti nella lettera e) dell'art. 1 del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, demandando ad un successivo atto della Giunta regionale l'approvazione del relativo bando regionale "Programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana";

Vista la nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. 9125 del 3 agosto 2010 e in particolare il punto 6) in base al quale le procedure di evidenza pubblica possono essere state svolte in relazione anche ad altri programmi precedenti, purchè rientranti nelle linee di intervento ascrivibili ad una delle lettere da b) ad e) dell'art. 1, comma1, del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa;

Richiamati, a tal proposito:

- il Decreto del Ministro delle Infrastrutture n. 2295 del 26 marzo 2008, registrato alla Corte dei Conti il 21 aprile 2008, Ufficio di controllo atti dei Ministeri delle Infrastrutture ed Assetto del Territorio, registro n. 4, foglio n. 151, pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 115 del 17 maggio 2008, avente ad oggetto “Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile”;
- la deliberazione della Giunta regionale n. 1104 del 16/07/2008 “Approvazione del bando regionale per il programma innovativo in ambito urbano denominato ‘Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile’. Decreto Ministero delle Infrastrutture n. 2295 del 26 marzo 2008”, le cui caratteristiche sono sostanzialmente coerenti con le finalità previste dal Piano Nazionale di Edilizia Abitativa;

Considerato che:

- il 3 giugno 2010 è stato sottoscritto tra il Ministero Infrastrutture e Trasporti e la Regione Emilia-Romagna un Accordo di Programma per la realizzazione degli interventi contenuti nel Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, in base alla graduatoria elaborata dalla Commissione selezionatrice istituita con Decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 420/2009;
- tale graduatoria, approvata con Deliberazione della Giunta regionale n. 1116/2009 e ratificata con Decreto del Direttore Generale per le Politiche abitative del Ministero Infrastrutture e Trasporti n. 832 del 26 ottobre 2009, ricomprende 30 proposte comunali valutate ammissibili al finanziamento pubblico, di cui solo 14 hanno potuto finora avere accesso al finanziamento pubblico Stato - Regione che ammonta complessivamente a €31.643.096,25;
- la graduatoria, in base a quanto stabilito nella predetta Delibera 1116/09, rimane in vigore fino al 31/12/2010 in previsione di eventuali ulteriori risorse disponibili a bilancio regionale da ripartire secondo le modalità e i criteri da definire con successivo atto;

- entro tale data potranno essere assegnate alla Regione con apposito Decreto ministeriale, ulteriori risorse derivanti dalla ripartizione alle Regioni del finanziamento aggiuntivo premiale di € 31.145.500,00, originariamente accantonato nell'ambito delle risorse destinate al Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, dal D.M. n. 2295 del 26 marzo 2008;

Ritenuto pertanto opportuno demandare ad un successivo atto della Giunta regionale la definizione dei criteri di riparto e delle modalità di partecipazione al bando regionale "Programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana", consentendo ai Comuni che hanno presentato le proposte utilmente collocate nella citata graduatoria, di concorrere al finanziamento pubblico assegnato alla Regione Emilia-Romagna dal decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze del 8 marzo 2010, dell'importo di Euro 22.436.560,02, partecipando al bando medesimo, anche tramite idonea rimodulazione delle proposte in questione, al fine di adeguare gli interventi in esse contenute alle tipologie e parametri di finanziamento stabiliti dall'art. 5 del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa ;

Richiamato il punto 3) della nota del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti prot. 9125 del 3 agosto 2010, in base al quale il i Comuni proponenti, singoli o in forma associata, assicurano al programma risorse locali pubbliche (nuove risorse disponibili, fondi FAS, fondi regionali ex Gescal, immobili di proprietà pubblica, ricavato di programmi di vendita di immobili ex I.A.C.P. o comunque denominati), o private, per una quota almeno pari al finanziamento pubblico loro assegnato;

Dato atto del parere di regolarità amministrativa sulla proposta della Giunta regionale all'Assemblea legislativa, n. 1249 del 6 settembre 2010, qui allegato;

Previa votazione palese, a maggioranza dei presenti,

d e l i b e r a

- 1) di approvare il Programma coordinato per le politiche abitative e la riqualificazione urbana, in attuazione dell'art.8 del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa allegato al DPCM 16 luglio 2009 e dell'art. 8 della legge regionale n. 24/2001, di cui all'allegato "A" parte integrante e sostanziale della presente deliberazione, demandando a successivi provvedimenti della Giunta regionale la definizione degli interventi idonei a perseguire gli obiettivi contenuti nel programma coordinato per le politiche abitative;
- 2) di destinare il finanziamento di Euro 22.436.560,02 assegnato alla Regione Emilia-Romagna con decreto del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze dell' 8 marzo 2010, registrato dalla Corte dei Conti il 12 aprile 2010, ad

interventi ricadenti nella lettera e) dell'art. 1 del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa allegato al DPCM 16 luglio 2009;

- 3) di demandare ad un successivo provvedimento della Giunta regionale, l'emanazione di uno specifico bando "Programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana" per la selezione degli interventi a cui assegnare il finanziamento pubblico di cui al punto precedente;
- 4) di pubblicare la presente deliberazione nel Bollettino Ufficiale Telematico della Regione Emilia-Romagna.

Allegato “A”

Programma coordinato di interventi per le politiche abitative e la riqualificazione urbana

1) Finalità del programma

Nell'ambito delle politiche urbane ed abitative delineate nel Piano Territoriale Regionale, la Regione promuove un Programma di interventi per la casa e la riqualificazione delle città per dare adeguate risposte al fabbisogno abitativo e promuovere un contestuale miglioramento della qualità urbana. Il Programma attua pertanto quanto previsto dall'articolo 8 della legge regionale 24/2001, e, nel contempo, costituisce il riferimento per gli interventi attraverso i quali la Regione si propone di dare attuazione, per quanto di sua competenza, al piano di edilizia abitativa promosso dallo Stato con l'articolo 11 del decreto legge 122/2008 e con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009.

Gli indirizzi prioritari a cui questo programma si riferisce perseguono finalità di riequilibrio territoriale, sostenibilità ambientale e coesione sociale: la realizzazione di interventi per l'edilizia residenziale sociale deve avvenire in stretta integrazione con gli obiettivi delle politiche urbane e territoriali per conseguire uno sviluppo sostenibile.

L'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale deve pertanto realizzarsi evitando, o almeno contenendo al massimo, il prodursi di effetti negativi derivanti dal consumo di suolo mediante la dispersione degli insediamenti nel territorio e deve contribuire a realizzare ambiti urbani integrati e ricchi di servizi e funzioni complementari alla residenza .

L'esperienza maturata soprattutto negli ultimi due decenni evidenzia che nonostante la programmazione territoriale abbia indirizzato le scelte localizzative sia degli insediamenti produttivi sia di quelli residenziali verso un contenimento del consumo di suolo, il soddisfacimento della domanda di abitazioni ha comunque comportato l'urbanizzazione di nuovo territorio e prodotto fenomeni di dispersione insediativa. Il contenimento di questi fenomeni e dei costi privati e pubblici che essi generano deve essere affidato principalmente alle politiche di pianificazione territoriale, ma le politiche per la casa possono fornire un importante contributo al raggiungimento di questo obiettivo. Le politiche pubbliche per la casa debbono, pertanto, contribuire ad accrescere l'offerta di abitazioni con finalità sociali attraverso il recupero del patrimonio esistente e, ove necessario, con la realizzazione di nuovi interventi localizzati in aree che gli strumenti urbanistici comunali già destinano alla residenza e in via prioritaria in aree oggetto di programmi di riqualificazione. L'intervento pubblico deve porsi l'obiettivo di valorizzare il patrimonio esistente e di contribuire ad eliminare il degrado urbano ed edilizio dei centri storici e delle periferie delle città.

L'esigenza di contenimento di costi e prezzi delle case con destinazione sociale deve essere reso compatibile con l'obiettivo di finalizzare le risorse pubbliche ad incentivare la realizzazione di interventi che promuovano la diffusione di tecnologie innovative, l'impiego di materiali che rispettino i principi della

bioarchitettura e l'applicazione di tecnologie che riducano il consumo di combustibili fossili ed accrescano gli standard energetici degli edifici.

Grande importanza si intende attribuire al coinvolgimento, nell'elaborazione ed attuazione del programma, di tutti i soggetti pubblici e privati il cui apporto, è indispensabile, come risulta da una ormai consolidata prassi della programmazione regionale. Altrettanto indispensabile è il coinvolgimento dei cittadini, attraverso procedure strutturate di partecipazione, nella definizione delle soluzioni urbanistiche ed edilizie, in modo particolare se indirizzate ad interventi di trasformazione degli ambiti residenziali.

Agli interventi tesi ad accrescere la disponibilità di alloggi di edilizia residenziale sociale la regione intende affiancare politiche ad efficacia più immediata rivolte principalmente ad aiutare le famiglie che sono costrette a soddisfare a condizioni di mercato la loro domanda di servizi abitativi. La principale di queste politiche è finalizzata ad erogare un contributo al pagamento dell'affitto attraverso lo strumento del fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione istituito con la legge 431/1998.

2) Il quadro attuale: una stima del fabbisogno abitativo e delle criticità della domanda.

L'Emilia-Romagna si colloca nelle posizioni più elevate nelle graduatorie delle regioni europee quanto a indicatori degli standard di vita, dal livello di reddito al grado di coesione sociale. Non di meno anche qui esiste un'area di disagio abitativo, sebbene meno acuta e più ristretta che altrove, che ha subito una evoluzione problematica e per contenere la quale è necessario accentuare l'impegno.

Il disagio abitativo ha certo ragioni economiche: il reddito insufficiente delle famiglie per pagare i servizi abitativi ai prezzi di mercato, sia per i contratti di affitto che per quelli di vendita. Ma negli ultimi anni a queste ragioni si sono sovrapposte le trasformazioni che hanno interessato ed interessano la demografia, la società e l'economia della regione.

Dall'inizio di questo decennio è aumentato il disagio abitativo di origine economica che si manifesta nell'aumento sia dell'incidenza delle spese per l'abitazione sul reddito sia del numero di famiglie che incontra difficoltà a pagare l'affitto. Le situazioni di più grave disagio sono certamente registrate dai provvedimenti di sfratto. Gli sfratti emessi erano poco meno di 3.500 nel 2001, erano diventati poco più di 4.250 nel 2005, si erano elevati a circa 5.650 nel 2008 e sono diventati oltre 7.000 nel 2009. Il numero degli sfratti emessi per morosità è passato da poco più di 3.500 nel 2005 a quasi 6.500 nel 2009, erano stati poco più di 5.000 nell'anno precedente. Le richieste di esecuzione di sfratti hanno superato nel 2009 le 10 mila unità, contro le poco più di 8.000 dell'anno precedente e si concentrano soprattutto nel capoluogo regionale.

Per questo motivo, il 18 maggio 2010 La Regione ha aderito al protocollo d'intesa "Sospensione pattizia delle procedure di sfratto" a cui ha fatto seguito la sottoscrizione il 27/05/2010, presso la Prefettura di Bologna, di una convenzione per la costituzione del fondo di garanzia costituito presso la Provincia di Bologna

con il concorso finanziario della Regione Emilia – Romagna (per un importo di € 400.000,00) e delle Fondazioni bancarie. Le risorse complessivamente destinate al fondo, pari ad € 900.000,00, serviranno a garantire i crediti assunti dalle banche nei confronti degli inquilini che si accordano con i proprietari per la sospensione dello sfratto, secondo le modalità previste dal protocollo d'intesa sottoscritto il 18 maggio 2010.

L'aggravarsi della situazione abitativa delle famiglie è confermata anche dall'andamento del numero di beneficiari dei contributi erogati dal fondo per l'affitto. Esso fornisce una evidenza della dimensione che il fenomeno del disagio abitativo ha assunto anche nella nostra regione. A beneficiare del fondo per l'affitto nel 2009 sono state oltre 54 mila famiglie: in un anno sono aumentate di più di 2.000 unità e dall'inizio della legislatura di quasi 10.000, e di una cifra intorno ai 15.000 erano già cresciute dal 2001 al 2005. Le cifre attuali attestano che una quota oscillante su un quinto del totale delle famiglie che vivono in affitto in una abitazione non di proprietà di un ente pubblico ha necessità di un contributo pubblico per rendere più tollerabile per i redditi percepiti il pagamento dei canoni.

Una componente del disagio abitativo è anche quella delle liste di attesa per l'assegnazione di una casa popolare. Nei soli comuni con almeno 15 mila abitanti i nuclei famigliari collocati nelle graduatorie per l'assegnazione di un alloggio pubblico sono circa 26 mila. Nei restanti comuni si può stimare che i nuclei in attesa dell'assegnazione di una casa popolare siano intorno a 7-8 mila, portando a 33-34 mila il numero totale delle famiglie in possesso dei requisiti per l'assegnazione.

Alcune elaborazioni permettono di quantificare in un 35-40% il numero di nuclei in attesa di una casa popolare che beneficia già del contributo per l'affitto.

Se al numero di nuclei beneficiari del contributo per l'affitto viene aggiunto il numero di nuclei in attesa dell'assegnazione di una casa popolare senza essere contemporaneamente beneficiario del fondo per l'affitto, si può stimare in 75.000 il numero dei nuclei che in regione versano in una situazione di disagio abitativo.

A questa situazione si sono sommate recentemente le conseguenze della crisi economica, che hanno prodotto tra l'altro una diffusione del lavoro temporaneo e di altre forme di rapporti di lavoro a tempo determinato. Ora a questi cambiamenti più strutturali del mercato del lavoro si affiancheranno gli esiti di questa grave congiuntura che si tradurrà in disoccupazione o nel ricorso alla cassa integrazione per un certo numero di lavoratori. Alla difficoltà di trovare alloggio a costi sostenibili si somma il fattore di instabilità e insicurezza del lavoro che non consente alle famiglie (soprattutto alle giovani coppie) di accedere a mutui agevolati per l'acquisto della casa, la cui concessione è condizionata dalla disponibilità di un reddito fisso a garanzia della solvibilità.

Si è creata così, e rischia di allargarsi, un'area "grigia" di soggetti e di famiglie che non può contare sulla certezza di reddito nel tempo, formate soprattutto dalle fasce più deboli della forza lavoro, ma che interessa anche settori del lavoro autonomo e delle professioni che, in passato, sarebbero stati senz'altro classificati, quanto a status socio-economico, tra le classi medie.

L'estensione dell'area dei soggetti in condizione di debolezza economica congiunta agli elevati valori immobiliari che, rendono per essi inaccessibili i servizi abitativi ai prezzi di mercato, alimenta e acuisce il disagio abitativo.

Le conseguenze della crescita dei valori immobiliari producono effetti molto gravi anche nei confronti della popolazione in età avanzata. La dinamica dei redditi da pensione non riesce certamente a tenere il passo con la crescita dei prezzi e degli affitti delle case. Per la popolazione anziana il disagio abitativo significa spesso avere a che fare con alloggi non più adeguati con la prospettiva di non poter affrontare la vecchiaia in condizioni di autosufficienza.

Anche nella nostra regione infine sono in forte espansione i fenomeni migratori attratti dalla domanda di forza lavoro proveniente dall'estero, principalmente da paesi con bassi livelli di sviluppo e di benessere, alcuni dei quali entrati da poco a far parte dell'Unione Europea o candidati ad entrarvi. Essa occupa le posizioni lavorative più in basso nella scala professionale e salariale che, in caso di perdita del lavoro, rende più probabile il trovarsi in una condizione di disagio abitativo la quale, a causa della debolezza delle reti di solidarietà parentali, può facilmente trasformarsi in emergenza abitativa.

3) I risultati conseguiti nel campo delle politiche abitative.

La Regione ha da tempo adottato una propria disciplina del settore abitativo con l'approvazione della legge regionale 24/2001, le cui innovazioni hanno consentito di dotare il sistema regionale di edilizia residenziale pubblica di un modello di governance che ha permesso di gestire con efficacia ed efficienza sia il patrimonio di alloggi pubblici che la programmazione delle risorse pubbliche finalizzate ad accrescere il patrimonio di alloggi destinati alla locazione ed alla proprietà a condizioni più vantaggiose di quelle di mercato.

L'attuazione della normativa regionale di intervento nel settore della casa ha richiesto alla Regione un rilevante impegno finanziario e ha prodotto significativi risultati nel contribuire a fronteggiare le condizioni di disagio abitativo delle fasce più deboli della popolazione.

I programmi promossi per accrescere l'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica (sia di alloggi di proprietà pubblica che di alloggi di edilizia convenzionata agevolata) da quando ha iniziato ad operare la legge regionale 24/2001, hanno richiesto un impegno di risorse regionali di oltre 275 milioni di euro, per un numero di alloggi programmati, tra quelli di nuova costruzione e quelli recuperati, pari a circa 9.000 unità. Con tali fondi sono stati finanziati integralmente o cofinanziati i programmi denominati: 20.000 alloggi per l'affitto, Contratti di Quartiere II, Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, 3.000 case per l'affitto e la prima casa di proprietà, Nessun alloggio pubblico sfritto, Una casa alle giovani coppie.

Particolare attenzione nel primo decennio di applicazione della legge regionale 24/2001 è stato riservato alla buona conservazione del patrimonio degli alloggi pubblici. Un'attenzione giustificata oltre che dall'opportunità di evitare il deperimento fisico di un capitale pubblico che assolve una fondamentale funzione sociale anche dalla volontà politica di realizzare tutti i possibili interventi

per accrescere il benessere abitativo delle famiglie assegnatarie degli alloggi. La realizzazione di un programma dal costo complessivo di 110 milioni di euro ha permesso di realizzare interventi di manutenzione sulle parti comuni degli immobili composti da oltre 22 mila alloggi.

Uno sforzo rilevante è stato sostenuto per eliminare gli ostacoli che, interni ed esterni agli alloggi, ne impediscono la piena fruibilità agli invalidi motori che li abitano. Negli ultimi 10 anni la Regione ha stanziato 20 milioni di euro per finanziare il fondo per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici privati istituito con la legge dello Stato 13/1989, ma da quest'ultimo non più finanziata dal 2004. Nel sostegno di questo importante strumento di intervento a favore delle persone meno fortunate, la Regione ha svolto una importante funzione di supplenza della assenza dei finanziamenti statali.

L'azione sviluppata dalla Regione nel campo delle politiche abitative, oltre a promuovere l'incremento dell'offerta di alloggi a prezzi e canoni determinati con criteri differenti da quelli propri del mercato, si è indirizzato anche ad alleviare le condizioni del disagio abitativo di origine economica delle famiglie che vivono in affitto in un alloggio di proprietà privata pagando un canone che incide in maniera onerosa sui loro redditi. A tal fine la regione ha incrementato con risorse proprie i finanziamenti statali calanti assegnati al fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione istituito con la legge 431/1998. Nel complesso la Regione ha destinato 43.706.794,15 euro a sostegno del fondo.

Accanto a queste la Regione ha promosso o sostenuto anche altre importanti iniziative per facilitare la soluzione dei problemi abitativi delle famiglie meno abbienti o incorse in situazioni di particolare difficoltà. Tra esse vanno ricordati il sostegno ad azioni finalizzate a risolvere il problema della casa dei soggetti e dei nuclei familiari, che in conseguenza dell'accentuarsi della crisi economica e occupazionale, sono incorsi in provvedimenti di sfratto, il sostegno ad esperienze di autocostruzione, la promozione dell'incontro intergenerazionale tra la domanda e l'offerta di servizi abitativi per anziani e studenti universitari.

4) Le linee di intervento

Per intervenire sulle situazioni di disagio abitativo la Regione si propone di attivare una pluralità di strumenti e di linee di intervento in coerenza con il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa promosso con l'articolo 11 del decreto legge 122/2008 e con il Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 16 luglio 2009.

4.1) Costituzione di un fondo immobiliare etico per l'housing sociale

La regione si propone di contribuire a promuovere iniziative a base territoriale in aderenza a quanto previsto dalla linea di intervento di cui alla lettera a) dell'articolo 1 del Dpcm 16 luglio 2008, ove si prevede la "costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale ovvero promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi, con la partecipazione di soggetti

pubblici e/o privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa in locazione". L'accordo stato regioni ha reso disponibili 150 milioni di euro per stimolare la promozione di uno o più fondi immobiliari chiusi, che a loro volta dovrebbero contribuire a promuovere la nascita di fondi immobiliari locali, sottoscrivendo quote del loro capitale fino ad un massimo del 40%. È in corso di espletamento la gara europea per la selezione di una o più società di gestione del risparmio alle quali affidare la gestione dei fondi. È previsto che la loro dotazione complessiva possa superare i 2,5 miliardi di euro.

L'obiettivo che questa linea di interventi deve proporsi di perseguire è di incidere sulla questione della casa nel nostro paese ampliando la disponibilità degli alloggi in affitto da offrire a canoni più bassi di quelli di mercato. L'ampliamento di questo mercato costituisce un obiettivo non solo di carattere sociale ma è di grande rilevanza anche economica, considerando che la ridotta offerta di alloggi in affitto è ritenuto uno dei principali ostacoli alla mobilità del lavoro e conseguentemente alla competitività del paese.

Ciò che in questa prospettiva è di maggiore importanza è la disponibilità di un "parco alloggi" sul quale si possa porre un vincolo di destinazione alla locazione di medio lungo periodo. L'immobilizzo di capitali per periodi ugualmente medio-lunghi implica l'impegno di investitori "istituzionali" disponibili a rendere compatibile il necessario ritorno finanziario per le somme investite e la socialità che l'investimento deve al tempo stesso perseguire.

La pubblica amministrazione deve proporsi di stimolare il moltiplicarsi di tali investitori istituzionali, assolvendo le funzioni di indirizzo che le sono proprie ed anche contribuendo a creare le condizioni affinché essi possano ricavare un equo ritorno dalla realizzazione di iniziative nel settore della casa volte a soddisfare le esigenze anche delle fasce più deboli della popolazione.

In questa prospettiva la regione ha siglato un protocollo di collaborazione con sei fondazioni bancarie della regione che consolida le iniziative per la costituzione di un fondo immobiliare etico per l'housing sociale, che l'amministrazione regionale considera uno strumento strategico delle politiche abitative regionali.

Allo stato attuale il fondo è promosso da sei importanti Fondazioni bancarie regionali – Fondazione Carisbo, Fondazione Cassa di Risparmio di Forlì, Fondazione del Monte di Bologna e Ravenna, Fondazione Cassa di Risparmio di Modena, Fondazione CR Piacenza e Vigevano, Fondazione Cassa di Risparmio di Rimini, che operano in stretto rapporto con la Regione.

L'obiettivo operativo che il fondo persegue è di avere una dotazione finanziaria ed immobiliare di 100 milioni di euro. Un importo rilevante, il cui impiego permetterà di realizzare importanti interventi su pezzi di città e di implementare il patrimonio di circa 2.000 appartamenti e di dare risposte ai soggetti maggiormente colpiti dal disagio abitativo.

La dotazione finanziaria di partenza del fondo immobiliare oggetto della collaborazione tra il sistema istituzionale regionale e le fondazioni bancarie è prevista in 35 milioni di euro. Questo fondo avrà le caratteristiche necessarie per potere richiedere che al suo capitale partecipi anche il fondo immobiliare nazionale promosso in attuazione del Dpcm 16 luglio 2009, di cui è in corso di selezione, da parte del competente ministero, la Società di Gestione del Risparmio.

4.2) Incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale

L'incremento dell'offerta di abitazioni di edilizia residenziale sociale ha costituito un obiettivo costantemente perseguito dalla regione, considerato una modalità di grande efficacia per ridurre le barriere che ostacolano il soddisfacimento del diritto alla casa. L'esperienza maturata con le politiche per la casa attuate in passato mette in luce che, in considerazione delle caratteristiche della domanda di servizi abitativi a condizioni non di mercato, si rende necessario promuovere tanto la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica di proprietà di enti pubblici, da destinare alle fasce più indigenti della popolazione, quanto alloggi di edilizia residenziale sociale di proprietà privata, da destinare a fasce della popolazione non abbienti ma neanche indigenti.

Questo obiettivo può essere perseguito ricorrendo ad una strumentazione che affianchi alla promozione di iniziative consolidate il ricorso a procedure attuative innovative previste dalle normative vigenti.

A titolo semplificativo, l'obiettivo dell'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale può essere perseguito attraverso: a) interventi volti ad incrementare il patrimonio pubblico di alloggi; b) incentivi alle iniziative promosse da cooperative ed altri soggetti operanti nel settore dell'edilizia agevolata; c) la promozione di programmi complessi, con la partecipazione di una pluralità di soggetti e la realizzazione di più tipologie di interventi; d) iniziative di partenariato pubblico privato.

Non solo queste ultime iniziative, ma l'intera architettura dell'iniziativa regionale in materia si basa su un forte intreccio tra l'azione dei soggetti pubblici e l'azione dei soggetti privati e sulla attivazione di risorse sia pubbliche che private.

Le politiche per la casa della Regione Emilia-Romagna sono sempre state il risultato della collaborazione tra gli operatori del mercato dell'edilizia e le istituzioni ai diversi livelli. In futuro tale collaborazione risulterà ancora più indispensabile e le risorse pubbliche che si renderanno disponibili, siano esse di tipo finanziario o di tipo reale, dovranno essere impiegate in modo da massimizzare l'effetto di mobilitazione messo a disposizione dagli operatori privati, siano essi profit o non profit. Con esse si possono creare le condizioni affinché i capitali privati che si indirizzano verso l'edilizia residenziale sociale diventino un multiplo molto alto delle risorse pubbliche disponibili.

In questa prospettiva la strumentazione a disposizione delle diverse forme di partenariato pubblico-privato può svolgere una funzione che valica la sua caratteristica di strumento finanziario innovativo, per diventare una modalità di realizzazione degli interventi di edilizia residenziale sociale che massimizza lo sforzo di tutti i soggetti che partecipano alle iniziative.

4.3) Aree per l'edilizia residenziale pubblica

L'approvazione della legge regionale 6/2009 "Governo e riqualificazione solidale del territorio" apre scenari e prospettive nuove per le politiche abitative e offre l'opportunità di rinsaldare l'intreccio tra le diverse normative di governo del territorio, da un lato, e, tra politiche per l'edilizia e politiche pubbliche per la casa, dall'altro. Particolarmente rilevante al riguardo è il nesso, tra scelte urbanistiche e politiche per la casa che si rinviene nell'articolo 46 della legge, che ha introdotto

nella legge urbanistica regionale (L.R. 20/2000) una importante scelta strategica per la promozione delle politiche pubbliche per la casa. La nuova norma ha previsto il concorso della pianificazione territoriale alla realizzazione dell'edilizia residenziale sociale stabilendo che i piani strutturali comunali debbano quantificare gli alloggi di edilizia residenziale sociale in una quota del 20% del dimensionamento complessivo delle nuove previsioni insediative residenziali. Per raggiungere questo fondamentale obiettivo la legge ha stabilito che nelle aree che lo strumento urbanistico destina a nuovi insediamenti residenziali, deve essere ceduta gratuitamente al comune una quota del 20% delle aree edificabili. Un contributo alla formazione di un patrimonio di edilizia residenziale sociale è richiesto anche alle altre operazioni di trasformazione territoriale; nel caso di interventi di riqualificazione come nella realizzazione di insediamenti per le attività industriali, artigianali, commerciali, ricreative.

L'introduzione di questo meccanismo di ripartizione dell'incremento di valore prodotto dalle politiche urbanistiche dei comuni costituisce l'occasione per la creazione di demani comunali di aree edificabili disponibili per l'edilizia residenziale sociale da realizzarsi anche, come prevede il comma 5 dell'articolo A-6-bis aggiunto all'allegato alla legge regionale 20/2000 dall'articolo 46 della legge regionale di cui ci si sta occupando, attraverso i piani di edilizia economica e popolare (Peep), introdotti da norme della legge 167/1962 mai abrogate.

Con la LR 6/2009 la Regione ha inoltre rafforzato il principio di riduzione del consumo di suolo, già presente nella legge sul governo del territorio, spingendo maggiormente le scelte della pianificazione verso un criterio di priorità per la soddisfazione dei nuovi fabbisogni insediativi, attraverso la sostituzione dei tessuti esistenti (mediante interventi di riorganizzazione, addensamento o riqualificazione) specificando che l'eventuale ricorso al consumo di nuovo territorio debba essere adeguatamente motivato non sussistendo alternative insediative nell'ambito del territorio già urbanizzato.

4.4) Specifici programmi regionali

La giunta regionale intende proseguire e rafforzare la propria iniziativa nella promozione di specifici programmi di politica abitativa, in attuazione della legge regionale 24/2001. Particolare attenzione è riservata ad agevolare l'accesso alla prima casa di abitazione a particolari categorie di soggetti, quali le giovani coppie, le coppie monoparentali, le famiglie numerose, le famiglie che si trovano nella condizione di dover lasciare l'alloggio in cui abitano.

A queste tipologie di famiglie e di coppie la regione intende offrire la prospettiva di una soluzione definitiva del problema della casa, aiutandole ad acquistarla con l'erogazione di un contributo finanziario. Trattandosi di nuclei in via di formazione o di famiglie che per le loro caratteristiche possono essere considerate particolarmente deboli, possono, nell'immediato, non trovarsi nella condizione economica di sostenere l'onere finanziario connesso all'acquisto di un'abitazione, anche nell'ipotesi il suo prezzo sia inferiore a quello di mercato e malgrado un aiuto finanziario pubblico. Per contribuire a superare tale difficoltà le iniziative promosse dalla regione, prevedono che le giovani coppie e gli altri nuclei che ad esse possono partecipare possano acquisire la proprietà della prima casa di

abitazione dopo averla abitata in locazione, per un determinato periodo, a canone inferiore a quello di mercato, ad un prezzo determinato al momento dell'inizio del periodo di locazione. Nel complesso per il finanziamento di tali iniziative la regione ha messo a disposizione oltre 13 milioni di euro.

Grande rilevanza sarà attribuita alla promozione di programmi che incentivano la realizzazione di interventi per accrescere l'offerta di alloggi di edilizia residenziale sociale destinata all'affitto. Successivamente all'approvazione di questa deliberazione da parte dell'assemblea legislativa, si provvederà alla programmazione delle risorse finanziarie che già ora è possibile destinare al finanziamento di tali interventi. Tali risorse superano i 30 milioni di euro.

4.5) Un sostegno ai soggetti in condizioni di particolari difficoltà

La Giunta regionale dedica particolare attenzione alla soluzione dei problemi della casa per soggetti e nuclei familiari che incorrono in situazioni di particolari difficoltà.

L'aggravarsi della crisi economica ed occupazionale ha comportato per un certo numero di nuclei familiari una decurtazione del loro reddito, con conseguente difficoltà a sostenere le spese relative all'abitazione, consistano esse nel pagamento delle rate di un mutuo o dei canoni di locazione.

Per far fronte a tali situazioni sono stati messi in campo strumenti di garanzia e di sostegno per evitare di giungere all'esecuzione dei provvedimenti di rilascio della abitazione emessi nei confronti delle famiglie a causa della perdita del posto di lavoro.

La regione è intervenuta, e si propone di continuare ad intervenire, a sostegno delle iniziative promosse dall'insieme del sistema pubblico e dalla comunità regionale per aiutare le famiglie che sono incorse o che incorreranno in futuro in situazioni di difficoltà per ragioni ad esse non imputabili bensì a causa del verificarsi di eventi non prevedibili.

Sarà riservata una specifica attenzione alle condizioni abitative dei soggetti affetti da una disabilità motoria, anche attraverso un più stretto coordinamento tra i diversi strumenti con i quali la regione interviene nella materia.

Con particolare riguardo alla legge 13/89, che ha istituito il fondo per l'abbattimento delle barriere architettoniche negli edifici privati, va rilevato che i criteri dettati dallo stato per la sua attuazione prevedono l'erogazione dell'agevolazione al ricorrere della condizione di disabilità, indipendentemente dalla condizione economica del beneficiario. Ciò può creare iniquità, poiché è possibile che vengano ammessi a ricevere i contributi soggetti in condizioni economiche tali che potrebbero autonomamente finanziare la realizzazione degli interventi di cui le loro abitazioni necessitano. Questa va a discapito di chi è in una condizione economica disagiata, considerato che le risorse non sono mai sufficienti a soddisfare tutte le richieste legittime di contributo. Il fabbisogno regionale per il 2010 si è attestato sui 22 milioni di euro, a fronte dei quali sono disponibili 2,5 milioni stanziati dal bilancio regionale. Negli ultimi 10 anni, il fondo è stato finanziato prevalentemente con fondi regionali, con progressivo disimpegno dello stato.

Una evidente tendenza alla riduzione dell'impegno statale è riscontrabile anche nel caso del fondo per l'affitto. La recente manovra finanziaria del 2010, con i tagli apportati a molti provvedimenti legislativi, trasferisce sui bilanci regionali anche l'onere finanziario di questo importante strumento di sostegno alle famiglie che vivono in affitto.

4.6) Valorizzazione e disponibilità degli alloggi di proprietà pubblica

Obiettivo prioritario dell'intervento regionale nel settore delle politiche abitative è costituito dall'incremento dell'offerta di alloggi di proprietà dei comuni destinati a soddisfare la domanda di servizi abitativi delle persone e delle famiglie con i redditi più bassi. Questo obiettivo deve essere perseguito sia favorendo la realizzazione di nuovi alloggi con tale destinazione sia riducendo al massimo il tempo in cui i singoli alloggi restano sfiti.

La Regione sta attuando e prevede la prosecuzione della linea di intervento descritta alla lettera f) del Dpcm 11 luglio 2008, relativa all'attuazione del Programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, approvato con decreto ministeriale del Ministro delle infrastrutture del 18 dicembre 2007. L'elaborazione di tale programma era prevista dall'articolo 21 del decreto legge 159/2007, con il fine di incrementare l'offerta di alloggi pubblici nelle aree a più forte tensione abitativa da destinare in via prioritaria a soggetti in particolari situazioni di disagio. Il citato decreto legge attribuì al programma una dotazione finanziaria di circa 545 milioni di euro, che furono ripartiti tra le regioni con il decreto ministeriale anch'esso appena sopra citato. Alla Regione Emilia-Romagna furono assegnati poco più di 32 milioni di euro. Le scelte effettuate dall'amministrazione regionale furono perfettamente coerenti con gli obiettivi dell'articolo 21 del DL 159/2007, il quale aveva finanziato "un programma straordinario di edilizia residenziale pubblica finalizzato prioritariamente al recupero e all'adattamento funzionale di alloggi di proprietà degli ex IACP o dei comuni, non assegnati". Per concorrere alla realizzazione del programma straordinario di edilizia residenziale pubblica, la regione elaborò infatti un programma denominato "Nessun alloggio pubblico sfitto", che permetteva di realizzare gli interventi di recupero, riattazione e messa a norma di tutti gli alloggi pubblici vuoti che non potevano essere riassegnati poiché i comuni loro proprietari non avevano le risorse necessarie a finanziare tali interventi. La regione incrementò con 15 milioni di fondi propri il finanziamento statale per realizzare i lavori necessari per riassegnare localizzati anche nei comuni che non potevano beneficiare dei fondi statali: nel complesso 1.832 alloggi, il cui recupero comportava un investimento complessivo di quasi 45 milioni di euro.

La destinazione dei fondi dell'articolo 21 del DL 159/2007 al finanziamento del piano casa ex articolo 11 del DL 112/2008 non permise l'avvio del programma "Nessun alloggio pubblico sfitto". Per la rilevanza sociale ed economica del programma, la regione valutò necessario incrementare di ulteriori 20 milioni di euro il suo stanziamento iniziale, portandolo a complessivi 35 milioni, considerandoli un'anticipazione dei fondi originari statali.

A seguito dell'intesa stato-regioni il programma straordinario ex DL 159/2007 è stato assunto all'interno del piano nazionale di edilizia abitativa, diventandone la

linea di intervento f), dotata di un primo finanziamento di 200 milioni di euro e con l'impegno del governo di attribuirgli i restanti 345.

La validità degli interventi proposti ha permesso alla regione di vedersi riconosciuta una prima attribuzione di oltre 18 milioni di euro sul primo stanziamento, che devono essere considerati come un primo recupero dell'intero finanziamento statale ad esso spettante e anticipato dalla regione. La somma delle risorse regionali e di quelle statali ha reso disponibile un ammontare complessivo di 53.138.215,38.

La deliberazione della giunta regionale 344/2010 ha dato attuazione al programma relativo ai 1.832 alloggi del programma straordinario ex articolo 21 del decreto legge 159/2007, impegnando risorse complessive per 44.801.736,32 euro. Con la residua disponibilità finanziaria di 8.336.479,06 euro la regione ha avviato un secondo stralcio del programma Nessun alloggio pubblico sfitto, alla cui realizzazione si propone di attribuire anche le restanti risorse ex D.L. 159/2007 che lo stato dovrà restituire alla regione nonché quelle che reperirà dal proprio bilancio. Tale somma è stata programmata con la deliberazione dell'assemblea legislativa n. 8 del 20 luglio 2010. Un censimento svolto in preparazione di tale programma ha quantificato in poco più di 2.000 gli alloggi pubblici sfitti per i quali non erano stati ancora finanziati gli interventi di manutenzione e messa norma necessari alla loro riassegnazione; tali interventi richiedono un investimento di circa 41,5 milioni di euro.

Considerato che anche per l'acuirsi della crisi economica ed occupazionale la situazione abitativa si è aggravata soprattutto nella aree urbane di maggiore dimensione, con il nuovo programma gli interventi sono stati concentrati soprattutto nei grandi comuni (capoluoghi di provincia e con almeno 50.000 abitanti), in essi sono stati censiti 839 alloggi sfitti necessitanti di interventi dell'importo unitario di almeno 10.000 euro, per una spesa complessiva di 17.956.511,74 euro.

5) Programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana

5.1) I precedenti

Risale ai primi anni 90 l'introduzione nella legislazione nazionale dello strumento dei programmi integrati di riqualificazione urbana per affrontare le necessità di trasformazione del territorio, in primo luogo la riconversione di parti di città esistenti e dequalificate per cambiarne destinazione e riqualificarne i servizi.

La riqualificazione richiede adeguamento di *standards* di qualità e di servizi che l'amministrazione non sempre può soddisfare direttamente, dovendosi perciò rivolgere ai privati per coinvolgerli in accordi di partnership. Negli accordi deve risultare evidente la necessaria individuazione dell'interesse pubblico, il cui contenuto è spesso costituito dallo scambio tra volumi edificatori ed opere pubbliche a favore dell'amministrazione.

Il Programma di Riqualificazione Urbana (PRU) è uno strumento innovativo che rappresenta sostanzialmente un *programma integrato di interventi*, concordato

tra soggetti pubblici e privati, del quale si sono verificate le condizioni concrete di fattibilità da un punto di vista economico e finanziario, e si sono accertate le possibilità attuative in base alle necessarie verifiche di sostenibilità, dei percorsi procedurali e dei tempi di attuazione. Esso è approvato attraverso l'istituto dell'Accordo di Programma, nel quale vengono definiti in capo a ciascun soggetto pubblico e privato impegni e obbligazioni, il cui rispetto è condizione necessaria per l'attuazione del programma.

Il concetto di riqualificazione implica un approccio integrato ai problemi del territorio e presuppone una domanda di qualità (qualità ambientale, qualità delle relazioni umane, qualità della vita urbana) che non può essere soddisfatta soltanto da interventi fisici, ma richiede una maggiore capacità di coordinamento delle politiche urbane e sociali. A questo obiettivo punta la Legge regionale 19/1998 "Norme in materia di riqualificazione urbana" che disciplina sul territorio regionale i programmi integrati di riqualificazione che a partire dalla Legge 179/92 hanno innovato l'intervento pubblico in edilizia allargandolo alla sfera del quartiere o dell'ambito urbano e interessando una pluralità di funzioni urbane e di soggetti attuatori pubblici e privati. La caratteristica di questi programmi, nei casi in cui hanno interessato realmente parti significative del territorio urbano e hanno coinvolto i cittadini attraverso forme concrete di urbanistica partecipata, e non solo "consensuale", è quella della immediata operatività che si traduce nella contestuale realizzazione di interventi privati e opere pubbliche che concorrono a rinnovare e riqualificare sistemi urbani complessi.

Tra il 2002 e il 2005 sono stati approvati 60 Programmi di Riqualificazione Urbana che interessano 51 Comuni della Regione Emilia-Romagna (fra cui tutti i capoluoghi) e prevedono interventi molto diversificati: ristrutturazione di piazze, centri storici, aree ferroviarie e aree industriali dismesse; realizzazione di parcheggi pubblici, aree verdi attrezzate, piste ciclabili; recupero e costruzione di alloggi Erp e di edilizia agevolata; promozione delle attività commerciali e dell'offerta turistica; miglioramento della dotazione di servizi socio-ricreativi e culturali, ecc.

Questa politica di interventi di riqualificazione che ha interessato le aree urbane più degradate ha trovato poi una continuità nel programma innovativo in ambito urbano denominato "Contratti di Quartiere II", istituito e finanziato dalla legge 8 febbraio 2001, n. 21 con l'obiettivo di migliorare la qualità abitativa rinnovando il patrimonio edilizio ed incrementando le funzioni urbane e i servizi pubblici di quartiere: nella nostra Regione i Contratti di Quartiere II sono stati adottati nelle città di Bologna, Modena, Reggio Emilia, Piacenza, Ferrara, Ravenna, Forlì, Imola, Faenza, Fidenza e Bondeno.

Il successivo Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile istituito dal Decreto 26 marzo 2008 n. 2295 del Ministero Infrastrutture, ha costituito in pratica la terza versione dei Contratti di Quartiere. L'obiettivo del Programma è incrementare la disponibilità di alloggi da offrire in locazione a canone sostenibile e migliorare parallelamente l'equipaggiamento infrastrutturale in quartieri con presenza di forte disagio abitativo. La Regione nel proprio bando approvato con DGR n. 1104 del 16 luglio 2008, e pubblicato il 15 settembre 2008, perseguendo un indirizzo intrapreso già con la propria Legge 19/98 e con la legge urbanistica regionale (n°20/2000) ha concentrato i

finanziamenti negli ambiti urbani consolidati o da riqualificare, per invertire la tendenza al consumo di suolo e caratterizzare gli interventi in un'ottica di sostenibilità.

Per promuovere il recupero di immobili esistenti e di aree già urbanizzate il bando indirizza i Comuni a sperimentare accordi di tipo perequativo con i privati (anticipando in tal senso uno dei contenuti più innovativi della L.R. 6/09) finalizzando il contributo pubblico alla realizzazione degli interventi edilizi ed urbanistici, non invece a sovvenzionare l'acquisto delle aree.

Nel nuovo sistema di edilizia residenziale sociale (v. nota) assume una rilevanza strategica la possibilità per i Comuni di incrementare la disponibilità di aree pubbliche attraverso i piani urbanistici attuativi e di destinare una quota di tali aree all'ERS, assegnandola tramite procedure di evidenza pubblica ad operatori pubblici e privati che realizzano alloggi in locazione permanente o a termine a canone concordato. Questo meccanismo favorisce la pianificazione di nuovi insediamenti o di interventi di riqualificazione urbana che possiedono una mix diversificata dal punto di vista sociale, perseguendo la solidarietà e l'integrazione anche attraverso una adeguata dotazione di servizi.

In molti piani Comunali è già previsto, anche attraverso accordi con i privati o tramite procedure di perequazione urbanistica, il soddisfacimento del fabbisogno di alloggi di edilizia sociale, attuando l'innovazione legislativa contenuta nella legge regionale 6/09 "Governo e riqualificazione solidale del territorio". In essa è espressamente previsto il contributo della pianificazione urbanistica alla realizzazione degli interventi di ERS, istituendo il principio che i proprietari degli immobili interessati da interventi di trasformazione sono tenuti alla cessione al Comune di una quota di aree da destinare all'edilizia sociale. Con tale criterio il legislatore regionale ha anticipato la nozione di ERS come standard urbanistico.

Nella predisposizione dei Programmi di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, sono dunque privilegiate le amministrazioni comunali che mediante lo strumento urbanistico hanno incrementato il patrimonio di aree da destinare all'ERS, potendo mettere a disposizione una quota di tali aree o immobili a titolo gratuito per la realizzazione o il recupero di alloggi sociali.

--

Nota

La legge finanziaria per il 2008 (244/007) – art.2 co 258/259 – contiene alcune disposizioni il cui obiettivo è quello di rispondere alle esigenze delle amministrazioni comunali per garantire migliori dotazioni territoriali. E' previsto, in primo luogo, che, nell'ambito delle previsioni degli strumenti urbanistici e quindi non in deroga al piano urbanistico – in aggiunta alle aree necessarie per garantire gli standards urbanistici di cui al DM 1444/1968, siano definiti ambiti la cui trasformazione è subordinata alla cessione gratuita, da parte dei proprietari singoli o in forma consortile, di aree o immobili da destinare all'edilizia residenziale sociale in rapporto al fabbisogno locale ed in relazione all'entità edificatoria della trasformazione. In tali ambiti è possibile prevedere anche l'eventuale fornitura di alloggi a canone calmierato.

Negli stessi ambiti, inoltre, sempre secondo l'art.2 co 259 della legge finanziaria, è possibile localizzare interventi di "rinnovo urbanistico ed edilizio, di riqualificazione e miglioramento della qualità ambientale degli insediamenti" ad iniziativa dei privati prevedendo, in cambio, una premialità volumetrica che, tuttavia, non può superare i limiti dell'incremento massimi della capacità edificatoria prevista per gli ambiti stessi. spazi pubblici etc.

5.2) Caratteristiche del programma integrato di promozione di edilizia residenziale sociale e di riqualificazione urbana

Il 3 giugno 2010 è stato sottoscritto tra il Ministero Infrastrutture e Trasporti e la Regione Emilia-Romagna un Accordo di Programma per la realizzazione degli interventi contenuti nel Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, in base alla graduatoria elaborata dalla Commissione selezionatrice istituita con Decreto del Ministero Infrastrutture e Trasporti. N°420/2009. Tale graduatoria approvata con Delibera regionale n° 1116/2009, e ratificata con Decreto del Direttore Generale per le Politiche abitative del Ministero Infrastrutture e Trasporti del 26 ottobre 2009 ammetteva al finanziamento 30 proposte comunali, di cui solo 14 hanno potuto finora avere accesso al contributo pubblico Stato Regione che ammonta complessivamente a €31.643.096,25.

La graduatoria complessiva, che rimane in vigore fino al 31/12/2010 contiene dunque ancora programmi che sono stati valutati positivamente dalla Commissione selezionatrice e che possono essere opportunamente rimodulati dai Comuni proponenti per adeguare gli interventi in esse contenuti alle tipologie e ai limiti di finanziamento stabiliti dal DCPM 16 luglio 2009 (Piano nazionale di edilizia abitativa) per poter concorrere al finanziamento pubblico assegnato alla Regione Emilia-Romagna dal Decreto Ministeriale 8 marzo 2010 in misura di € 22.436.560,02.

Inoltre al Programma potranno essere assegnate le eventuali risorse derivanti dalla ripartizione alle Regioni del finanziamento aggiuntivo premiale di € 31.145.500,00, originariamente accantonato nell'ambito delle risorse destinate al Programma di riqualificazione urbana per alloggi a canone sostenibile, dal D.M. n. 2295 del 26 marzo 2008, e pertanto riconducibili alle finalità del bando precedente.

Pertanto con successivo atto di Giunta saranno accertate le risorse complessivamente disponibili e saranno disciplinate le modalità di partecipazione, i criteri di valutazione e la scadenza per la presentazione delle proposte da parte dei Comuni, che dovrà comunque consentire alla Regione la presentazione entro il 3 novembre 2010 al Ministero Infrastrutture e Trasporti del Programma coordinato, ai sensi del "Piano nazionale di edilizia abitativa". Al fine tuttavia di anticipare le principali caratteristiche dei contenuti del bando e della tipologia degli interventi finanziabili, si segnala fin d'ora quanto rileva in proposto dal suddetto "Piano nazionale di edilizia abitativa".

I Programmi integrati di promozione di edilizia residenziale sociale promossi nella Regione Emilia-Romagna sono finalizzati a intervenire negli ambiti urbani caratterizzati da scarsa qualità e disagio abitativo, allo scopo di innalzarne il livello di vivibilità, salubrità, accessibilità, sicurezza e sostenibilità ambientale ed energetica, anche attraverso la risoluzione di problemi di mobilità.

I Programmi promuovono e valorizzano la partecipazione di soggetti pubblici e privati.

I Programmi contengono azioni ed interventi tra loro integrati per il raggiungimento dei seguenti obiettivi prioritari:

1. migliorare la qualità insediativa e favorire la coesione sociale;
2. migliorare le prestazioni degli edifici e degli insediamenti in riferimento sia alla efficienza energetica che alla sostenibilità ambientale;
3. incrementare la disponibilità di alloggi di edilizia residenziale sociale mediante interventi di recupero e ristrutturazione urbanistica finalizzati alla realizzazione di quartieri integrati con ampie dotazioni di servizi e spazi pubblici;
4. destinare gli alloggi così realizzati prioritariamente alle categorie tutelate dalla legge 8 febbraio 2007, n.9 (soggetti sottoposti a procedure esecutive di rilascio per finita locazione);
5. favorire il ricorso a strumenti di concertazione pubblico-privato per la disponibilità delle aree e a procedure innovative di attuazione degli interventi. (vedi art. A-6 ter LR 20/2000).

Il programma incentiva, con la concessione di un contributo, la realizzazione di interventi destinati:

a) alla locazione permanente. Comprende gli alloggi, di proprietà pubblica o privata, destinati in modo permanente alla locazione secondo le seguenti tipologie di finanziamento:

- 1) alloggi di **ERP a canone sociale** di proprietà dei comuni. Per questi il contributo pubblico può arrivare a coprire il **100%** del costo parametrico per mq. di sup. complessiva (ovvero del costo di costruzione se inferiore).
- 2) Per gli alloggi destinati alla locazione permanente soggetti a **canone sostenibile**, di proprietà pubblica o privata, è previsto un contributo pubblico fino al **70%** del costo parametrico per mq. di sup. complessiva (ovvero del costo di costruzione se inferiore).

b) alla locazione a termine. Il vincolo di destinazione alla locazione degli alloggi non può essere inferiore a 10 anni. Il contributo varia in funzione della durata del vincolo:

- 1) Per gli alloggi in locazione a **canone sostenibile** per una durata pari o superiore a 25 anni, è previsto un contributo pubblico fino al **50%** del costo parametrico per mq. di sup. complessiva (ovvero del costo di costruzione se inferiore).
- 2) Per gli alloggi in locazione a **canone sostenibile** per una durata pari o superiore a 10 anni, , è previsto un contributo pubblico fino al **30%** del costo parametrico per mq. di sup. complessiva (ovvero del costo di costruzione se inferiore). La locazione può prevedere in questo caso anche il patto di futura vendita (locazione a termine con proprietà differita).

Per gli interventi di locazione di cui alle precedenti lettere a) e b), qualora le aree e gli immobili sui quali essi vengono realizzati siano messi a disposizione dai comuni, nella determinazione del loro costo parametrico si considerano solo i

valori di tali aree ed immobili che costituiscono un effettivo onere finanziario per gli operatori; Il costo parametrico è determinato anche al netto di esoneri e sconti nel pagamento di oneri di urbanizzazione eventualmente praticati dai comuni. Nel caso di acquisto di alloggi già realizzati da destinare alla locazione si applicano le percentuali e gli importi massimi di contributi previsti per le tipologie di locazione alle quali sono destinate gli alloggi.

Ogni programma dovrà contenere interventi il cui valore complessivo sia almeno pari al doppio dell'importo del contributo pubblico assegnato. I Comuni proponenti assicurano comunque al Programma la copertura del costo degli interventi eccedente i limiti del contributo pubblico, anche tramite risorse di altri soggetti pubblici e privati, o impegnando finanziamenti assegnati anche da altri programmi comunitari, statali o regionali che riguardino interventi coerenti con le finalità del Programma.

* * * *

GR/dn

Allegato parere di regolarità amministrativa

REGIONE EMILIA-ROMAGNA
Atti amministrativi

GIUNTA REGIONALE

Marco Capodaglio, Responsabile del SERVIZIO POLITICHE EUROPEE E RELAZIONI INTERNAZIONALI, in sostituzione del Direttore generale della Dir. Generale Programmazione Territoriale e negoziata, Intese, Relazioni Europee, Relazioni Internazionali, Enrico Cocchi, come disposto dalla nota protocollo n. NP/2010/0010132 esprime, ai sensi dell'art. 37, quarto comma, della L.R. n. 43/2001 e della deliberazione della Giunta Regionale n. 2416/2008, parere di regolarità amministrativa in merito all'atto con numero di proposta GPG/2010/1416

data 02/09/2010

IN FEDE

Marco Capodaglio

IL PRESIDENTE

f.to *Matteo Richetti*

I SEGRETARI

f.to *Maurizio Cevenini - Roberto Corradi*

7 ottobre 2010

È copia conforme all'originale.

Assemblea Leg. Regione Emilia-Romagna



0029223-08/10/2010-ALRIER

LA RESPONSABILE DEL SERVIZIO AD INTERIM

(Anna Voltan)

A. Voltan