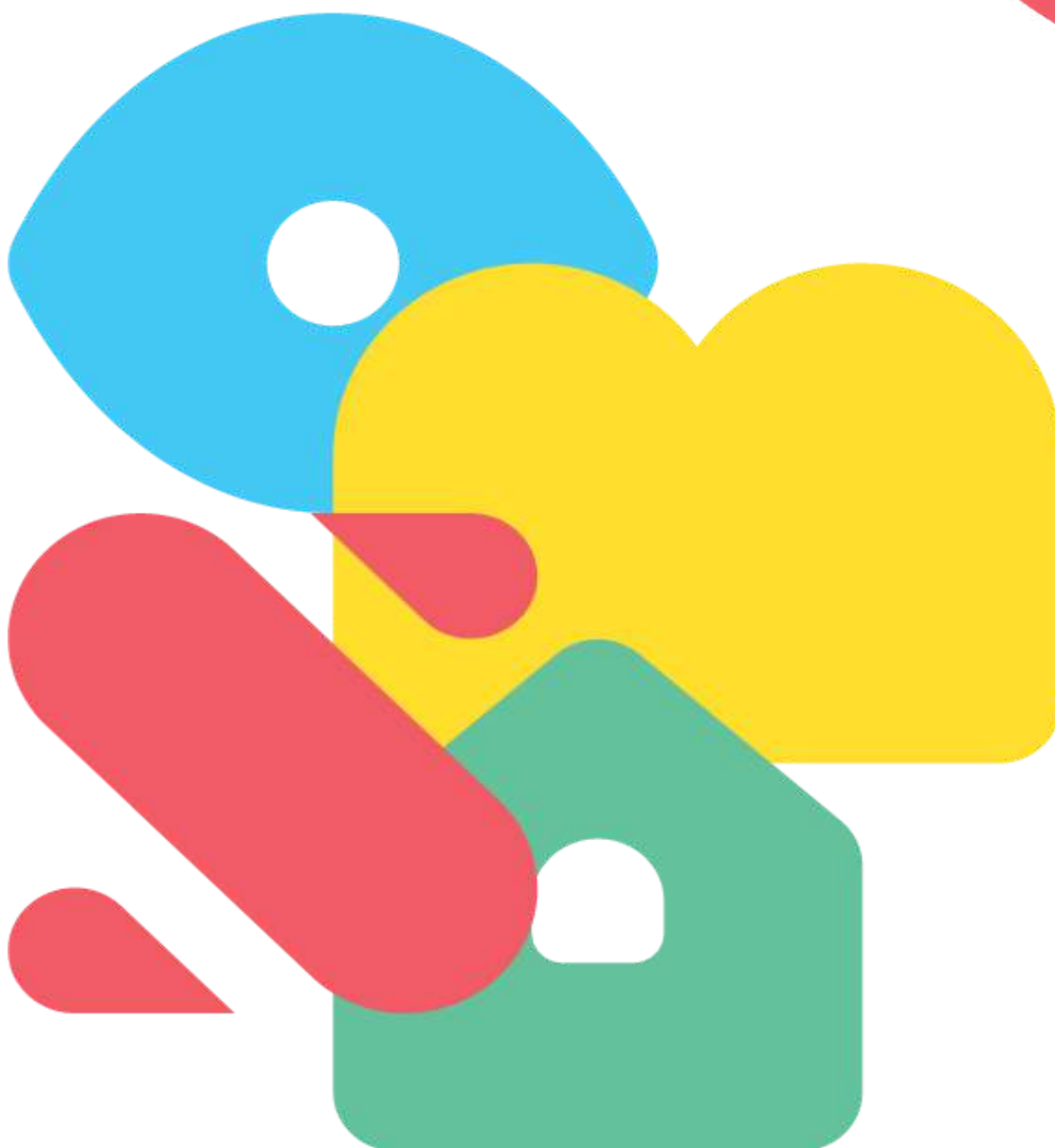




L'Edilizia Residenziale Sociale nel territorio metropolitano: mappatura e modelli emergenti

Quaderno dell'Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo di Bologna





Quaderno #5

Marzo 2026

Rapporto di ricerca realizzato da Mattia Fiore
Centro Studi sui Problemi della Città e del Territorio (CEPCIT)
Dipartimento di Sociologia e Diritto dell'economia, Università di Bologna

per conto della Città metropolitana di Bologna
Settore Istruzione e Sviluppo Sociale
Fabrizia Paltrinieri
Martina Belluto
Daniela Farini



Osservatorio Metropolitano
Sistema Abitativo di Bologna



L'Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo è stato istituito a gennaio 2023 dal Comune di Bologna, con Città metropolitana di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Università di Bologna, ACER Bologna e Fondazione per l'Innovazione Urbana. Dal 2026 ne fa parte anche la Fondazione Abitare Bologna.

Ha lo scopo di approfondire le dinamiche di domanda e offerta che determinano la condizione abitativa a livello metropolitano per contribuire a produrre interventi più efficaci di politica per la casa, assicurando l'ascolto e la partecipazione della società civile organizzata. I Quaderni dell'Osservatorio sono uno degli strumenti di diffusione dei risultati di questi approfondimenti.

www.comune.bologna.it/osservatorio-sistema-abitativo



Fondazione IU
Rusconi Ghigi



fondazione
abitare
bologna

Indice

Premessa	p. 8
1. Temi di ricerca nella letteratura scientifica	p. 10
1.1 Una varietà di definizioni	p. 10
1.2 Una nuova domanda abitativa: la “fascia grigia”	p. 16
1.3 La gestione dell’ERS: l’approccio integrato	p. 23
1.4 Governance e finanziamento: le partnership pubblico-privato	p. 27
2. Il quadro normativo	p. 34
2.1 Il livello nazionale: normative di riferimento	p. 35
2.2 Il quadro delle politiche abitative della Regione Emilia-Romagna	p. 40
3. I risultati dell’indagine	p. 47
3.1 Disegno dell’indagine	p. 47
3.2 Nota metodologica	p. 49
3.3 Presenza complessiva di ERS e distribuzione spaziale	p. 53
3.4 Le diverse tipologie di interventi di ERS nel territorio metropolitano	p. 58
3.5 Le pratiche di gestione sociale: analisi qualitativa	p. 76
3.6 Voci dal territorio metropolitano: il focus group con Referenti delle politiche abitative	p. 88
4. Nota conclusiva	p. 91
5. Riferimenti bibliografici	p. 95

Premessa

Il presente rapporto propone una lettura aggiornata dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) nel territorio metropolitano di Bologna, offrendo una mappatura delle esperienze attive e un'analisi dei modelli gestionali che hanno preso forma negli ultimi anni. L'indagine prende le mosse da alcuni elementi di premessa particolarmente rilevanti.

Il contesto abitativo della Città Metropolitana di Bologna si contraddistingue per una marcata eterogeneità territoriale, che si riflette tanto nelle caratteristiche del mercato immobiliare, nella composizione e nel volume della domanda e dell'offerta abitativa, quanto nei processi di trasformazione urbana e nelle capacità di programmazione delle amministrazioni locali. Senza entrare nel dettaglio delle specificità che distinguono i diversi ambiti territoriali – un'analisi che richiederebbe uno spazio ben più ampio – è utile sottolineare come l'intero contesto metropolitano sia oggi attraversato da fattori strutturali che, negli ultimi anni, hanno aggravato le difficoltà di accesso alla casa. Tali dinamiche hanno contribuito a consolidare un quadro di tensione abitativa ormai esteso anche oltre i confini del capoluogo.

In primo luogo, il crescente disallineamento tra costo della vita e livelli salariali, acuitosi negli ultimi anni, colpisce in modo trasversale ampie fasce della popolazione, incidendo sulla sostenibilità economica dell'abitare. A questo quadro si è aggiunto l'aumento dei tassi di interesse nel triennio 2023–2025, che ha avuto un significativo impatto sul mercato delle compravendite, riducendo la platea di soggetti in grado di accedere alla proprietà e spostando la domanda verso il mercato della locazione, già caratterizzato da un'offerta limitata. Parallelamente, i cambiamenti nella composizione dei nuclei familiari e la crescita dei bisogni abitativi legati a popolazioni mobili e a piccoli nuclei contribuiscono ad accrescere la pressione sui segmenti di mercato più accessibili. In questo contesto si amplia l'area della precarietà abitativa, con percorsi residenziali più instabili e una maggiore esposizione al rischio di esclusione dal mercato, anche in assenza di condizioni di povertà conclamata.

Accanto a questi fattori di carattere macro, il 2024 ha registrato un incremento della popolazione residente nella Città Metropolitana (+3.329 unità) inserendosi in un trend di crescita di più lungo corso che, negli ultimi dieci anni, ha portato la popolazione a crescere di 16.542 unità, passando da 1.004.323 a 1.020.865 abitanti (Città Metropolitana di Bologna, 2025a). A questa dinamica si aggiunge inoltre la presenza di popolazioni temporanee – lavoratori, addetti dei servizi e personale impiegato in attività ad alta specializzazione – che, pur non risultando formalmente residenti, arrivano nella Città metropolitana per lavoro e contribuiscono a incrementare la pressione sulla domanda locale di alloggi.

Ad accrescere ulteriormente la pressione sul mercato abitativo, con un impatto particolarmente marcato sul capoluogo, contribuisce anche l'incremento del numero di studenti universitari. Negli ultimi dieci anni, la popolazione studentesca è cresciuta di 5.216 unità, raggiungendo nell'anno accademico 2023/2024 un totale di 89.431 studenti (Università di Bologna, 2024)¹. Le caratteristiche del corpo studentesco bolognese, caratterizzato da un'elevata consistenza numerica, da una forte presenza di studenti fuori sede e da una significativa quota di studenti internazionali, rendono il tema dell'alloggio particolarmente rilevante per la città capoluogo e i Comuni limitrofi.

A tali aspetti si affianca la crescita del turismo, con gli arrivi nella Città metropolitana passati dai circa 1,65 milioni del 2014 ai 2,61 milioni del 2024, registrando un aumento del 59%. Tale fenomeno si accompagna alla diffusione delle piattaforme di affitti brevi, che – soprattutto nella città capoluogo – hanno ridotto ulteriormente lo stock di abitazioni in locazione per usi residenziali, destinandolo ad affitti a breve termine. A marzo 2025, la sola piattaforma Airbnb conta a Bologna 4.408 annunci, con effetti diretti nelle aree centrali e semicentrali, e impatti indiretti sull'intero mercato locativo cittadino. Ciò si traduce in una diminuzione dell'offerta abitativa e in un aumento dei canoni di locazione (Fiore, 2022).

Il crescente disagio abitativo, tuttavia, non riguarda esclusivamente il Comune di Bologna, ma si estende a vaste aree della Città metropolitana. In questi territori – dove una parte delle famiglie escluse dal mercato abitativo bolognese cerca alternative insediative (Tassinari, 2017) – si osserva non solo un "irradiamento" dei fenomeni sopra descritti, in particolare nei comuni della cintura metropolitana, ma anche l'emergere di dinamiche specifiche e autonome. Vaste aree, soprattutto nel territorio della pianura, sono infatti segnate dalla presenza di insediamenti industriali, infrastrutture logistiche e grandi poli attrattori, che contribuiscono a influenzare il mercato abitativo locale e a delineare geografie della tensione abitativa non riconducibili unicamente a una logica concentrica rispetto al capoluogo.

In un quadro segnato da tensioni crescenti e da una domanda abitativa sempre più composita, la produzione di Edilizia Residenziale Sociale si è configurata come uno degli ambiti di intervento dell'azione pubblica e pubblico-privata. L'indagine qui presentata si inserisce in questo scenario, con l'obiettivo di restituire un quadro aggiornato delle esperienze di ERS presenti nella Città metropolitana di Bologna.

¹ Il dato riguarda il totale iscrizioni multicampus, gli iscritti nella Città di Bologna nel 2024 sono 68.935 (Università di Bologna, 2024).

01

Temi di ricerca nella letteratura scientifica

1.1 Una varietà di definizioni

Per lungo tempo l'intervento pubblico in Italia sul tema casa è stato identificato con l'Edilizia Residenziale Pubblica, comunemente associata al concetto di "casa popolare". Le origini di questa forma di edilizia risalgono ai primi decenni del Novecento e hanno attraversato numerose trasformazioni nel corso del tempo costituendo un sistema "complesso, aperto e in costante mutamento" (Costarelli, 2022, p. 73)². All'interno di questo processo di trasformazione, negli ultimi quindici anni, e in particolare a partire dalla crisi finanziaria del 2007, si è assistito in Italia all'emergere di una nuova tipologia abitativa che coinvolge, accanto al settore pubblico, anche attori privati e del Terzo Settore: l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS).

Tanto nel discorso pubblico quanto nelle fonti legislative e nella letteratura accademica, l'ERS è indicata con una varietà di termini – social housing, housing sociale, abitare sociale – a testimonianza della varietà di pratiche e modelli adottati, così come della natura multidimensionale di un fenomeno che si colloca all'intersezione tra politiche abitative, pianificazione urbana e intervento sociale. Questa pluralità terminologica riflette anche l'assenza di una definizione univoca, sia a livello normativo sia nelle modalità con cui l'ERS si è concretamente sviluppata nei diversi contesti.

A livello europeo, la categoria di social housing assume infatti significati differenti in base alle tradizioni giuridiche, ai sistemi di welfare e ai modelli di governance, variando nei criteri di accesso, nei meccanismi amministrativi e nelle forme di partenariato pubblico-privato (Crupi, 2021). Tale eterogeneità, frutto di traiettorie

² Attualmente in Italia gli alloggi ERP rappresentano circa il 4% del patrimonio edilizio complessivo, ospitando circa 750.000 famiglie. Per una ricostruzione storica dei diversi modelli di creazione di alloggi a mercato protetto per i ceti deboli della società, cfr. Bianchi (2021).

storiche differenti, rappresenta un elemento centrale da considerare nel momento in cui si comparano diverse esperienze internazionali.

Nel caso italiano, la mancanza di una definizione condivisa è legata in primo luogo alla debolezza del quadro normativo – a partire dal Decreto Ministeriale del 22 aprile 2008 che avrebbe dovuto fornire una chiara definizione di alloggio sociale (Capelli, 2017; Lungarella, 2010) – e alla frammentazione di interventi di tipo europeo, nazionale e locale, che ricorrono al termine “social housing” con accezioni differenti. Di conseguenza, la letteratura scientifica e le fonti istituzionali hanno proposto definizioni diverse di edilizia e alloggio sociale, ciascuna enfatizzando aspetti specifici quali l’accessibilità economica, la finalità sociale, i modelli gestionali o la dimensione partecipativa degli interventi.

A livello generale, una delle definizioni più citate nella letteratura di settore è quella proposta dal CECODHAS (*Comité Européen de Coordination de l’Habitat Social*), che descrive il social housing come:

Alloggi destinati a nuclei familiari i cui bisogni abitativi non sono soddisfatti dal mercato libero e per i quali esistono regole di assegnazione che favoriscono le famiglie beneficiarie» (Czischke e Pittini, 2007, p. 96)

È importante evidenziare, tuttavia, che tale definizione si è diffusa principalmente in ambito europeo. Questa precisazione risulta necessaria perché, mentre nel contesto europeo il termine social housing comprende in senso ampio tutte le forme di abitare pubblico garantite dallo Stato, in Italia esso viene talvolta utilizzato con un’accezione più ristretta, riferita esclusivamente all’Edilizia Residenziale Sociale (ERS) e non all’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

Nel contesto italiano, secondo Crupi (2021) il social housing può essere infatti definito come:

L’insieme dei programmi di edilizia abitativa comprendenti, accanto alle tradizionali modalità dell’intervento pubblico, i nuovi approcci e le nuove forme organizzative di produzione dell’edilizia sociale con riferimento ad abitazioni realizzate o recuperate da soggetti pubblici e privati, con il ricorso a contributi e/o agevolazioni urbanistiche, fiscali e finanziarie, destinati alla locazione permanente a canone sostenibile per le famiglie in sofferenza abitativa. (p. 125)

Queste abitazioni di edilizia sociale, quindi, si pongono *accanto* all’Edilizia Residenziale Pubblica e sono destinate alla *locazione*. Anche Lodi Rizzini (2013a) osserva che in Italia tale definizione assume un significato più circoscritto rispetto al concetto europeo di “social housing”, identificandosi come:

l’insieme di quegli interventi di politica abitativa d’interesse pubblico che vanno oltre i tradizionali confini dell’edilizia residenziale pubblica e che

associano agli interventi di edilizia azioni di accompagnamento sociale. (p. 10)

Questa definizione introduce il concetto di accompagnamento all'abitare. Il social housing, infatti, attraverso la partecipazione e collaborazione di istituzioni, soggetti privati e non profit, svolge una funzione di interesse generale, favorendo la coesione sociale e indirizzandosi prevalentemente a quella fascia di popolazione che, pur trovandosi in condizioni di disagio sociale, risulta esclusa dai benefici pubblici destinati ai più bisognosi ma che, al contempo, non è in grado di sostenere i costi del mercato abitativo (Cittalia, 2011).

Lungarella (2010) formula una definizione più ampia di ERS. Secondo l'autore:

l'ERS è costituita dall'insieme degli alloggi realizzati con il contributo pubblico attraverso cui vengono erogati, a soggetti che versano in condizioni economiche disagiate, servizi abitativi a condizioni più favorevoli di quelle di mercato. (p. 280)

L'ampiezza di questa definizione si riflette sulle forme di godimento previste nell'ERS. Mentre alcuni autori propendono per restringerne l'ambito ai soli alloggi destinati all'affitto, Lungarella considera nell'ERS anche le abitazioni destinate alla *proprietà*, purché rispettino le caratteristiche proprie di questo tipo di edilizia: essere destinate a soggetti che, per la fragilità delle loro condizioni economiche, non possono acquistare una casa se non a un prezzo inferiore rispetto a quello di mercato (*ibidem*).

Al di là di queste considerazioni, la letteratura è concorde nel riconoscere come, nella pratica, ciò si sia tradotto in un'eterogeneità di interventi, difficilmente riconducibili a una matrice unitaria e frutto, talvolta, di un uso improprio del termine. È quanto sottolinea Crupi (2021), che evidenzia come, nelle sperimentazioni portate avanti sia in Italia sia in Europa negli ultimi anni, al social housing siano state associate impropriamente la totalità delle pratiche e delle politiche abitative, comprese le iniziative economiche e fiscali a sostegno delle famiglie e la loro reciproca integrazione, rendendo difficile una delimitazione precisa del suo campo di azione.

Tra le forme e gli attori eterogenei che ricadono all'interno della categoria di ERS si annoverano per esempio le agenzie sociali per la casa, sorte nel tempo in diversi contesti italiani e che hanno lo scopo di mediare tra i bisogni abitativi della popolazione e l'offerta di alloggi; ma anche gli alloggi per l'inclusione sociale e le residenze con servizi comunitari, come pensioni o alberghi sociali, caratterizzati per la temporaneità dell'abitare stesso; nonché progetti abitativi che prevedono la co-programmazione, la co-progettazione o il coinvolgimento, a diversi livelli, dei futuri inquilini, ampliando quindi il concetto di "abitazione" a quello di creazione dell'abitare stesso (Maggio, 2024).

Oltre alla natura ibrida della sua definizione, anche le differenti gestioni regionali del social housing contribuiscono a diversificare il quadro, dando luogo a un panorama

eterogeneo e frammentato. In Italia, si osserva così una “pluridefinizione” del social housing (Cittalia, 2010), che varia da regione a regione in base alle peculiarità locali e agli obiettivi perseguiti con la sua implementazione. Come osserva Maggio (2024), tali obiettivi possono essere distinti analiticamente in quattro principali approcci, sebbene nella pratica spesso tendano a sovrapporsi:

1. **Social housing come insieme di interventi di sostegno pubblico all’abitare.** Questo approccio considera il social housing come un sistema di interventi pubblici volti a supportare l’accesso alla casa per categorie vulnerabili. Le misure possono includere sussidi per l’affitto, agevolazioni fiscali, o programmi per incentivare la costruzione di abitazioni a canone calmierato. L’obiettivo principale è contrastare il disagio abitativo e promuovere la coesione sociale attraverso il sostegno diretto o indiretto da parte delle istituzioni pubbliche.
2. **Social housing come evoluzione di *public housing*.** In questa prospettiva, il social housing rappresenta un’evoluzione delle tradizionali politiche di Edilizia Residenziale Pubblica (*public housing*), che erano orientate alla costruzione e gestione diretta del settore pubblico di abitazioni per fasce economicamente svantaggiate. Il social housing, invece, si caratterizza per il coinvolgimento di attori privati e del Terzo Settore, con modelli più flessibili e diversificati che si propongono di rispondere alle criticità storicamente associate all’ERP, come la stigmatizzazione sociale e la segregazione.
3. **Social housing come riqualificazione e rigenerazione urbana.** Questo approccio associa il social housing a progetti di trasformazione del tessuto urbano, dove interventi abitativi vengono integrati con processi di riqualificazione di aree degradate o abbandonate. L’obiettivo è creare spazi abitativi di qualità che siano inclusivi, migliorando la vivibilità delle aree interessate e favorendo lo sviluppo di comunità sostenibili. In questa prospettiva, il social housing si distingue per la sua capacità di incidere sul territorio, valorizzando il patrimonio edilizio esistente o incentivando nuove costruzioni compatibili con i bisogni locali.
4. **Social housing come intervento abitativo multi-target.** Qui il social housing si presenta come una soluzione abitativa flessibile, rivolta a una varietà di destinatari con esigenze diverse: giovani lavoratori, famiglie a basso reddito, studenti, anziani, persone sole o migranti. Questo modello punta alla diversificazione dell’offerta abitativa, evitando la creazione di enclaves mono-funzionali e promuovendo la coabitazione di diverse categorie sociali per favorire una maggiore integrazione e *mixité* sociale.

Nonostante la pluralità di definizioni e la diversità degli approcci esistenti, è possibile individuare alcuni elementi ricorrenti che permettono di delineare le caratteristiche distintive del social housing, in particolare nel confronto con l’Edilizia Residenziale Pubblica (ERP). Tali elementi riflettono le modalità attraverso cui il settore pubblico interviene per rispondere ai bisogni abitativi della cittadinanza e costituiranno oggetto di approfondimento nelle sezioni successive. In sintesi, il social housing si distingue per i seguenti tre elementi:

1. **Target dei beneficiari:** il social housing si rivolge principalmente a una fascia di popolazione che vive un disagio abitativo non estremo. Questo gruppo comprende persone con redditi troppo alti per accedere all'edilizia popolare, ma insufficienti per affacciarsi al mercato abitativo privato. La letteratura ha individuato questa popolazione nella cosiddetta "fascia grigia", costituita prevalentemente da individui appartenenti al "ceto medio impoverito" o alla classe operaia in difficoltà economica. Si tratta di un segmento caratterizzato da situazioni di fragilità non estreme, che richiedono soluzioni abitative specifiche. Parallelamente, il fenomeno riflette una nuova definizione di povertà abitativa, che non si limita più a condizioni di esclusione strettamente economica, ma ingloba una serie di fattori emergenti.
2. **Rilevanza della dimensione sociale degli interventi:** uno degli aspetti distintivi del social housing risiede nell'attenzione alla dimensione "sociale" degli interventi, che va oltre la sola componente economica. In questo quadro, l'esclusione abitativa non è più interpretata esclusivamente in termini di insufficienza di reddito, ma viene ricondotta a una pluralità di fattori – quali la temporaneità del bisogno, la presenza di disabilità, l'età, le condizioni di salute o altre forme di vulnerabilità sociale – che orientano la progettazione di risposte differenziate. Molti progetti di social housing si propongono di rispondere a queste esigenze adottando un approccio "integrato" che, oltre a fornire soluzioni abitative, è volto a promuovere nuovi modelli insediativi capaci di rispondere a necessità economiche, sociali, culturali, relazionali e ambientali. In questo quadro, la dimensione gestionale e l'accompagnamento sociale assumono un ruolo centrale, attraverso programmi che mirano a sostenere l'inclusione e la coesione sociale, coinvolgendo attivamente Enti del Terzo Settore e altre organizzazioni no-profit. Tali attori sono frequentemente chiamati a svolgere funzioni di mediazione e supporto, contribuendo alla costruzione di reti di assistenza e alla gestione delle relazioni tra beneficiari e contesto locale. Spesso, questi interventi vengono inoltre presentati come capaci di produrre effetti che eccedono i destinatari diretti, estendendosi alla comunità circostante e intrecciandosi con più ampi processi di riqualificazione urbana. Questa prospettiva ha contribuito a porre l'attenzione su concetti e pratiche quali la sostenibilità energetica, l'autocostruzione, il cohousing, la *mixité* sociale e la *green mobility*.
3. **Partnership pubblico-privato e innovazioni di policy:** una delle caratteristiche fondamentali dell'ERS è il coinvolgimento di attori privati e non profit, che differenzia questi interventi dall'Edilizia Residenziale Pubblica tradizionale (ERP). In questo ambito, attori dal settore privato, dal Terzo Settore, dal mondo delle fondazioni e dalla finanza assumono spesso un ruolo centrale. Ciò è reso possibile attraverso un'innovazione delle policy, che introduce nuovi modelli di governance sia nel finanziamento, sia nella gestione dei progetti. Un passaggio che segna la transizione in campo abitativo dal primo al secondo welfare, trasformando la pratica di fornitura diretta di servizi da parte dell'attore pubblico a un ruolo di facilitazione e coordinamento degli interventi. Questo approccio è inoltre legato a una logica di decentramento, che trasferisce competenze dal governo centrale a quello locale, in linea con il principio di sussidiarietà, sia

verticale che orizzontale. Se da un lato queste tendenze sono state favorite dal sottofinanziamento statale - che ha spinto molte organizzazioni a integrare logiche di mercato nel loro operato -, la letteratura evidenzia come l'intervento pubblico, pur nelle sue diverse forme, rimanga un elemento essenziale dell'ERS, necessario a garantire condizioni abitative non determinate puramente dalle logiche di mercato.

Analizzare in dettaglio le tre dimensioni appena evidenziate consente di comprendere le premesse da cui si sviluppa il fenomeno del social housing e di mettere in luce le principali tematiche su cui si è concentrata la letteratura scientifica, nonché individuare i nuclei di attenzione relativi agli interventi di social housing italiani.

1.2 Una nuova domanda abitativa: la “fascia grigia”

Come evidenziato poc’anzi, una prima significativa discontinuità rispetto all’Edilizia Residenziale Pubblica concerne il tipo di disagio abitativo cui le politiche di ERS mirano a rispondere. È possibile distinguere il disagio abitativo in due principali categorie (Cittalia, 2010; Lodi Rizzini, 2013a):

- **Emergenza abitativa assoluta:** questa condizione interessa persone afflitte da povertà cronica o colpite da eventi traumatici come sfratti o licenziamenti. Tali individui si trovano a vivere in strada, in sistemazioni precarie o presso centri di accoglienza, in alloggi inadeguati o insicuri, oppure sotto la minaccia di sfratti imminenti. In questi casi, l’intervento pubblico si configura come una necessità di garantire un’accoglienza immediata e, successivamente, il diritto a un’abitazione stabile. Secondo vari autori, questo tipo di disagio dovrebbe essere principalmente affrontato tramite l’Edilizia Residenziale Pubblica.
- **Un’area “grigia” di disagio meno esplicito, multiforme e spesso temporaneo:** si tratta di una forma di vulnerabilità meno evidente, spesso temporanea, che caratterizza individui con redditi sufficienti a evitare condizioni di emergenza ma troppo bassi per accedere al mercato locativo privato. Questa categoria include anche coloro che necessitano di alloggi temporanei per ragioni personali³.

È proprio a quest’ultimo gruppo che si rivolgono le politiche di social housing. L’emersione di questa nuova fascia di utenza richiede un’analisi approfondita, collegandosi sia a una ridefinizione concettuale della povertà abitativa, che a molteplici cambiamenti socio-economici che stanno ponendo nuove questioni sociali a cui l’ERS si prefigge di rispondere. Per quanto riguarda il primo aspetto, la letteratura scientifica sottolinea come la povertà abitativa sia un fenomeno dinamico e in continua evoluzione, che può colpire persone vulnerabili in diverse fasi della vita. In questo contesto, una definizione particolarmente citata è quella introdotta da Feantsa⁴, nota come definizione “Ethos”⁵. Essa amplia il concetto di *homelessness* adottando un approccio che considera sia la complessità che la transitorietà della povertà abitativa⁶. Secondo Ethos, una casa è caratterizzata da tre domini fondamentali: una dimensione *fisica*, che rimanda alla disponibilità di uno spazio privato e sicuro; una dimensione *sociale*, relativa alla possibilità di stabilire relazioni significative e riservate; e una dimensione *legale*, che concerne il possesso di un titolo giuridico atto a garantire l’uso stabile dell’abitazione. L’esclusione da uno o più di questi domini può generare diversi livelli di povertà abitativa classificabili in quattro categorie: come *rooflessness* (assenza totale di un rifugio e vita in strada),

³ Sono vari gli studi mostrano infatti come sia facile trovare alti tassi di popolazione con redditi non adeguati ai canoni di locazione delle abitazioni del mercato privato che al contempo non hanno i requisiti o la possibilità di accedere agli alloggi pubblici in Italia (Napoli, 2015; Napoli *et al.*, 2016). Così come altri studi evidenziano come esista una forma di povertà indotta o comunque dipendente dall’abitazione, quindi riassorbibile a fronte di interventi di riduzione di costi per l’alloggio (Palvarini, 2010).

⁴ Fédération Européenne des Associations Nationales Travaillant avec le Sans-Abri.

⁵ The European Typology of Homelessness and Housing Exclusion.

⁶ Come sottolinea Lodi Rizzini (2013a) questa definizione «riflette una visione della povertà abitativa non come un oggetto a sé stante, ma come un fenomeno inserito nella più ampia cornice dell’esclusione sociale, per cui i fattori di vulnerabilità sociale sono anche fattori di rischio di esclusione abitativa» (p. 2).

houselessness (mancanza di un alloggio stabile con permanenza in strutture di accoglienza), *insecure housing* (condizioni abitative precarie o a rischio per motivi legali o sociali, come nel caso di affitti irregolari, sfratti o violenza domestica) e *inadequate housing* (sistemazioni fisicamente non idonee, come strutture temporanee o mobili, edifici non residenziali o sovraffollati, o comunque non conformi agli standard minimi di abitabilità previsti a livello nazionale).

A questa nuova sensibilità sono corrisposti profondi cambiamenti che hanno interessato anche il lato della domanda abitativa. Le trasformazioni osservate sono il risultato di cambiamenti demografici e sociali che caratterizzano le società occidentali, a cui si aggiungono le evoluzioni del sistema produttivo, con rilevanti ripercussioni sull'aumento della vulnerabilità sociale (Palvarini, 2009). Tali dinamiche sono state ulteriormente aggravate dalla crisi economico-finanziaria, da quella pandemica e da nuove problematiche legate all'offerta di alloggi, delineando un contesto in cui l'abitare si configura come una condizione sempre più precaria per ampie fasce della popolazione.

In Italia, l'ISTAT segnala che nel 2024 circa il 23,1 % della popolazione risultava a rischio di povertà o esclusione sociale. La situazione appare particolarmente critica tra le famiglie in affitto, che presentano tassi di povertà nettamente superiori rispetto a quelle proprietarie. Nel 2025 le famiglie in affitto in condizione di povertà assoluta superano il milione, con un'incidenza pari al 22,1 %, a fronte del 4,7 % rilevato tra le famiglie che vivono in abitazioni di proprietà (ISTAT, 2025). Indicazioni coerenti emergono anche a scala locale. Il *Profilo di Comunità della Città Metropolitana di Bologna* evidenzia come le condizioni di povertà e fragilità socio-economica si distribuiscano in modo diseguale sul territorio e tendano a concentrarsi tra i nuclei che vivono in locazione, confermando il ruolo dell'abitare come fattore strutturale di vulnerabilità e di rischio di esclusione sociale⁷. Nel Comune di Bologna, l'incidenza del canone di locazione massimo sul reddito familiare raggiunge il 38,3%, superando la soglia di "accessibilità" fissata al 30% (Città metropolitana di Bologna, 2025b, p. 74).

In questo scenario si delineano quindi vecchi e nuovi bisogni abitativi (Lodi Rizzini, 2013a). Il reddito continua a rappresentare una delle principali cause di vulnerabilità sociale e abitativa: la crisi economica e quella pandemica hanno avuto un impatto dirompente, trascinando nell'"area grigia" del disagio abitativo un ampio ventaglio di persone che, in passato, non consideravano la casa come un problema (Carta e De Philippis, 2021). Sebbene la povertà economica rimanga un elemento cruciale, secondo la letteratura a questa si stanno affiancando nuove forme di povertà tali da rendere spesso inefficaci le politiche tradizionali: di fronte all'aumento del tasso di povertà, i criteri di accesso all'Edilizia Residenziale Pubblica risultano infatti eccessivamente restrittivi, escludendo una significativa fascia di popolazione *borderline*, in condizioni di precarietà. Si tratterebbe dell'"area grigia" richiamata in precedenza, un segmento difficilmente identificabile, composto da persone che

⁷ *Profilo di Comunità della Città Metropolitana di Bologna* (vol. 1 e 2, maggio 2025), disponibile online al seguente indirizzo: https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Archivio_news/Profilo_di_Comunita_Cm_26_maggio_presentazione (consultato il 12 dicembre 2025).

vivono in condizioni economiche precarie e che, a fronte di un imprevisto anche minimo, potrebbero scivolare rapidamente in una situazione di emergenza abitativa.

Ulteriori trasformazioni hanno interessato la struttura demografica della popolazione, in particolare la composizione dei nuclei familiari. Parallelamente a un calo della popolazione complessiva, si è osservato un aumento dei nuclei familiari e una loro progressiva riduzione in termini di dimensioni, fenomeno dovuto all'aumento dell'aspettativa di vita, dei divorzi e alla scelta di vivere da soli. Nel 2019, le famiglie composte da una sola persona rappresentano il 35,1% del totale, contro il 12,9% del 1971 (ISTAT, 2022). Questa tendenza risulta ancora più marcata nella Città metropolitana di Bologna, dove i nuclei unipersonali costituiscono il 44,5% del totale delle famiglie. All'interno di questo gruppo, la fascia d'età più rappresentata è quella degli over 75, che concentra il 23,1% delle famiglie unipersonali metropolitane (Città metropolitana di Bologna, 2025b, p. 12). Queste trasformazioni hanno importanti implicazioni sul piano abitativo: da un lato contribuiscono ad accrescere la domanda di alloggi, dall'altro incidono negativamente sull'accessibilità economica, poiché i nuclei fondati su un unico reddito risultano più esposti alle difficoltà di sostenere i costi dell'abitare. In questo quadro, oltre alla popolazione anziana, anche i genitori separati emergono come una delle categorie maggiormente vulnerabili, spesso gravati da oneri abitativi rilevanti, come il pagamento di un mutuo per un'abitazione di cui non possono pienamente usufruire.

Un ulteriore elemento di impoverimento abitativo è rappresentato dalla crescente precarizzazione del lavoro, che aumenta la domanda di alloggi temporanei. La crisi economica costringe a cercare opportunità lavorative laddove queste si presentano. Di conseguenza, a partire dagli anni Dieci si registra una ripresa dei movimenti migratori interni, sia all'interno delle regioni che tra di esse, con una prevalenza delle migrazioni dal Sud al Nord Italia. Tuttavia, la bassa percentuale di case in affitto, che distingue l'Italia rispetto alla maggior parte dei Paesi europei, insieme alle marcate differenze nel costo delle abitazioni tra le diverse aree geografiche, rappresentano significativi ostacoli alle esigenze del mercato del lavoro (Lodi Rizzini, 2013a). D'altro canto, l'attrattività delle città metropolitane, dovuta alla maggiore disponibilità di opportunità lavorative, solleva la questione di come accogliere questo flusso di lavoratori, soprattutto quelli in condizioni di povertà.

La nuova questione abitativa è anche l'esito di profondi cambiamenti che hanno interessato il lato dell'offerta a partire dagli anni Settanta e Ottanta. Tra questi, le politiche neoliberali che hanno incentivato la diffusione della proprietà della casa a scapito della locazione, sia sociale che privata (Filandri, Olangero, Semi, 2020; Gainsforth, 2023; 2025). Questa preferenza per la proprietà ha portato a una riduzione degli alloggi disponibili per l'affitto, con un conseguente aumento dei prezzi in un contesto, come quello italiano, caratterizzato dall'assenza di una regolamentazione efficace del mercato degli affitti. Parallelamente, dagli anni Ottanta si è registrata una progressiva diminuzione dei finanziamenti statali destinati all'edilizia pubblica. La combinazione tra la riduzione delle risorse e l'aumento della domanda da parte di soggetti vulnerabili ha determinato una concentrazione di

questi ultimi in determinate aree o quartieri, favorendo fenomeni di segregazione abitativa e una progressiva residualizzazione del patrimonio di edilizia pubblica (Costarelli e Maggio, 2021).

Infine, accanto ai fenomeni di lungo corso, negli ultimi anni altri fattori hanno contribuito a modificare l'offerta abitativa (Petrillo, 2023). Tra questi, si annoverano la crescente finanziarizzazione del settore abitativo (Aalbers, 2016), in particolare nel mercato della locazione, che ha trasformato la casa sempre più in un bene di investimento. Un altro fattore rilevante è l'avvento delle piattaforme di affitto a breve termine, che ha ridotto lo stock di alloggi in locazione, soprattutto nelle grandi città e in località turistiche (Celata e Romano, 2022). Di fronte a questi fenomeni le politiche abitative degli ultimi anni si sono rivelate spesso inefficaci, con una mancanza di visione strategica che ha impedito di affrontare in modo mirato le diverse necessità abitative (Tosi, 2017). In sintesi, questi fattori evidenziano come la "nuova questione abitativa" sia il risultato di un complesso intreccio di fattori economici, sociali e politici che contribuiscono ad aggravare la situazione di disagio abitativo, accompagnati da una rinnovata sensibilità verso il tema dell'abitare. Tali dinamiche hanno alimentato una crisi dell'*affordability* nel mercato privato, rendendo l'accesso alla casa sempre più difficile per ampie fasce di popolazione.

Le difficoltà abitative che emergono nell'attuale panorama socioeconomico colpiscono in modo particolare alcune categorie della popolazione:

- I *giovani adulti*, penalizzati dal prolungamento dei percorsi formativi professionalizzanti e dalla diffusione del lavoro precario, flessibile e poco remunerato, che limitano significativamente la loro possibilità di accedere a mutui per l'acquisto della prima casa. La combinazione di precarietà lavorativa, scarsi risparmi e redditi insufficienti rende difficile affrontare le rate del mutuo, bloccando di fatto il loro ingresso nel mercato immobiliare. In questo scenario, la famiglia svolge un ruolo fondamentale nel supportare i giovani, sostituendosi allo Stato ed evitando, dove possibile, che questi scivolino in povertà abitativa.
- Gli *studenti universitari fuori sede*, che in misura crescente si trovano a fronteggiare una grave carenza di alloggi a prezzi accessibili nelle città universitarie. Questo fenomeno risulta accentuato dalla diffusione delle piattaforme brevi e dall'incipiente finanziarizzazione dell'abitare studentesco con l'avvento di nuovi studentati privati. Questo fenomeno rischia di compromettere il diritto allo studio, specialmente per chi proviene da contesti meno abbienti, accentuando le disuguaglianze e limitando la mobilità sociale.
- La *popolazione straniera residente*, che sperimenta condizioni abitative spesso precarie, come sovraffollamento e bassa qualità degli alloggi. Questa fascia di popolazione è particolarmente a rischio di segregazione abitativa. Gli immigrati sono la fascia più esposta ai problemi di sovraffollamento e scarsa qualità delle abitazioni: l'indicatore di grave deprivazione abitativa è per loro al 14,9%, più del triplo rispetto alle famiglie italiane (4,7%) (Lodi Rizzini, 2013b).

- Gli *anziani* rappresentano un ulteriore gruppo in difficoltà, evidenziando un triplice ordine di problemi: a) l'incidenza dei canoni di locazione, soprattutto in presenza di redditi da sola pensione sociale; b) problemi di adeguatezza dello spazio legati alla mancanza di accessibilità e adattabilità delle abitazioni e c) rischio di isolamento sociale quando la persona si trova a vivere sola, quando incontra barriere d'accesso o quando presenta condizioni di salute che ne limitano gli spostamenti (Maino *et al.*, 2023; Paraciani, 2021; Venditti, 2009).
- Infine, ci sono *categorie di persone particolarmente fragili*, come persone con disabilità, con problemi di salute mentale o dipendenze, che spesso faticano a trovare soluzioni abitative adeguate, anche a causa dei tagli ai fondi per il welfare.

Sulla base di quanto illustrato finora, possiamo concludere che i progetti di social housing sono solitamente realizzati per rispondere a bisogni riconducibili alle tipologie della nuova domanda abitativa analizzata finora. Sulla base di questi aspetti, Lodi Rizzini (2013a) individua un ventaglio di categorie di interventi:

- **interventi destinati a beneficiari afflitti da problematiche economiche.** Si tratta di progetti finalizzati a offrire un alloggio a canone ridotto a coloro che possiedono redditi insufficienti per rivolgersi al mercato privato, ma non così bassi da rientrare nei parametri richiesti per l'Edilizia Residenziale Pubblica;
- **alloggi temporanei.** Una società liquida, caratterizzata dalla sempre maggiore diffusione di rapporti personali e di lavoro instabili, determina lo sviluppo di un modo di «abitare precario» che non può essere soddisfatto attraverso un mercato immobiliare costruito su contratti di affitto di lunga durata e condizioni contrattuali poco flessibili. Rientrano in questi progetti le residenze temporanee per lavoratori precari o in transito, l'edilizia universitaria, gli alloggi per i parenti di degenti ospedalieri;
- **alloggi destinati alla cura/protezione di soggetti fisicamente o psicologicamente fragili.** L'obiettivo di questi interventi è di rendere autonomi i beneficiari, creando soluzioni abitative in grado di salvaguardarne l'autonomia, ma offrendo al contempo i servizi di assistenza necessari per il loro benessere. Si tratta di una soluzione particolarmente utile, ad esempio, per la popolazione anziana, alla quale viene data la possibilità di disporre di importanti servizi a costo contenuto (dalla spesa/pasti a domicilio, fino ad un assistente familiare a ore);
- **alloggi per l'autonomia abitativa, caratterizzati dalla cooperazione tra persone** a rischio di esclusione, ad esempio madri sole, giovani coppie, donne in fuoriuscita da percorsi di violenza (autocostruzione associata, oppure cohousing accompagnato);
- **servizi per la facilitazione dell'incontro tra domanda e offerta abitativa** che operano all'interno del mercato immobiliare privato, come le Agenzie sociali

immobiliari. Queste lavorano sia nell'interesse dei proprietari, attraverso una gestione corretta e attenta dell'immobile e la disponibilità di fondi di garanzia contro il rischio di morosità – oltre a offrire ulteriori agevolazioni quali mediazione gratuita e copertura assicurativa dell'immobile –, sia nell'interesse degli inquilini, facilitandoli nella ricerca di un alloggio attraverso una mediazione a costo zero e l'offerta di opzioni contrattuali agevolate (canoni calmierati o concordati).

In conclusione, emerge un quadro concettuale complesso dove la povertà abitativa assume forme variabili e mutevoli. Tale prospettiva ha implicazioni significative sulle politiche pubbliche, dal momento che queste vengono progettate sulla base della definizione scelta e dal modo in cui un fenomeno viene interpretato. Un approccio che considera la povertà abitativa come un fenomeno processuale e multidimensionale, capace di colpire persone vulnerabili in diverse fasi della vita, ha legittimato la necessità di nuove soluzioni, sia in termini di target/destinatari, sia sulle modalità di intervento. Se la povertà abitativa è caratterizzata da una natura mutevole e "liquida", anche le politiche destinate a contrastarla devono essere flessibili, favorendo percorsi di accompagnamento e nuovi attori nella gestione delle risposte possibili.

FOCUS 1. Un dibattito nella letteratura: l'*affordability* dell'ERS

La sostenibilità economica degli alloggi per queste categorie di utenza è uno degli aspetti principali nella discussione sul social housing in Italia (Capelli, 2017; Fontana e Larena Faccini, 2017). Per essere tale, un social housing deve infatti essere accessibile a livello economico in quanto questa forma abitativa nasce con l'intento di ridurre il divario tra chi può permettersi di accedere al mercato abitativo privato e chi non vi riesce. Il concetto di *affordability*⁸ è quindi centrale, tanto che nella letteratura i termini social housing e *affordable housing* sono stati spesso usati come sinonimi, aspetto che potrebbe aver semplificato eccessivamente le differenze tra i due concetti (Ferri *et al.*, 2018).

L'*affordability* in relazione al social housing rappresenta infatti un argomento di dibattito nella letteratura. In primo luogo, a essere in discussione è il concetto stesso di *affordability*. Se infatti generalmente si tende ancora a considerare che questo si realizzi quando il canone di locazione non superi il 30% del reddito familiare, tuttavia è stato evidenziato come questo indicatore preso singolarmente non tenga conto delle diverse variabili che influenzano il benessere economico di una famiglia, come il reddito complessivo, il numero di componenti e altre spese. Di conseguenza, il concetto di "*affordable*" dovrebbe essere ulteriormente esplorato per renderlo davvero inclusivo (Berto *et al.*, 2020). Il dibattito si è posto con forza nelle città ad alta attrattività, dove, se da una parte sono maggiori le opportunità lavorative, gli affitti

⁸ Sebbene non esista un'interpretazione univoca del concetto e le misurazioni presentino sfide metodologiche, l'*affordability* può essere definita come la capacità delle famiglie di sostenere i costi dell'alloggio in relazione alle proprie condizioni socioeconomiche, in particolare redditi e salari (Bricocoli e Peverini, 2024).

proibitivi creano ostacoli all'accesso o alla permanenza nelle aree urbane, compromettendone la vivibilità.

Un altro tema di discussione è come fare *affordable housing*. A questo riguardo, sono state identificate diverse tecniche di produzione di progetti di *social/affordable housing*: 1) la messa a disposizione di terreni pubblici; 2) la rigenerazione del patrimonio abitativo pubblico esistente, spesso in stato di abbandono; 3) il recupero di immobili privati abbandonati. Nel primo caso, i terreni pubblici offrono maggiore margine di azione per ridurre i costi e permettere soluzioni abitative più economiche. Ad esempio, alcune politiche prevedono la vendita di terreni a prezzi simbolici o riservano una percentuale dei nuovi edifici per il social housing. Nel secondo caso, la rigenerazione degli edifici pubblici non si limita alla sola ristrutturazione, ma si amplia anche ai contesti circostanti agli abitanti, ai servizi, ai quartieri, all'interconnessione tra spazi urbani. Infine, nel terzo caso il recupero degli immobili privati sfitti è una strategia perseguibile con regolamentazioni locali che incentivano i proprietari a mettere sul mercato gli alloggi inutilizzati, minacciando sanzioni se non agiscono entro un determinato periodo (Ferri *et al.*, 2018).

Tuttavia, nonostante l'intento di rendere gli alloggi sociali più accessibili, i costi per vivere in affitto in un alloggio sociale in Italia rimangono relativamente alti. Per esempio, a Roma nel 2015 un alloggio ERP aveva un canone medio di circa 80 euro al mese, mentre un alloggio social housing costava almeno 400 euro al mese (Puccini, 2016). Ciò solleva una questione sull'effettiva *affordability* del social housing, rendendo questo tema un aspetto centrale da monitorare nei progetti ERS.

1.3 La gestione dell'ERS: l'approccio integrato

L'ERS presenta un elemento di innovatività anche rispetto al modello gestionale, spesso noto come gestione sociale integrata o gestione immobiliare sociale, che pone enfasi tanto alle componenti di *facility* e di *property* quanto di *community management*⁹.

Per comprendere questa tendenza, che si sta via via consolidando, è necessario fare un passo indietro analizzando le componenti della gestione dell'edilizia sociale, ovvero «tutte le attività volte a produrre e distribuire servizi relativi ad uno stock esistente di alloggi sociali» (Costarelli, 2020, p. 7; 2022). È possibile raggrupparle in quattro categorie (Priemus *et al.*, 1999):

- a) *gestione tecnica*: riguardano interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria, di ristrutturazione, di demolizione e/o adeguamento strutturale degli alloggi;
- b) *gestione finanziaria*: operazioni di prestiti bancari e gestione dei fondi così come tutti gli aspetti finanziari relativi alla locazione;
- c) *gestione dei titoli di godimento*: operazioni di nuova acquisizione o di alienazione dello stock abitativo e di gestione di titoli di godimento straordinari o sperimentali;
- d) *gestione sociale*: attività di comunicazione e mediazione sociale con l'utenza, della promozione della partecipazione degli inquilini, dell'assegnazione degli alloggi e della selezione dell'utenza.

Concentrandosi su quest'ultima dimensione, la gestione sociale e il *community management* mettono in luce un aspetto essenziale: la casa non è soltanto un bene materiale, ma il fulcro di una rete di relazioni che favorisce la realizzazione personale dell'individuo e la sua inclusione nella società. Recependo questo aspetto, una caratteristica centrale dell'ERS è che, a differenza delle politiche abitative tradizionali, che affrontano il disagio abitativo quasi esclusivamente attraverso l'offerta di alloggi a canone calmierato, nell'ERS si punta a migliorare la condizione abitativa anche intervenendo sulla dimensione relazionale degli inquilini. Questo avviene sperimentando nuove o rinnovate forme dell'abitare, nelle quali gli inquilini sono chiamati a partecipare attivamente alla costruzione di una comunità sostenibile (Fondazione Housing Sociale, 2013), ma anche un coinvolgimento maggiore della società civile nella produzione e gestione dei servizi connessi all'abitare. Come osserva Costarelli (2020), infatti, per adempiere a questo aspetto molti *provider*¹⁰ di

⁹ Considerando questa crescente ibridazione di attori e di competenze, la letteratura ha evidenziato come questo modello possa portare a un tratto caratteristico dell'ERS ovvero le tensioni fra quelli che la letteratura definisce orientamenti di *social welfare* (obiettivi di cura e supporto agli inquilini) e di *business-like* (obiettivi di efficienza e sostenibilità finanziaria) tipici della gestione dell'edilizia sociale (Costarelli, 2020).

¹⁰ I *provider* dell'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) sono soggetti responsabili della costruzione e gestione degli alloggi sociali. Possono includere enti pubblici o aziende casa, organizzazioni private no-profit, cooperative, investitori privati e amministrazioni comunali. Essi operano combinando obiettivi di sostenibilità economica e finanziaria con quelli di supporto e mediazione sociale.

edilizia sociale si ispirano sempre più ai principi cooperativi, collaborativi e di auto-organizzazione, al fine di promuovere un maggior coinvolgimento degli inquilini nella gestione degli alloggi sociali (Mullins e Moore, 2018; Tummers, 2016).

Come osserva Lodi Rizzini (2013a), la "socialità" degli interventi può manifestarsi in forme diverse: residenze dotate di spazi comuni per la socializzazione, strutture che integrano servizi socio-assistenziali e socio-sanitari, progetti abitativi fondati sul coinvolgimento diretto dei residenti nella progettazione, realizzazione o manutenzione degli alloggi – come nei casi di autocostruzione, autorecupero o cohousing –, nonché interventi che aprono i servizi residenziali al quartiere circostante, in un'ottica di sviluppo di comunità. In altri casi, i progetti abitativi possono rivolgersi a categorie di persone non completamente autosufficienti, offrendo servizi di assistenza personalizzata, o introducono la figura del gestore sociale in sostituzione dell'amministratore condominiale tradizionale.

Questi approcci basati sulla co-produzione riconfigurano profondamente anche il rapporto stesso fra *provider* e inquilini. Questi ultimi, infatti, non sono solo beneficiari di alloggi ma assumono un ruolo centrale nella produzione e distribuzione dei servizi legati all'abitazione attraverso forme di auto-organizzazione e auto-gestione (Czischke, 2009; Czischke e Huisman, 2018).

L'approccio integrato può del resto essere inteso in termini ampi, includendo spesso anche i temi dell'impatto ambientale, della sostenibilità ambientale, del risparmio energetico e della rigenerazione urbana (Famiglietti *et al.*, 2023; Ferrara *et al.*, 2019; Petrella, 2016).

All'interno di questo nuovo modello di gestione, una parte crescente della letteratura ha messo in evidenza il ruolo strategico assunto dal **gestore sociale** (Costarelli, 2020; Zaccaria *et al.*, 2018). Si tratta una figura introdotta nei progetti di *housing* sociale alla quale competono, oltre alle tradizionali attività di gestione amministrativa e finanziaria dell'immobile, la promozione di attività di partecipazione e responsabilizzazione degli inquilini, oltre a funzioni di mediazione sociale e culturale finalizzate a prevenire conflitti e tensioni all'interno della comunità di abitanti. Nello specifico, rientrano nelle sue competenze attività quali: inserimento abitativo, educazione alla condivisione degli spazi e alla cogestione dei servizi, inclusione sociale degli utenti nel tessuto sociale circostante, prevenzione del degrado abitativo attraverso interventi educativi rivolti alla persona e al presidio costante dell'immobile stesso. Questi elementi, ricompresi in letteratura nel più ampio concetto di "*community management*", introducono modalità innovative di gestione e coordinamento, rendendo il gestore sociale una figura particolarmente efficace nell'integrazione di differenti soggetti (Lodi Rizzini, 2013a).

Spesso questo ruolo è agito dal **Terzo Settore**, che assume una funzione centrale nella gestione del patrimonio immobiliare realizzato attraverso accordi tra Comuni e investitori istituzionali. In particolare, spesso il Terzo Settore è incaricato di amministrare gli immobili destinati alla locazione a canone calmierato, fornendo inoltre azioni di accompagnamento sociale, che includono il supporto

all'integrazione e l'affiancamento degli utenti (Cittalia, 2010). Questo approccio valorizza il Terzo Settore come gestore, ma anche come promotore di coesione sociale e di inclusione.

FOCUS 2. Un dibattito nella letteratura: il mix sociale

Un altro tema di dibattito all'interno della nascente letteratura sull'Edilizia Residenziale Pubblica è l'applicazione delle nuove formule di edilizia sociale di quasi-mercato entro politiche di mix sociale (Belotti, 2017; Bricocoli e Cucca, 2016; Costarelli *et al.*, 2019). Quella del mix sociale può essere definita come una politica pubblica, affermata soprattutto dopo il secondo dopoguerra in Europa e che ha dato vita a una serie di sperimentazioni volte a rendere maggiormente eterogenei, da un punto di vista sociale e/o economico, specifici contesti territoriali. L'ipotesi di fondo del mix sociale è che sia meglio far sì che i territori si sviluppino in modo eterogeneo attraverso la convivenza di gruppi sociali diversi, evitando piuttosto la concentrazione di specifici target di popolazione in determinate aree urbane, centrali o periferiche.

Questa politica è stata implementata in modo diverso a seconda dei contesti. In Italia, il mix sociale è un principio strettamente connesso ai comparti residenziali ERP (Agustoni *et al.*, 2015; Bricocoli e Cucca, 2016; Maggio, 2023), tanto da essere stata introdotto in diverse normative regionali relative all'alloggio pubblico. In molti casi, tale approccio si è tradotto in una diversificazione dei titoli di godimento dell'abitazione, ottenuta soprattutto in modo indiretto (e non necessariamente con l'obiettivo esplicito di promuovere la mixité sociale) attraverso la vendita di parte del patrimonio di edilizia residenziale pubblica. Più recentemente, si osserva invece una maggiore attenzione alla diversificazione dei profili dei beneficiari dell'ERP, con l'intento di ridurre l'omogeneità sociale dei comparti di edilizia pubblica.

Allo stesso tempo, più recentemente il concetto di "mix sociale" si ritrova anche tra i principi base di molti interventi di social housing. In questo caso si parla prioritariamente di mescolanza *intergenerazionale* e *reddituale*, funzionale alla creazione di comunità spesso ispirate ai principi dell'abitare solidale, collaborativo o all'autogestione di spazi e servizi. Pur funzionale alla sperimentazione di soluzioni innovative che promuovono valori come solidarietà, autogestione, inclusione sociale e supporto intergenerazionale, è stato messo in luce come tale approccio presenti anche criticità. Esse riguardano in particolare l'attivazione di meccanismi di responsabilizzazione degli inquilini e la tendenza di ricercare, selezionare, "formare" inquilini considerati meritevoli, secondo criteri che rischiano di introdurre elementi di selettività nell'accesso e nella gestione degli alloggi (Costarelli, 2018; 2021). Numerose esperienze classificate come social housing si concentrano infatti sulla ricerca di futuri "buoni" abitanti. Questi ultimi, selezionati attraverso bandi, avvisi pubblici o schede di valutazione che premiano competenze ritenute utili alla collettività, sono chiamati a contribuire attivamente al capitale sociale dell'edificio, del quartiere o dell'area urbana di riferimento. Questa logica di selezione attribuisce agli inquilini responsabilità

implicite, legate non solo alla buona convivenza, ma anche alla creazione di comunità coese e all'integrazione sociale di residenti in situazioni di fragilità (Costarelli *et al.*, 2020). In particolare, tale prospettiva tende a delegare agli inquilini compiti che in un contesto abitativo non dovrebbero ricadere sui residenti, riducendo il ruolo delle istituzioni pubbliche nella gestione dell'ordine, della coesione sociale e della mediazione abitativa. Come evidenzia Maggio (2024), questo fenomeno è strettamente legato alla nuova dimensione gestionale che caratterizza l'Edilizia Residenziale Sociale, trasformandola da un semplice strumento di accesso alla casa, in un modello che punta sull'offerta di un'esperienza abitativa in senso generico. Nel caso italiano, tale dinamica risulta accentuata dalla limitata diffusione delle iniziative di social housing che rende i criteri di accesso stringenti e fortemente orientati all'efficienza. Inoltre, la letteratura non manca di evidenziare come il crescente coinvolgimento del settore privato, guidato da logiche di profitto non sempre allineate agli obiettivi pubblici, contribuisce a complicare ulteriormente il quadro del fenomeno.

Il panorama delle esperienze esistenti risulta quindi caratterizzato da un'ampia eterogeneità legata alle modalità di gestione sociale nel medio periodo – incluse le scelte relative ai target ammissibili, ai canoni di locazione e alle caratteristiche degli alloggi (Napoli *et al.*, 2022) – rendendo fondamentale l'analisi di questi aspetti. Ciò influisce anche sul dibattito riguardo a cosa debba intendersi per "sociale" nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale. In particolare, il dibattito si interroga su come questo concetto debba tradursi nella pratica: l'ERS è "sociale" perché risponde ai bisogni di una specifica fascia di popolazione, oppure perché va oltre, promuovendo forme di intervento integrato capaci di ampliare il proprio impatto e significato?

1.4 Governance e finanziamento: le partnership pubblico-privato

Il terzo punto caratterizzante l'ERS riguarda la partnership che spesso si crea tra soggetti pubblici, privati e Terzo Settore nel finanziamento e nella gestione dei progetti di social housing. A partire dalla Legge n. 133 del 2008, è stata infatti riconosciuta «la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'Edilizia Residenziale Sociale» (Art. 11, Comma 3).

Questa trasformazione segue una tendenza europea che vede l'ingresso nell'edilizia sociale di attori privati non profit o limited profit e fornitori non specializzati (*commercial developer*), sostenuti da sussidi pubblici. Anche in Italia, nuovi attori del Terzo Settore e del privato sostituiscono o affiancano lo Stato, spesso con il supporto di enti locali e fondazioni bancarie che, attraverso finanziamenti a fondo perduto, attivano strumenti di sostegno abitativo come agenzie per l'affitto, residenze per l'inclusione sociale e residenze di tipo condiviso. I promotori includono enti pubblici territoriali, Aziende Casa, cooperative, imprese di costruzioni e fondazioni bancarie.

È possibile leggere questa nuova modalità di produzione innanzitutto come un'innovazione di policy che, affiancandosi a quella relativa al carattere degli interventi osservata nel precedente paragrafo, si realizza con l'introduzione di un nuovo modello di governance nei rapporti tra gli *housing providers*. Questa innovazione può essere riassunta nell'evoluzione da un approccio top-down, caratterizzato da una gestione centralizzata e unilaterale da parte del settore pubblico, a una logica di networking, dove una pluralità di attori, pubblici e privati, cooperano in un sistema di governance ibrida (Lodi Rizzini, 2013a). Tale modello promuove la co-produzione di servizi abitativi, la condivisione di responsabilità e oneri, e la partecipazione attiva di tutti gli *stakeholder* nel processo decisionale.

Al contempo, in questo scenario il ruolo stesso del pubblico si trasforma: da "fornitore e finanziatore" di Edilizia Residenziale Pubblica a "facilitatore" e regolatore dell'implementazione del sistema di Edilizia Residenziale Sociale, con l'obiettivo di coordinare le diverse esigenze e risorse del sistema. Un compito che si realizza attraverso l'offerta di aree edificabili a condizioni economiche vantaggiose, così come con sgravi e incentivi, tramite cui catalizzare investimenti nel settore dell'abitare sociale da parte di nuovi attori, sia pubblici sia privati. L'edilizia sociale incarna quindi il passaggio dalle logiche del cosiddetto "primo welfare", caratterizzato **da uno Stato produttore** di alloggi residenziali, fornitore diretto dei servizi, a quelle del "secondo welfare", in cui **lo Stato diventa promotore** di interventi abitativi (Costarelli, 2018; Costarelli, 2021). Questa evoluzione, che la letteratura già da una ventina d'anni aveva potuto riscontrare dapprima nel campo del welfare (Bobbio, 2000; Ranci, 2001; Bifulco e Vitale, 2005; Monteleone, 2007) e poi delle politiche urbane (Cementeri, 2007), segna pertanto il superamento della logica dell'Edilizia Residenziale Pubblica, dove lo Stato gestisce in modo (quasi) esclusivo la

realizzazione e l'offerta di alloggi popolari, per passare a un sistema nel quale l'ente pubblico – locale – diventa, appunto, regolatore, promotore, facilitatore, delegando al mercato privato parte del finanziamento e della produzione di abitazioni e al Terzo Settore la gestione degli aspetti sociali (Cittalia, 2010).

È stato evidenziato come questa apertura a nuovi attori sia dipesa in primo luogo dai tagli alla spesa pubblica che, a partire dagli anni Novanta, hanno ridotto la disponibilità di risorse economiche nel campo delle politiche abitative, a fronte dei quali si ricorre sempre più spesso a finanziamenti provenienti da soggetti esterni allo Stato. Dal 1991 al 2007, per esempio, lo stock abitativo pubblico in Italia è sceso di oltre il 20%, considerando le cartolarizzazioni effettuate e la limitatissima costruzione di nuovi alloggi; oltre alla fine del regime Gescal e all'avvio del processo di dismissione degli immobili residenziali promosso dalla Legge n. 560/1993, che tra il 1993 e il 2006 ha determinato la vendita di 154.788 abitazioni (Lodi Rizzini, 2013a). In questa prospettiva, l'avvento dell'Edilizia Residenziale Sociale determina quindi una sorta di ibridazione tra interventi *in kind* – come ad esempio gli alloggi ERP – e interventi *in cash* – quali i contributi a sostegno dell'affitto – nell'obiettivo comune di andare ad abbattere la quota destinata al pagamento dell'affitto e, soprattutto, la sua incidenza rispetto al reddito disponibile delle famiglie, in un quadro complessivo di minore pressione "unitaria" sulle casse pubbliche, grazie a un livello di contribuzione più elevato in capo all'utenza (Regione Toscana, 2024, p. 128).

Lo sviluppo del social housing in Italia è dunque l'esito di un **approccio "residuale" alla questione abitativa** dal punto di vista del welfare. Ciò ha importanti implicazioni. Per alcuni, in un contesto in cui il settore pubblico dispone di risorse sempre più limitate, non solo economiche ma anche umane, e sempre più emergenze da affrontare, la possibilità di delegare la gestione degli interventi abitativi a soggetti esterni consente di migliorare l'efficacia e l'efficienza del sistema (Lodi Rizzini, 2013a). Per altri, l'ingresso di attori finanziari nel settore dell'ERS, se da un lato favorisce l'aumento dell'offerta di alloggi a canone calmierato, dall'altro introduce logiche di profitto che possono entrare in conflitto con gli obiettivi sociali che essa si prefigge. Secondo Belotti (2021) ad esempio, la ricerca di redditività ha portato a privilegiare formule abitative più sostenibili finanziariamente, limitando la quota di alloggi a canone sociale e lasciando inalterata la scarsità di soluzioni per la domanda a basso reddito. Così come, dal punto di vista geografico, è stato osservato come i fondi immobiliari tendano a concentrarsi in "territori forti", con assetti di governance solidi e un settore *non-profit* imprenditorializzato, riproducendo le asimmetrie socio-economiche e penalizzando i contesti più deprivati (Belotti, 2021). In tal senso, un filone di letteratura più critico – sviluppato soprattutto analizzando le esperienze di ERS in Lombardia – ha posto in relazione alcune forme di ERS con i processi di finanziarizzazione del bene casa e di finanziarizzazione del welfare, sostenendo che queste dinamiche contribuiscono a trasformare l'abitazione da diritto sociale in un *asset* finanziario (Caselli e Belotti, 2016; Caselli e Rucco, 2018; Tulumello e Dagkouli-Kyriakoglou, 2024). Al di là di questa specifica lente interpretativa, questa letteratura ricorda che il modo in cui viene finanziato l'abitare e cosa dell'abitare sia

finanziabile costituisce un aspetto centrale nel determinare gli esiti delle politiche abitative. Esso rappresenta dunque uno dei temi centrali nell'analisi dell'ERS.

Un altro aspetto caratterizzante la nascita dell'alloggio sociale privato in Italia è stata, a partire dal 2009, l'istituzione del Sistema Integrato dei Fondi per l'Housing Sociale (SIF), nonché la nascita del Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) e del Fondo Nazionale per l'Abitare Sociale (FNAS), nati in seguito all'introduzione della definizione di alloggio sociale (Ferri *et al.*, 2018). Con queste manovre è stata formalizzata una nuova generazione di politiche abitative, fondate su partenariati pubblico-privati, caratterizzate da un ampio margine di iniziativa degli attori privati¹¹. Nonostante l'attivazione di tali strumenti, secondo Crupi (2021) i fondi hanno fornito risposte parziali alle emergenze abitative, risultando poco incisive e non immediate. A differenza di altri paesi europei, dove le politiche per la casa sono state sostenute da sistemi di welfare solidi, in Italia l'intervento pubblico si è rivelato particolarmente complesso e frammentato, caratterizzato da una limitata capacità finanziaria e da una ridotta efficacia degli strumenti utilizzati.

FOCUS 3. Un dibattito nella letteratura: la valenza sociale dell'ERS tra pubblico e privato

L'ingresso di nuovi soggetti privati nell'arena decisionale del social housing, insieme al rilancio delle più tradizionali cooperative edilizie, ha avviato un inedito processo di *contrattualizzazione* delle politiche abitative (Capelli, 2017). Questo processo solleva interrogativi sul rapporto tra gli interessi degli operatori immobiliari e la valenza pubblica del social housing.

A questo proposito, la realtà osservata mostra una marcata eterogeneità: i modelli differiscono per la gestione immobiliare e sociale degli interventi, per i destinatari e i criteri di assegnazione degli alloggi, così come per le reti di soggetti del privato sociale coinvolti. In questo contesto, come visto in precedenza, emerge quella che Capelli (2017) definisce una "valenza pubblica a geometria variabile": la capacità del social housing di rispondere ai bisogni abitativi, sociali e di qualità urbana dipende strettamente dalle caratteristiche del singolo progetto e non sempre risulta coerente sotto tutti i punti di vista. Ad esempio, un intervento che preveda unicamente alloggi in vendita o con patto di futura vendita assume un significato molto diverso rispetto a un intervento che offre alloggi in locazione a basso canone per fasce vulnerabili della popolazione.

¹¹ Tra gli strumenti finanziari si segnalano il Sistema Integrato dei Fondi per l'Housing Sociale (SIF), istituito attraverso un accordo tra il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e *CDP Investimenti Sgr* (Cassa Depositi e Prestiti), che ha mobilitato circa due miliardi di euro per la creazione di fondi locali etici destinati a iniziative di housing sociale; il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), introdotto nel 2010 nell'ambito del Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, fondo trentennale per il finanziamento di alloggi sociali, che al 2020 aveva sostenuto la realizzazione di circa 3.350 unità abitative su 15.800 previste, con 2.593 già assegnate e una forte concentrazione degli interventi nelle regioni del Centro-Nord (Beccagato e Marinaro, 2020); e il Fondo Nazionale per l'Abitare Sociale (FNAS), attivato nel 2017 presso Cassa Depositi e Prestiti come fondo chiuso riservato a investitori qualificati, orientato a progetti di abitare sostenibile, rigenerazione urbana e coesione sociale.

Questa variabilità è ulteriormente condizionata dagli obiettivi specifici di ciascun progetto e dalle dinamiche regionali e locali. Non è infatti scontato che l'obiettivo di rigenerazione urbana perseguito dal social housing sia pienamente compatibile con la sua funzione sociale in senso stretto, se non in presenza di un Terzo Settore abitativo forte, capace di creare reti, offrire servizi innovativi e contribuire alla rivitalizzazione delle aree urbane coinvolte (Zanelli, 2015).

Le differenze tra scelte progettuali e strategie di implementazione, inoltre, riflettono stili di governo delle amministrazioni pubbliche e competenze dei privati che partecipano alle negoziazioni. Il successo o il fallimento del social housing come risposta ai bisogni sociali si gioca dunque nel modo in cui pubblico e privato collaborano e interpretano concretamente la valenza sociale degli interventi. Resta aperto il dibattito su quanto tali pratiche rappresentino un effettivo beneficio per l'edilizia sociale o, al contrario, un sostegno indiretto ai costruttori in un periodo di crisi economica.

Alla luce delle precedenti considerazioni, è possibile avanzare alcune future piste di ricerca sull'Edilizia Residenziale Sociale. In generale, a fronte della varietà di modelli esistenti, la letteratura sottolinea l'importanza cruciale di sviluppare analisi di casi studio concreti nell'ambito delle politiche di social housing, data la difficoltà di tracciare l'innovazione nei processi di realizzazione delle politiche abitative. Per affrontare tale sfida, è emersa la necessità di sviluppare osservatori adeguati dei processi in atto, funzionali a monitorare costantemente i progressi esiti raggiunti, al fine di migliorare la progettazione e l'attuazione degli interventi (Lodi Rizzini, 2013b; Olagnero, 2011). Allo stesso tempo, sebbene gli esperimenti di abitare collaborativo siano oggetto di crescente interesse, mancano ancora linee guida consolidate per esportare simili esperienze in altri contesti.

Più recentemente si è avviata una riflessione sugli impatti del social housing, accompagnata dall'esigenza di disporre di strumenti in grado di misurare gli effetti degli interventi (Copiello, 2015; Sirombo *et al.*, 2017), e di comparare nel tempo il loro valore sociale (Avanzi, 2022; Battisti *et al.*, 2017; Bottero e Mondini, 2017; Guarini e Battisti, 2017). Allo stesso modo, è emersa la necessità di accrescere la consapevolezza delle persone coinvolte nei complessi abitativi rispetto al ruolo che esse svolgono al loro interno (Castagna *et al.*, 2016; Peretti *et al.*, 2015). Infine, poiché il social housing si rivolge prevalentemente a popolazioni svantaggiate, è fondamentale analizzare quali tipi di fragilità e bisogni specifici vengano realmente soddisfatti, al fine di comprendere in che misura il social housing possa dirsi realmente "sociale".

L'abitare collaborativo e il co-social housing

All'interno delle politiche di social housing e di Edilizia Residenziale Sociale, un elemento sempre più ricorrente è il tema della coabitazione, a cui è dedicato

quest'ultimo paragrafo. Il rapporto tra il social housing e l'abitare collaborativo riflette infatti tendenze significative che stanno ridefinendo l'Edilizia Residenziale Sociale, come la crescente partecipazione dell'utenza e l'adozione di pratiche di intervento basate su *network* e percorsi integrati (Costarelli, 2021; Lodi Rizzini, 2024).

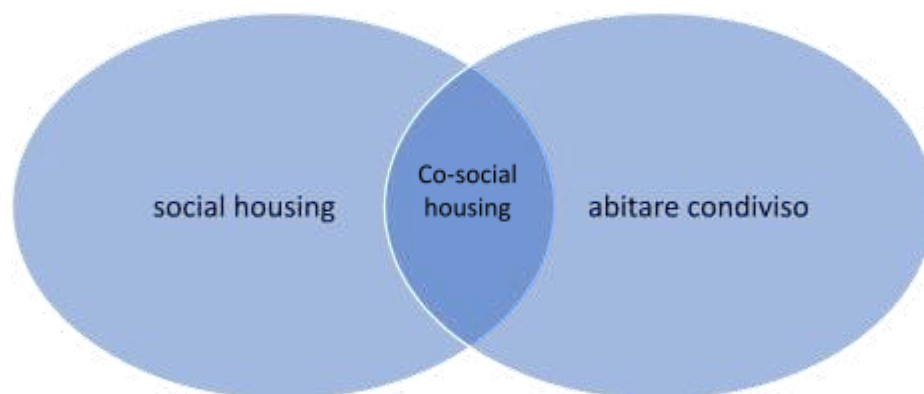
Tuttavia, come nel caso dell'edilizia sociale, anche il concetto di "coabitazione" soffre di una certa confusione terminologica (Costa e Bianchi, 2020). Esistono infatti diverse forme di abitare condiviso, che possono essere classificate in base al grado di condivisione degli spazi, alle attività svolte, agli obiettivi e all'intenzionalità dell'abitare stesso. Senza entrare in una disamina dettagliata, per la quale si rimanda ad altri testi (cfr. Costa e Minora, 2023), ci soffermiamo qui sul concetto di "abitare collaborativo", inteso come una sottocategoria della coabitazione, definibile come:

«Un modello abitativo intenzionale; mosso da obiettivi abitativi; caratterizzato dalla coesistenza di spazi privati e condivisi e dalla gestione diretta di attività e/o servizi da parte degli abitanti e i cui elementi distintivi possono essere ricondotti a tre dimensioni: una dimensione spaziale, dove gli spazi condivisi hanno una funzione pragmatica, poiché offrono una soluzione a bisogni legati all'abitazione, e una funzione sociale, in quanto costituiscono un'occasione di relazione e inclusione per gli abitanti; una dimensione organizzativa, inerente a come gli abitanti organizzano le attività quotidiane e straordinarie e come si relazionano tra loro e con il contesto circostante; una dimensione valoriale, che ha a che fare con la volontà degli abitanti a vivere in un contesto che va oltre la mera fruizione di spazi e servizi condivisi, e che sacrifica – o meglio investe – parte dello spazio individuale a favore della comunità». (Lodi Rizzini, 2023, p. 46)

Sotto il concetto di abitare collaborativo rientrano progetti eterogenei. L'espressione viene infatti oggi utilizzata in Italia come un termine ombrello, un'etichetta che raccoglie una serie di esperienze abitative fondate sulla collaborazione, sul supporto reciproco e sull'autogestione, più o meno intensa, di spazi e/o servizi da parte degli abitanti di uno stabile o di una micro-area urbana. Tra questi modelli, di particolare interesse per questa disamina è l'housing sociale collaborativo o co-social housing: un modello che comprende iniziative di social housing che adottano modalità abitative collaborative (Riui, 2015; Fondazione Housing Sociale, 2017; Urbanpromo, 2017). L'intersezione tra social housing e abitare collaborativo è, dunque, l'aspetto centrale per definire questa categoria (Figura 1) che prende del resto differenti nomi e sfumature differenti all'interno della letteratura. Alcuni autori parlano infatti di "coabitazioni solidali" o "abitare solidale e collaborativo", modelli cioè in cui la coabitazione organizzata diventa un elemento delle politiche sociali con componente abitativa. Questi progetti prevedono la convivenza di individui di diversa tipologia sotto lo stesso tetto e "dietro la stessa porta", gestiti da soggetti collettivi come associazioni, cooperative o fondazioni, portando a esiti progettuali sviluppati da attori collettivi (Costa e Minora, 2023; Lodi Rizzini, 2023). Riui (2015) parla invece di "co-social housing", definendolo come la collaborazione tra diversi attori, finalizzata a progettare modalità abitative orientate a "scopi sociali", fondate su un agire "razional-altruistico", attraverso la creazione di "comunità" che, per quanto possibile,

siano autogestite secondo i principi di collaborazione e mutuo aiuto su cui si basa il cohousing.

Figura 1. Lo spazio del co-social housing



Fonte. Elaborazione dell'autore

Al di là di queste differenze terminologiche, questi autori evidenziano come i governi locali e le organizzazioni non profit si siano progressivamente orientati verso il modello dell'abitare collaborativo, considerandolo uno strumento per affrontare l'esclusione (sociale e abitativa), fornire alloggi accessibili e compensare la carenza di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (Lodi Rizzini, 2024). La caratteristica principale di questi progetti è che la coabitazione viene "organizzata" da attori istituzionali e del Terzo settore (Costa, 2022) e messa a sistema, facendo della casa – intesa non più uno spazio esclusivamente individuale, ma condiviso – uno strumento essenziale del più ampio percorso di aiuto, concepito a sua volta in modo innovativo. Questa tipologia abitativa si distingue dunque dal cohousing propriamente inteso, il quale «nasce per iniziativa di persone alla ricerca di un nuovo modo di abitare, più sociale e pragmatico e fortemente intenzionale, prevede un'elevata condivisione di spazi e servizi e la centralità del processo di progettazione partecipata (Durrett, 2005)» (Lodi Rizzini, 2023, p. 37). Il "vero" cohousing non è dunque una semplice forma di coabitazione, ma un modello fortemente incentrato sui residenti, autopromosso e autogestito, in cui gli abitanti sono al centro del progetto fin dalle sue origini.

In questa accezione la dimensione di coabitazione è dunque rilevante per la sua valenza relazionale in quanto elemento capace di generare capitale sociale." a possibili problematiche di convivenza. In questo senso, l'interesse per questo modello è interpretabile in relazione alla più ampia transizione verso le strategie di *network* delle politiche abitative, tanto all'interno delle realtà di Edilizia Residenziale Sociale quanto verso l'esterno, laddove esse intendono favorire strategie di riqualificazione urbana che non passano da interventi esclusivamente "fisici" ma finalizzati alla creazione di reti per la costruzione di capitale sociale all'interno dei quartieri (Munk,

2002; Flint e Kearns, 2006). Tali “criteri di qualità” si ritrovano, almeno a livello teorico, nella forma del “co-social housing” (Riui, 2015)¹².

Nonostante questo interesse, il tema dell’abitare collaborativo in Italia è ancora poco esplorato. La produzione scientifica italiana, pur recente, si concentra principalmente sulla divulgazione di esperienze in corso (Costa e Minora, 2023). Essa affronta principalmente tre questioni: (a) la varietà terminologica nel campo dell’abitare e la difficoltà di distinguere esperienze che, seppur inquadrate come abitare collaborativo, non sempre corrispondono pienamente a quella definizione; (b) il senso della coabitazione e la necessità di riflettere sul percorso e sull’esperienza di abitare in modo “solidale e collaborativo”; (c) il potenziale di queste forme abitative in termini di welfare.

¹² I soggetti coinvolti in esperienze di abitare solidale e collaborativo sono eterogenei, ma condividono alcune caratteristiche comuni. Da un lato, vi è un gruppo di persone che necessitano di ambienti più confortevoli e familiari a causa di situazioni particolari di vita o salute, come nel caso di persone anziane, persone con disabilità o con disturbi mentali, vittime di violenza domestica, famiglie monoparentali, persone separate o divorziate con difficoltà economiche, o persone con disabilità. Dall’altro, ci sono individui che si trovano in una posizione marginalizzata o discriminata nel contesto sociale più ampio, come giovani migranti, ex detenuti e alcune persone appartenenti alla comunità LGBTQIA+ (Maggio, 2024).

02

Il quadro normativo

Dopo aver esaminato nel capitolo precedente l'evoluzione concettuale e le principali traiettorie interpretative dell'Edilizia Residenziale Sociale, questo capitolo si concentra sul quadro normativo e sulle politiche che ne hanno definito la cornice istituzionale in Italia. L'obiettivo è quello di ricostruire le norme che, a livello nazionale e regionale, hanno contribuito a ridefinire il ruolo degli attori coinvolti, le modalità di intervento e le finalità sociali dell'abitare.

L'edilizia residenziale promossa dall'attore pubblico è infatti stata storicamente identificata con l'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), comunemente associata al concetto di "casa popolare" (Braga, 2024). Le origini di questa forma di edilizia risalgono ai primi decenni del Novecento, ma hanno attraversato numerose trasformazioni nel corso del tempo costituendo un sistema «complesso, aperto e in costante mutamento» (Costarelli, 2022, p. 73)¹³.

All'interno di questo processo di trasformazione, negli ultimi quindici anni, e in particolare a partire dalla crisi finanziaria del 2007, si è assistito in Italia all'emergere di una nuova tipologia abitativa che coinvolge attivamente il settore pubblico: l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS). Come si è visto precedentemente, tanto nel discorso pubblico, quanto nelle fonti legislative e nella letteratura accademica, questa tipologia è stata indicata con una varietà di termini, tra cui social housing, housing sociale e abitare sociale. La molteplicità di denominazioni riflette non solo l'eterogeneità delle pratiche adottate, ma anche l'assenza di una definizione univoca, sia a livello legislativo che nelle forme concrete che tali interventi hanno assunto sul territorio. Alla luce di questa complessità, risulta fondamentale partire dall'analisi delle principali fonti normative che inquadrano l'*housing* sociale nell'ordinamento italiano¹⁴, per poi collocarlo nel contesto regionale di riferimento.

¹³ Attualmente in Italia gli alloggi ERP rappresentano circa il 4% del patrimonio edilizio complessivo, ospitando circa 750.000 famiglie. Per una ricostruzione storica dei diversi modelli di costruzione di alloggi a mercato protetto per i ceti deboli della società, cfr. Bianchi (2021).

¹⁴ Pur non essendo esaustiva, essendo limitata alle principali fonti a livello nazionale e al quadro legislativo della Regione Emilia-Romagna, questa analisi consente di delineare i tratti fondamentali che hanno informato la definizione di ERS.

2.1 Il livello nazionale: normative di riferimento

A livello europeo, l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) è riconosciuta come "servizio di interesse economico generale" (SIEG), cioè un'attività economica che, pur potendo essere svolta da soggetti pubblici o privati, risponde a una missione di interesse pubblico. In questa prospettiva, la fornitura di alloggi a canone calmierato o agevolato è considerata un servizio essenziale, in quanto contribuisce alla coesione sociale e all'inclusione delle fasce di popolazione più vulnerabili.

In quanto servizio di interesse economico generale, l'ERS rientra nelle norme europee sugli aiuti di Stato previste dall'articolo 106, paragrafo 2, del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Tuttavia, le decisioni della Commissione 2005/842/CE e 2012/21/UE stabiliscono un principio importante: gli aiuti concessi per compensare gli obblighi di servizio pubblico – come quelli relativi all'edilizia sociale – sono esentati dall'obbligo di notifica alla Commissione europea, purché rispettino specifici criteri di trasparenza, proporzionalità e corretta destinazione delle risorse. Questa cornice normativa consente dunque agli Stati membri di sostenere l'edilizia sociale tramite contributi pubblici, agevolazioni fiscali o finanziamenti diretti, riconoscendo la sua funzione di servizio di interesse generale.

In Italia, tuttavia, tale impostazione europea è stata recepita solo parzialmente. La normativa nazionale non ha mai disciplinato in modo organico l'ERS come attività economica di interesse generale, ma ha introdotto una definizione giuridica di "alloggio sociale" con la Legge n. 9 dell'8 febbraio 2007. Quest'ultima prevedeva l'adozione di un Decreto Ministeriale per precisare quali interventi potessero essere considerati alloggi sociali ai fini dell'esenzione dagli aiuti di Stato.

Questo Decreto, emanato il 22 aprile 2008 (**Decreto del Ministro delle Infrastrutture del 22 aprile 2008**) rappresenta il riferimento normativo principale in tema di Edilizia Residenziale Sociale in Italia. Esso fornisce una definizione ufficiale di alloggio sociale, inteso come la base fisica del sistema di ERS. Secondo il Decreto, l'alloggio sociale è:

L'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di Edilizia Residenziale Sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. (Art. 1, Comma 2).

La norma include anche alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, grazie al ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche – come esenzioni fiscali, assegnazione di aree o immobili, fondi di garanzia e agevolazioni urbanistiche – destinati prioritariamente attraverso l'offerta di alloggi in locazione, per almeno otto anni o, in alcuni casi, alla proprietà (Commi 3 e 4). Esso viene inteso come uno

strumento per il miglioramento delle condizioni di vita dei destinatari, attraverso un'offerta abitativa che favorisca l'integrazione tra diverse fasce sociali e la sostenibilità ambientale (Comma 4). In quanto tale, rappresenta uno standard urbanistico aggiuntivo da garantire mediante cessioni gratuite, secondo le regole fissate dalle normative regionali (Comma 5). Le regioni, in accordo con le ANCI regionali, definiscono i requisiti per l'accesso e la permanenza nell'alloggio sociale (Art. 2, comma 1). Inoltre, tali alloggi devono essere costruiti secondo principi di sostenibilità ambientale e di risparmio energetico, utilizzando, ove possibile, fonti energetiche alternative (Art. 2, Comma 7).

Il D.M. del 22 aprile 2008 rappresenta uno spartiacque nelle politiche abitative italiane, definendo l'ERS come un macro-ambito abitativo finalizzato a soddisfare le esigenze primarie di nuclei svantaggiati, ampliando il concetto tradizionale di ERP (Edilizia Residenziale Pubblica). In questa formulazione, la definizione di alloggio sociale è compatibile anche con quella dell'alloggio ERP, tradizionalmente destinato alla locazione permanente per nuclei familiari che faticano a inserirsi nel mercato privato dell'affitto. Tuttavia, il concetto di alloggio sociale è più ampio poiché: a) include anche altre tipologie abitative, come quelle destinate alla locazione temporanea o alla proprietà; b) introduce nuove forme di finanziamento e governance, contempla il coinvolgimento di risorse e attori privati; c) prevede l'accesso di una nuova utenza, anche grazie a interventi diversificati.

Diversi autori hanno sottolineato come il D.M. del 22 aprile 2008, pur rappresentando un riferimento imprescindibile per la definizione di alloggio sociale, presenti alcune ambiguità interpretative (Lungarella, 2010; Capelli, 2017). In particolare, Capelli osserva che la definizione fornita dal decreto risulta, per certi versi, tautologica, poiché utilizza espressioni ampie come "coesione sociale" o "interesse generale" senza precisarne i contenuti operativi. Questi termini, seppur evocativi, rinviano più ai processi di governance che alle caratteristiche concrete degli interventi, contribuendo a una certa vaghezza concettuale. Pur riconoscendo che questa definizione si sia attestata come imprescindibile riferimento del social housing sia tra gli operatori del settore sia, almeno in parte, in ambito accademico, Capelli ne evidenzia quindi la debolezza normativa.

Allo stesso tempo, però, la flessibilità della norma può essere letta anche come un punto di forza: proprio l'assenza di rigidità consente di adattare gli interventi di Edilizia Residenziale Sociale alle specificità locali e ai diversi bisogni abitativi, favorendo approcci progettuali integrati e negoziati. In questa prospettiva, l'ERS si configura come una politica "a progetto", capace di rispondere in modo differenziato a contesti e domande eterogenei.

Resta tuttavia aperto il nodo della valenza pubblica "a geometria variabile" (Capelli, 2017): la mancanza di criteri uniformi può portare a esiti diseguali, talvolta più funzionali agli interessi degli operatori privati che a quelli delle fasce sociali più vulnerabili. La reale portata sociale degli interventi dipende quindi dalle modalità di governance, dal ruolo del settore pubblico e dalla capacità di ciascun progetto di integrare obiettivi sociali e territoriali in modo coerente.

Un primo impulso alla effettiva diffusione sul territorio nazionale di interventi di Edilizia Residenziale Sociale è stato prodotto dal **Decreto-Legge n. 112 del 2008**, poi convertito nella **Legge n. 133 del 2008**. L'articolo 11, denominato "Piano Casa", oltre ad aver garantito l'allocazione di risorse economiche per sospingere la diffusione di interventi di Edilizia Residenziale Sociale¹⁵, ha anche introdotto importanti elementi che ne hanno delineato in maniera sostanziale le caratteristiche.

Un primo aspetto tra gli elementi apportati dal Piano Casa è stata la definizione delle categorie prioritarie di beneficiari, includendo nuclei familiari a basso reddito, giovani coppie, anziani in condizioni di vulnerabilità, studenti fuori sede, immigrati regolari a basso reddito (residenti da almeno dieci anni in Italia o da cinque nella stessa regione) e soggetti sottoposti a sfratto. Un altro aspetto fondamentale è stato il coinvolgimento del privato sociale e di soggetti privati nella realizzazione degli interventi, con un ruolo attivo nella messa a disposizione di risorse economiche e immobiliari, oltre che nell'erogazione dei servizi. In tal senso, il Piano introduce l'idea di fondi immobiliari come "strumenti finanziari immobiliari innovativi" incentivando la costituzione di fondi immobiliari nazionali e locali destinati all'incremento dell'offerta abitativa, promuovendo nuovi strumenti finanziari per l'Edilizia Residenziale Sociale e incoraggiando la partecipazione di soggetti privati in un sistema integrato di gestione e sviluppo del patrimonio abitativo¹⁶. Questo quadro normativo ha segnato un'importante apertura verso modelli di governance più articolati e una maggiore partecipazione di attori esterni allo Stato.

Il Piano Nazionale di Edilizia Abitativa, attuato con il **Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri del 16 luglio 2009**, ha ripreso e sviluppato le prescrizioni dell'Art. 11 della Legge n. 133 del 2008, introducendo un Sistema Integrato di Fondi Immobiliari (SIFI) con l'obiettivo di incrementare la disponibilità di alloggi sociali a livello nazionale e locale¹⁷. Un elemento chiave di questo Piano è stato il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA), istituito nel 2009 e gestito da Cassa Depositi e Prestiti Investimenti SGR (Società di gestione del risparmio). Questo fondo è finalizzato ad aumentare l'offerta di alloggi sociali destinati sia alla locazione a canone calmierato che alla

¹⁵ Il Piano aveva come obiettivo «incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di abitazioni di edilizia residenziale [...] con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinate prioritariamente a prima casa per [...] immigrati a basso reddito, residenti da almeno dieci anni nel territorio nazionale ovvero da almeno cinque anni nella medesima regione» (L. 133/2008, Art. 11, Comma 2) In particolare, il Piano è articolato in quattro linee d'intervento: a) incremento del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica; b) promozione finanziaria anche ad iniziativa di privati; c) agevolazioni a cooperative edilizie; d) programmi integrati di promozione di Edilizia Residenziale Sociale.

¹⁶ La legge n. 133/2008 aggiunge anche «la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale, aprendo la porta a nuovi soggetti esterni allo Stato e all'impiego di nuovi strumenti finanziari» (Art. 11, Comma 3).

¹⁷ Questo sistema ha previsto la mobilitazione di capitali pubblici e privati, stabilendo una somma complessiva di 3 miliardi di euro, un fondo minimo di 1 miliardo e una durata minima dei fondi pari a 25 anni. Inoltre, il rendimento atteso è stato definito in linea con strumenti finanziari comparabili sul mercato, assicurando la sostenibilità economica dei progetti. La partecipazione dei fondi nazionali agli investimenti locali è stata regolata attraverso acquisizioni di minoranza, con un limite massimo del 40%.

vendita a prezzi convenzionati, integrando le politiche abitative dello Stato e degli Enti Locali¹⁸.

Il **Decreto-Legge nr. 47 del 28 marzo 2014**, recante “Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015” ma anche noto come “Decreto Casa” e convertito in Legge con modificazioni dalla Legge del 23 maggio 2014, nr. 80, ha introdotto significative innovazioni per affrontare l'emergenza abitativa e rispondere alle esigenze delle fasce sociali escluse dalle precedenti politiche abitative. Tra le misure principali figurano il sostegno agli affitti a canone concordato, il recupero dell'edilizia popolare e la promozione dell'Edilizia Residenziale Sociale.

Un aspetto rilevante del Decreto è la nuova definizione di “alloggio sociale”, distinta da quella introdotta dal Decreto Ministeriale del 22 aprile 2008. Ai sensi del Decreto nr. 47 del 2014, l'alloggio sociale è definito come:

l'unità immobiliare adibita a uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici o privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato, nonché alle donne ospiti dei centri antiviolenza e delle case-rifugio. (Art. 10, Comma 3)

Diversamente dal Decreto Ministeriale del 22 aprile 2008, che opera un rinvio anche agli alloggi in proprietà, il D.L 47/2014 limita la definizione di alloggio sociale a quello in locazione (anche con patto di futura vendita). La normativa stabilisce inoltre che l'alloggio sociale debba essere destinato alla locazione con vincolo di destinazione d'uso per un periodo non inferiore a quindici anni, tempistica fissata anche per l'edilizia universitaria convenzionata. Il limite temporale si riduce invece a otto anni nei casi di locazione con patto di futura vendita o assegnazione (Art. 10, Comma 3).

La riforma del Terzo Settore, introdotta con l'entrata in vigore del **Codice del Terzo Settore** (D.lgs. n. 117 del 3 luglio 2017), amplia la dimensione sociale dell'housing. Essa consente infatti l'utilizzo degli immobili non solo per la finalità abitativa, ma anche per altri scopi sociali.

Secondo l'Art. 5 del Codice, infatti, gli Enti del Terzo Settore, tra cui le cooperative sociali, sono chiamati a svolgere «in via esclusiva o principale una o più attività di interesse generale per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale». Tra queste attività, rientra anche:

q) l'alloggio sociale, ai sensi del decreto del Ministero delle Infrastrutture del 22 aprile 2008, e successive modificazioni, nonché ogni altra attività di

¹⁸ Il FIA ha avuto una dotazione iniziale di 2,028 miliardi di euro, di cui 1 miliardo sottoscritto dalla Cassa Depositi e Prestiti, 140 milioni dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, e 888 milioni provenienti da gruppi bancari, assicurativi e casse di previdenza privata (Crupi, 2021).

carattere residenziale temporaneo diretta a soddisfare bisogni sociali, sanitari, culturali, formativi o lavorativi.

Attraverso quest'ultima definizione, il social housing esce dal paradigma dell'Edilizia Residenziale Pubblica per promuovere azioni "integrate" con un forte impatto sulla comunità e sul territorio. L'alloggio sociale diventa così non solo un'opportunità per rispondere alla fragilità abitativa di nuclei familiari a basso reddito, impossibilitati all'acquisto/locazione di un immobile a condizioni di mercato, ma si estende a una più ampia funzione sociale. La gestione immobiliare per finalità sociali da parte degli enti del Terzo Settore mira, infatti, a fornire un piano di servizi integrati, sia a ridurre le disparità sociali, sia a rispondere alle esigenze dei singoli cittadini (Petrone, 2023).

Il nuovo approccio alla questione abitativa si riflette nel **Recovery Fund/Next Generation EU**, declinato nei vari Stati membri attraverso i Piani Nazionali di Ripresa e Resilienza (PNRR). In Italia, la Missione 5, dedicata a "Inclusione e coesione", ha previsto uno stanziamento di 1,9 miliardi di euro per riqualificare i centri urbani, ridurre il disagio abitativo e promuovere l'inclusione sociale. In particolare, la Componente 2.2 ("Rigenerazione urbana e housing sociale"), con l'investimento 2.3, introduce il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQua). Questo programma mira a:

- Realizzare nuove strutture di edilizia residenziale pubblica o Edilizia Residenziale Sociale per alleviare il disagio abitativo, con particolare attenzione al patrimonio pubblico esistente.
- Riqualificare le aree degradate, privilegiando soluzioni innovative e sostenibili, in linea con gli obiettivi di transizione *green*.

Un ulteriore intervento è rappresentato dall'investimento 2.2.b, che istituisce un Fondo Tematico dedicato alla rigenerazione urbana, gestito nell'ambito del Fondo di fondi della Banca Europea per gli Investimenti (BEI). Questo fondo ha l'obiettivo di attrarre finanziamenti privati per sostenere progetti di risanamento urbano.

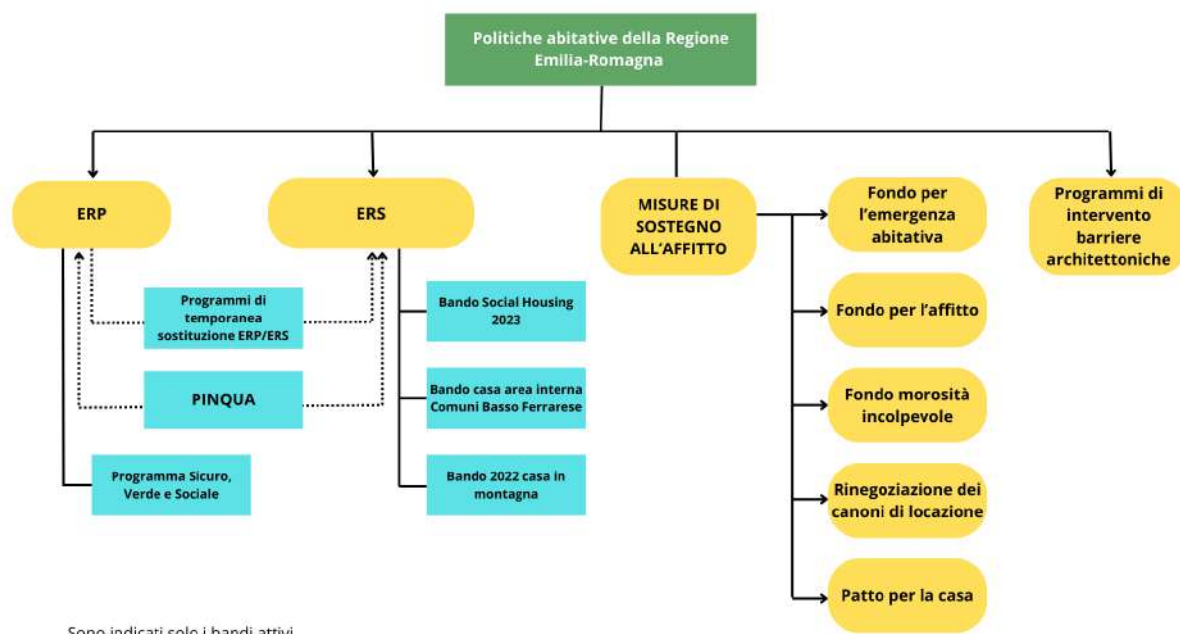
In aggiunta, la **Legge nr. 101 del 23 luglio 2021**, di conversione del Decreto-Legge n. 59 del 6 maggio 2021, ha ampliato i benefici del Superbonus 110% agli interventi di riqualificazione energetica degli immobili pubblici di proprietà degli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP). Per sostenere tali interventi, la legge ha istituito un fondo complementare di risorse nazionali, a integrazione delle misure del PNRR ("Fondo complementare al Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza"), con validità temporale stabilita dal 2021 al 2026 (Art. 1).

2.2 Il quadro delle politiche abitative della Regione Emilia-Romagna

Con il **Decreto Legislativo n. 112 del 31 marzo 1998**, la competenza in materia di politiche abitative è stata trasferita dallo Stato alle Regioni. Questo ha comportato un significativo spostamento del baricentro programmatico, con la conseguente perdita dell'impronta sociale che caratterizzava le politiche abitative nazionali, a favore di una gestione regionale più decentrata. Ad oggi, le politiche abitative regionali si configurano quindi come uno strumento cruciale per incrementare l'offerta di alloggi destinati a soggetti e famiglie con bassi redditi, sia grazie all'offerta di Edilizia Residenziale Pubblica, sia attraverso interventi che promuovono canoni e prezzi di vendita inferiori a quelli di mercato.

La legge regionale che disciplina l'intervento della Regione Emilia-Romagna nel settore delle politiche abitative è la **Legge Regionale n. 24 dell'8 agosto 2001**. Le principali funzioni della Regione in questo ambito consistono nella programmazione periodica delle risorse finanziarie disponibili, finalizzata alla realizzazione di interventi per il miglioramento dell'offerta abitativa. La Regione è responsabile dell'emissione di bandi pubblici per l'attuazione di programmi abitativi, occupandosi anche di aspetti amministrativi e finanziari legati alla realizzazione degli interventi, coordinando le varie fasi del processo. Nello schema seguente sono riportati i diversi interventi riguardanti le politiche abitative sostenuti dalla Regione Emilia-Romagna.

Figura 2. Le politiche abitative della Regione Emilia-Romagna (al 2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati Regione Emilia-Romagna

Essi includono:

- *Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)*: L'ERP rappresenta uno degli interventi principali nell'ambito delle politiche abitative regionali, a cui spetta la piena ed esclusiva competenza. Gli interventi ERP sono finalizzati a garantire l'accesso alla casa per le fasce più vulnerabili della popolazione, con un focus particolare sulla promozione della coesione sociale e sui programmi di ripristino di alloggi ERP. Le forme e l'assetto dell'intervento regionale è regolato dalla già citata L.R. 24/2001, che attribuisce alla Regione funzioni sia normative (di indirizzo e coordinamento) che di programmazione (mediante l'erogazione di contributi agli enti proprietari di ERP, ossia i singoli Comuni e/o le Aziende Casa)¹⁹.
- *Misure di sostegno all'affitto*, attraverso cui la Regione Emilia-Romagna mira a sostenere le famiglie che hanno difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione. Tra le azioni che la Regione realizza per conseguire questo obiettivo, si differenziano:
 - *Patto per la Casa Emilia-Romagna*: è un programma della Regione Emilia-Romagna finalizzato a incrementare l'offerta di alloggi in locazione a canoni calmierati, con particolare attenzione alla "fascia intermedia" di famiglie che non possono accedere al libero mercato né all'edilizia residenziale pubblica. Il programma, aggiornato con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 960 del 12 giugno 2023, ha come obiettivi ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canoni calmierati attraverso il riuso del patrimonio abitativo non utilizzato e incentivare la formazione e la progressiva specializzazione di soggetti gestori ("Agenzie per la locazione") in grado di gestire il patrimonio progressivamente messo a disposizione. Esso prevede tre modalità operative di attuazione che variano a seconda del ruolo assunto dall'Agenzia: il proprietario degli alloggi agisce direttamente in qualità di Agenzia (modalità A); l'Agenzia ha la funzione di intermediazione e di supporto nella locazione tra proprietario e inquilino (modalità B); l'Agenzia ottiene dai proprietari la disponibilità degli alloggi e li subloca a canone ridotto (modalità C). Le risorse totali del programma ammontano a 4,6 milioni di euro, destinate a inquilini, proprietari e soggetti gestori. Gli inquilini ricevono un contributo a fondo perduto per l'affitto, mentre i proprietari beneficiano di contributi per i costi di gestione e una garanzia contro la morosità. Le Agenzie vengono supportate con contributi per i servizi prestati. L'obiettivo è migliorare l'accesso a soluzioni abitative a costi sostenibili, favorendo anche la specializzazione degli operatori nel settore.

¹⁹ La L.R. 24/2001 ha inoltre modificato l'assetto degli enti che operano nel settore dell'edilizia residenziale pubblica, disponendo il trasferimento della proprietà degli alloggi ERP dagli IACP ai Comuni, la trasformazione degli IACP in ACER, enti pubblici economici con base provinciale, con funzioni di gestione del patrimonio ERP sulla base di convenzioni da stipulare con i Comuni. Per approfondire: Le funzioni della Regione su ERP al link: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/erp>

- *Rinegoziazione dei canoni di locazione*: è un'iniziativa della Regione Emilia-Romagna che supporta proprietari e inquilini nell'abbassare i canoni di locazione in caso di difficoltà economiche. Il programma, rinnovato con la Deliberazione di Giunta Regionale n. 760 del 6 maggio 2024, mira a ridurre il disagio abitativo, consentendo la rinegoziazione del contratto a condizioni più favorevoli per entrambe le parti. I proprietari, d'accordo con gli inquilini, possono abbassare il canone, ricevendo un contributo regionale che copre parte della perdita di reddito. L'inquilino beneficia di una riduzione del canone, mentre il proprietario ottiene un sostegno per limitare il danno economico.
- *Fondo per l'Affitto*: è un'iniziativa promossa dalla Regione Emilia-Romagna per supportare le famiglie che si trovano in difficoltà economica nel pagamento del canone di locazione. Il fondo per l'affitto è stato istituito nel 1998 da una legge dello Stato (Legge n. 431 del 9 dicembre 1998, Art. 11) e mira a offrire un contributo economico a coloro che soddisfano specifici requisiti di reddito e situazione abitativa. Ogni anno la Regione approva una delibera di Giunta con la quale si stabiliscono i requisiti per poter chiedere il contributo e i termini di apertura dei bandi che i Comuni devono pubblicare sulla base del fabbisogno abitativo rilevato. La Regione ripartisce i fondi fra i Comuni, che a loro volta erogano il contributo alle famiglie risultate beneficiarie. Per l'anno 2025, il Fondo Affitto è stato istituito con Delibera di Giunta n. 1010 del 23 giugno 2025, con una dotazione pari a 10 milioni di euro.
- *Fondo per la morosità incolpevole*: è gestito dai Comuni ad Alta Tensione Abitativa (ATA) e, dal 2016, anche dai Comuni ad Alto Disagio Abitativo (ADA). L'obiettivo principale di questo fondo è supportare le persone in difficoltà economica che non riescono a pagare l'affitto a causa di eventi imprevisti, come licenziamenti, malattia grave, o perdita di reddito. Il fondo offre contributi per diverse finalità, tra cui sanare la morosità accumulata, stipulare un nuovo contratto a canone concordato, versare il deposito cauzionale per un nuovo contratto, e differire il provvedimento di sfratto. Per poter beneficiare di questo aiuto, i richiedenti devono soddisfare alcuni requisiti: essere residenti in un Comune ATA o ADA da almeno un anno, avere un reddito ISE non superiore a 35.000 euro o un ISEE non superiore a 26.000 euro, e trovarsi in una situazione di morosità documentata (come una citazione per sfratto o un provvedimento di sfratto esecutivo).
- *Fondo per l'Emergenza abitativa*: è gestito dalla Città metropolitana, dalle Province e dai Comuni capoluogo di provincia con l'obiettivo di supportare le persone in difficoltà abitativa. Il fondo offre contributi per facilitare l'accesso, la permanenza e la mobilità nel settore delle locazioni, ad esempio per il pagamento della caparra o l'attivazione delle utenze. Inoltre, garantisce i crediti delle banche verso gli inquilini che concordano con i proprietari una sospensione delle procedure di sfratto. Infine, fornisce

contributi per inquilini che non sono in grado di pagare il canone di locazione²⁰.

Per quanto riguarda l'alloggio sociale, sia il D.M. del 22 aprile 2008 che il D.L. 47/2014 delegano alle Regioni la regolamentazione di vari aspetti relativi all'alloggio sociale, tra cui: i requisiti di accesso e di permanenza; i criteri per determinare i canoni di locazione minimi e massimi; i prezzi di cessione per alloggi destinati alla locazione con patto di futura vendita. La Regione, in particolare, esercita funzioni di programmazione nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale, erogando contributi per supportare tali interventi.

La Regione Emilia-Romagna ha recepito il quadro nazionale con la **Legge Regionale nr. 24 dell'8 agosto 2001** "Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo" e le sue successive modifiche e integrazioni. La L.R. 24/2001 disciplina l'intervento della Regione nel settore delle politiche abitative e definisce, in particolare, le categorie di requisiti per l'accesso e la permanenza negli alloggi, applicabili non solo all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP), ma anche all'Edilizia Residenziale Sociale (ERS). La legge individua inoltre i criteri dell'intervento pubblico nell'ambito dell'ERS, richiamandone la definizione in coerenza con quanto stabilito dal D.M. del 22 aprile 2008²¹.

La presente disciplina attiene al sistema di Edilizia Residenziale Sociale, costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie così come definito dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008 (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) [...]. (Art. 1, Comma 2)²²

In particolare:

- a) alla programmazione regionale degli interventi pubblici di Edilizia Residenziale Sociale, compresi quelli di edilizia residenziale pubblica;
- b) alla definizione del regime giuridico e delle modalità di gestione del patrimonio di alloggi di edilizia residenziale pubblica;

²⁰ Per i territori della Città metropolitana di Bologna, tale fondo è destinato ai Comuni non ATA e non ADA, secondo quanto previsto dal "Protocollo d'Intesa promosso dalla Prefettura di Bologna, tra Tribunale di Bologna, Città Metropolitana di Bologna, Comuni della Provincia di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Ordine degli avvocati di Bologna, Sindacati ed Associazioni rappresentative dei proprietari e degli inquilini, recante misure straordinarie di intervento per la riduzione del disagio abitativo".

²¹ Tali requisiti riguardano la cittadinanza o condizione ad essa equiparata, la residenza o lo svolgimento dell'attività lavorativa nel territorio di riferimento, la limitazione dei diritti reali su beni immobili, l'assenza di precedenti contributi o assegnazioni, e infine del requisito del reddito. Analogamente, anche i canoni di locazione e i criteri per la determinazione del prezzo di vendita sono definiti dalla normativa regionale nei casi in cui sia previsto un contributo da parte della Regione.

²² In particolare, il testo disciplina: a) la programmazione regionale degli interventi di Edilizia Residenziale Sociale; b) il regime giuridico e la gestione del patrimonio ERP; c) il riordino organizzativo del sistema ERP regionale, in linea con la legislazione sulle autonomie locali (D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616, Art. 93; L. 22 luglio 1975, n. 382)

- c) al riordino istituzionale ed organizzativo del sistema regionale dell'edilizia residenziale pubblica, in conformità ai principi stabiliti dalla legislazione sulle autonomie locali, a norma dell'articolo 93 del decreto del Presidente della Repubblica 24 luglio 1977, n. 616 (Attuazione della delega di cui all' Art. 1 della L. 22 luglio 1975, n. 382).

Inoltre, la Regione «persegue il coordinamento delle politiche abitative con gli indirizzi della pianificazione territoriale, sostenendo l'incremento della disponibilità di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale prioritariamente attraverso la riqualificazione urbana, la rigenerazione sostenibile e l'acquisto del patrimonio edilizio esistente e contrastando il consumo di suolo derivante dalla dispersione degli insediamenti nel territorio rurale» (D.M. 22 aprile 2008, Art. 2, Comma 1).

Un secondo riferimento normativo regionale in materia di Edilizia Residenziale Sociale è rappresentato dalla **Legge Regionale nr. 6 del 17 febbraio 2009** "Governo e riqualificazione solidale del territorio" con la quale la Regione Emilia-Romagna ha avviato una riforma della disciplina regionale in materia di tutela e di governo del territorio, promuovendo al contempo nuove tipologie di ERS e interventi innovativi di edilizia abitativa, rivolti in particolare al segmento della locazione.

La legge si esprime sull'Edilizia Residenziale Sociale definendola come l'oggetto delle politiche pubbliche per la casa finalizzate all'accesso da parte di famiglie meno abbienti ad un'abitazione adeguata alle esigenze, attraverso interventi di recupero e, in via subordinata, di nuova costruzione. Il testo prevede inoltre che la pianificazione urbanistica riservi una quota non inferiore al 20% del fabbisogno complessivo di residenza all'Edilizia Residenziale Sociale (Art. A-6-bis, "*Scelte strategiche per lo sviluppo delle politiche pubbliche per la casa*"). Secondo l'Art. A-6-ter, la produzione di Edilizia Residenziale Sociale può realizzarsi in diverse forme, che includono cessioni gratuite di aree, contributi o incentivi da parte dei privati, forme di partenariato pubblico-privato e interventi diretti dei Comuni²³.

Infine, un terzo riferimento normativo per l'ERS, di natura urbanistica, è costituito dalla **Legge Regionale nr. 24 del 21 dicembre 2017**, "Disciplina regionale sulla tutela e l'uso del territorio", che menziona l'Edilizia Residenziale Sociale come un obiettivo chiave nell'ambito delle politiche di rigenerazione urbana. Il documento non fornisce una definizione esplicita di "alloggio sociale" o "Edilizia Residenziale Sociale", ma il contesto suggerisce che riguardi un tipo di alloggio destinato a fasce della popolazione con difficoltà di accesso al mercato immobiliare libero. Si fa inoltre riferimento all'Edilizia Residenziale Sociale rimandando alla L.R. 24/2001, che, come si è visto, rimanda a sua volta al D.M. 2008.

²³ Tra le modalità previste rientrano: la cessione gratuita al Comune del 20% delle aree destinate a nuove costruzioni residenziali; il versamento al Comune di un contributo per la realizzazione di alloggi ERS in caso di interventi di riqualificazione o di nuovi insediamenti non residenziali, definito dal POC tramite accordi; il concorso di soggetti privati favorito da incentivi, permuta o misure compensative; la cessione al Comune di immobili dismessi in caso di delocalizzazione produttiva; la monetizzazione di aree o alloggi prevista dal RUE, con proventi destinati al finanziamento dell'ERS; la realizzazione diretta di interventi ERS tramite convenzioni urbanistiche; la possibilità per il Comune di attuare tali interventi anche attraverso finanza di progetto; infine, il conferimento in diritto di superficie ai privati delle aree acquisite per ERS, secondo criteri di concorrenza e trasparenza (L.R. 6/2009, Art. A-6-ter).

L'articolo 49 della L.R 24/2017 stabilisce inoltre che «allo scopo di semplificare e uniformare l'applicazione della presente legge e di assicurare l'esercizio coordinato ed omogeneo delle attività di pianificazione territoriale e urbanistica, la Regione adotta atti di coordinamento tecnico». Tale atto di coordinamento tecnico sulle dotazioni territoriali è stato approvato con la **Deliberazione della Giunta Regionale nr. 110 del 28 gennaio 2021**. Per quanto riguarda l'ERS la Strategia individua, in coerenza con l'analisi del quadro conoscitivo diagnostico, il tipo di fabbisogno e propone le strategie e gli strumenti più efficaci per la realizzazione, promozione e integrazione dell'ERS.

L'articolo 22 in particolare illustra le politiche per la casa ed ERS, stabilendo che il PUG, nel Quadro Conoscitivo, deve includere informazioni sulla disponibilità di alloggi per l'edilizia residenziale pubblica, sociale e collettiva, nonché sui servizi attivati da soggetti pubblici e privati a sostegno delle politiche per la casa. Esso valuta anche gli immobili disponibili per interventi di riuso e rigenerazione, e considera le situazioni suscettibili di interventi di ERS (Comma 1). Inoltre, la norma prevede che la Strategia per la qualità urbana ed ecologico-ambientale definisca il fabbisogno complessivo di alloggi di edilizia sociale e pubblica, «identificando e specificando le diverse esigenze e offerte abitative presenti nel territorio comunale» e fissando per i comuni ad Alta Tensione Abitativa una quota minima di Edilizia Residenziale Sociale non inferiore al 20% degli alloggi ammissibili.

A partire da questi riferimenti normativi, così come alle loro declinazioni a differenti scale, nel tempo si sono dunque configurati **due principali categorie di comparti abitativi** utilizzati per rispondere al fabbisogno abitativo:

- *Comparto abitativo totalmente pubblico (ERP)*: caratterizzato da affitti calmierati o sociali a lungo periodo, risponde al bisogno abitativo più urgente. Di fronte a una domanda considerevole e in parte inevasa, i nuclei che riescono ad accedere all'Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) sono generalmente i più vulnerabili, sia dal punto di vista economico che sociale. All'interno dell'ERP, infatti, si trovano persone che vivono molteplici situazioni di svantaggio, come nuclei monogenitoriali, anziani, migranti a basso reddito o sotto sfratto, persone con disabilità, o famiglie numerose. Il basso reddito rappresenta un requisito comune, ma l'accesso all'alloggio è spesso determinato anche da ulteriori bisogni specifici. Questo quadro presenta una significativa variabilità tra i diversi contesti territoriali, in relazione alle normative regionali che disciplinano i criteri di accesso e di permanenza nell'ERP.
- *Comparto abitativo pubblico-privato o esclusivamente privato (ERS)*: in questo caso, l'obiettivo è facilitare l'accesso alla casa (sia in affitto che in proprietà), rivolgendosi non solo alle fasce più vulnerabili, ma soprattutto alla cosiddetta "fascia grigia" (*grey band*). Questa categoria include individui con una capacità economica limitata, che non riuscirebbero ad accedere al mercato privato dell'alloggio, pur non rientrando tra i beneficiari dei tradizionali interventi di edilizia pubblica. Questi interventi possono essere realizzati tramite partenariati

pubblico-privati, oppure da attori esclusivamente pubblici. È su questo secondo comparto che si concentra l'analisi del presente report.

03

I risultati dell'indagine

3.1 Disegno dell'indagine

Come evidenziato dalla Regione Emilia-Romagna, nell'ordinamento italiano non esiste una definizione univoca di alloggio sociale ma più norme succedutesi nel tempo che forniscono definizioni solo in parte coincidenti²⁴. Questa mancanza di una chiara perimetrazione dell'ambito dell'ERS si riflette anche nei diversi report che a vari livelli hanno analizzato e monitorato questo fenomeno, adottando di volta in volta specifiche delimitazione dell'ambito di ricerca²⁵.

Nel presente lavoro, la definizione adottata si ispira a quella proposta dall'Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo (ORSA) nel report *Le forme dell'ERS: Indagine regionale sull'Edilizia Residenziale Sociale* (2024, pp. 6-7) che rappresenta la più recente ricognizione sulla consistenza dell'ERS a livello regionale. In linea con l'approccio dell'ORSA, anche in questo caso si assume una definizione di tipo operativo, funzionale al processo di raccolta dei dati: essa non comprende tutte le tipologie che potrebbero rientrare in una nozione ampia di ERS, ma esclusivamente quelle che costituiscono oggetto della presente indagine.

L'analisi condotta, promossa dal Settore Istruzione e Sviluppo sociale della Città metropolitana di Bologna, ha l'obiettivo di approfondire la conoscenza delle iniziative di Edilizia Residenziale Sociale attuate a livello locale. In particolare, sono stati considerati progetti residenziali e interventi, di natura pubblica o pubblico-privata, che:

- hanno come principale **finalità** il perseguimento dell'accesso alla casa a un costo contenuto, con canoni inferiori a quelli di mercato;

²⁴ Regione Emilia-Romagna, *Le funzioni della Regione su ERS*. Disponibile al link: <https://territorio.regione.emilia-romagna.it/politiche-abitative/ers>

²⁵ Le diverse definizioni di ERS adottate dai vari livelli istituzionali della Regione Emilia-Romagna riflettono approcci e priorità differenti. Come evidenziato dai documenti analizzati – il rapporto *Le forme dell'ERS: Indagine regionale sull'Edilizia Residenziale Sociale* dell'Osservatorio Regionale del Sistema Abitativo (ORSA, 2024), il *Piano Territoriale Metropolitano* (PTM, 2023) della Città Metropolitana di Bologna e il PUG+ (2024) del Comune di Bologna – non esiste un'unica cornice concettuale condivisa, ma una pluralità di definizioni che si differenziano per finalità, destinatari e modalità di intervento.

- Si rivolgono al **target** della cosiddetta “fascia grigia”;
- Sono realizzate grazie ad un’**agevolazione** di natura pubblica diretta o indiretta (ad es. bandi, sgravi fiscali, contributi, agevolazioni urbanistiche);
- Sono residenze destinate all’affitto e non alla vendita.

A titolo esemplificativo, ma non esaustivo, sono stati oggetto dell’indagine:

- progetti di edilizia agevolata in affitto;
- esperienze promosse da fondi immobiliari sociali o enti del Terzo Settore;
- cohousing di iniziativa pubblica o pubblico-privata;
- progetti integrati e partecipati di riqualificazione abitativa e sociale;
- alloggi ERS promossi tramite strumenti urbanistici²⁶.

NON sono stati oggetto dell’indagine, sebbene possano rientrare nella più ampia definizione di ERS:

- gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP);
- servizi di accoglienza transitoria, di emergenza abitativa e di housing first;
- cohousing di iniziativa privata;
- condomini sociali e residenze temporanee;
- interventi di sostegno alla locazione, come il fondo sociale per l’affitto, il bonus prima casa, le garanzie sui mutui, agenzie di intermediazione;
- le cooperative a proprietà indivisa.

L’ambito di analisi ha compreso l’intero territorio della Città metropolitana di Bologna, includendo tutti i 55 comuni che la compongono. La rilevazione è stata effettuata nell’anno 2025 e ha preso in considerazione esclusivamente le esperienze di Edilizia Residenziale Sociale già operative al momento dell’indagine, escludendo pertanto interventi in fase di progettazione o non ancora attivati.

²⁶ Il dato sull’ERS promosso tramite strumenti urbanistici non è rappresentativo della consistenza complessiva del segmento, poiché l’indagine si è basata prevalentemente sulle informazioni degli Uffici Casa comunali, non sempre dotati di dati puntuali sull’origine urbanistica degli alloggi. Il tema viene approfondito più avanti nel volume.

3.2 Nota metodologica

L'indagine si è articolata in varie fasi, con l'obiettivo primario di ricostruire una mappatura aggiornata dell'Edilizia Residenziale Sociale presente nel territorio della Città Metropolitana di Bologna. Oltre a mappare la consistenza e la distribuzione di questo patrimonio, l'indagine si è anche concentrata sui modelli gestionali prevalenti, così come sulle potenzialità e criticità nell'implementazione di questo tipo di edilizia in ambito metropolitano. La Figura 3 sintetizza le differenti fasi della ricerca e le diverse metodologie di raccolta dati adottate.

Figura 3. Gli step della ricerca



L'indagine si è articolata in tre fasi principali.

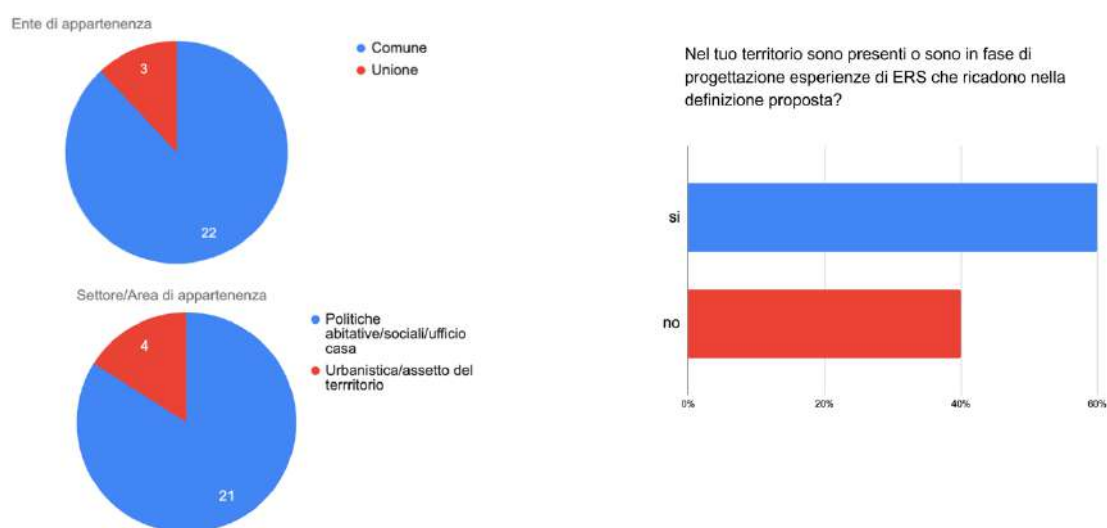
FASE 1 – Delimitazione dell'oggetto di ricerca. In primo luogo, è stata condotta un'**analisi preliminare** che ha previsto:

- una **ricognizione della letteratura scientifica** italiana sul tema, per delineare i principali approcci teorici e definitori e a mettere in luce l'eterogeneità semantica e operativa che caratterizza il concetto di Edilizia Residenziale Sociale (ERS). I risultati di questa analisi sono illustrati nel primo capitolo del report;
- una **rassegna del quadro normativo** nazionale e regionale, con particolare attenzione alla stratificazione legislativa che ha dato forma alle diverse tipologie di ERS e alla loro evoluzione nel tempo. Gli esiti di tale approfondimento sono illustrati nel secondo capitolo del report;
- la **definizione operativa** dell'oggetto di studio, funzionale alla selezione dei casi e dei dati rilevanti, che esclude l'Edilizia Residenziale Pubblica tradizionale (ERP) e forme di emergenza abitativa. Tale definizione è stata illustrata nel paragrafo precedente.

FASE 2 – Raccolta dati. La seconda fase ha previsto una raccolta dati multilivello, condotta attraverso diversi passaggi e strumenti di ricerca.

- **Questionario online.** In primo luogo, è stato predisposto un breve questionario online rivolto ai referenti delle politiche abitative dei Comuni e Unioni di Comuni dell'area metropolitana, con l'obiettivo di rilevare i contatti di riferimento sul tema dell'ERS e la presenza, nonché le caratteristiche generali, dell'offerta di ERS, così come definita nel precedente paragrafo. Il questionario è stato somministrato nel periodo compreso tra il 27 gennaio e il 14 febbraio 2025. Hanno risposto 20 Comuni su 55, a cui si sono aggiunte ulteriori 5 risposte nelle settimane successive. Complessivamente sono state raccolte 25 risposte, di cui 22 provenienti da referenti comunali e 3 da referenti appartenenti a Unioni di Comuni. Per quanto riguarda l'area amministrativa di riferimento, 21 risposte provengono da uffici competenti in materia di politiche abitative e sociali (uffici casa o analoghi), mentre le restanti 4 fanno capo a uffici di urbanistica e assetto del territorio.

Grafico 1. Rappresentazione grafica delle risposte al questionario.



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti nel corso dell'indagine.

- **Interviste telefoniche di approfondimento.** Dopo la somministrazione del questionario, la maggior parte delle informazioni è stata raccolta attraverso interviste telefoniche condotte con gli uffici politiche abitative dei singoli Comuni o Unioni di Comuni. Nei casi in cui la gestione delle politiche abitative risultasse affidata all'Unione dei Comuni, il contatto è avvenuto con quest'ultima, salvo situazioni in cui il Comune aveva già risposto al questionario o vi fossero esigenze specifiche che richiedevano il coinvolgimento di entrambi i livelli, comunale e unionale. Le interviste sono quindi state realizzate in maniera estensiva, coprendo in tal modo tutto il territorio metropolitano. Inoltre, laddove il questionario

indicava come referenti anche gli ambiti urbanistica o gli uffici tecnici, anche tali settori sono stati coinvolti.

Le interviste erano finalizzate a ricostruire in modo analitico le diverse tipologie di interventi di ERS realizzate grazie ad un'agevolazione di natura pubblica. In particolare, sono stati approfonditi i seguenti aspetti: referenti e governance dell'ERS; presenza e caratteristiche degli interventi; consistenza numerica dell'offerta; genesi e finanziamenti dei progetti (quando noti); soggetti proprietari e gestori; target e modalità di assegnazione; eventuali misure di accompagnamento sociale; criticità riscontrate; progettualità future; coinvolgimento in progetti PinQua relativi all'ERS.

Le interviste telefoniche si sono svolte tra il 17 febbraio e il 25 marzo 2025.

FASE 3 – Approfondimenti qualitativi. Nella terza fase sono stati realizzati approfondimenti qualitativi rivolti ad attori selezionati, con l'obiettivo di analizzare più in profondità alcune tematiche emerse nel corso della ricerca.

- **Interviste con enti gestori dell'ERS.** Una prima azione ha avuto l'obiettivo di approfondire i modelli di gestione dell'ERS e ha riguardato la realizzazione di interviste semi-strutturate con soggetti gestori di alcune delle esperienze più significative incontrate. La prima intervista è stata realizzata il 7 maggio 2025 con i responsabili della cooperativa Piazza Grande, che riveste il ruolo di ente gestore integrato del progetto *Pop House*, un'esperienza innovativa di ERS recentemente avviata nel Comune di Calderara di Reno. La seconda intervista è stata condotta il 16 maggio 2025 con i referenti dell'Azienda Casa dell'Emilia-Romagna (ACER), individuata come il principale soggetto gestore e proprietario di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale nell'area metropolitana realizzati grazie ad interventi di natura pubblica o pubblico-privata. Le interviste sono state condotte sulla base di una traccia semi-strutturata.
- **Focus group con i territori.** Successivamente, il 20 maggio 2025 è stato organizzato un focus group che ha coinvolto un gruppo selezionato di tecnici e responsabili delle politiche abitative di diversi Comuni metropolitani. L'incontro è stato pensato come momento di restituzione e confronto, con una duplice finalità: 1) validare le ipotesi di ricerca sviluppate fino a quel momento (definizione di ERS scelta, mappatura e risultati preliminari); 2) raccogliere indicazioni utili per l'elaborazione di politiche e azioni future. L'incontro ha inoltre rappresentato un momento di coinvolgimento attivo degli attori locali. La selezione dei partecipanti è avvenuta tenendo conto sia delle caratteristiche dei territori sia della tipologia di interventi ERS presenti. Al focus group hanno partecipato otto tecnici e responsabili, afferenti a sette territori metropolitani²⁷.

²⁷ Hanno partecipato al focus group rappresentanti dei seguenti Comuni e Unioni di Comuni: Comune di Bologna, Comune di Casalecchio di Reno, Unione dei Comuni Savena Idice (per i Comuni di Pianoro, Loiano, Monghidoro), Comune di San Lazzaro di Savena, Comune di Imola, Unione Reno Galliera e Comune di Zola Predosa. Si ringraziano i partecipanti per la disponibilità e il prezioso contributo offerto alla realizzazione dell'indagine.

Figura 4. Principali temi affrontati nel focus group



Fonte: Elaborazione dell'autore.

L'elaborazione dei dati raccolti ha consentito la costruzione di una prima **mappatura dell'offerta ERS** attiva nei 55 Comuni della Città Metropolitana, accompagnata da un tentativo di classificazione tipologica degli interventi secondo criteri di produzione, proprietà, gestione e utenza di riferimento.

3.3 Presenza complessiva di Edilizia Residenziale Sociale e distribuzione spaziale

L'attività di mappatura condotta nel corso della ricerca ha rilevato la presenza, al 2025, di **1.902** alloggi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) distribuiti sul territorio della Città Metropolitana di Bologna, realizzati **mediante interventi di natura pubblica o pubblico-privata**²⁸. La Tabella 1 illustra nel dettaglio la distribuzione per Comune di questi alloggi. Come si osserva, 1.160 alloggi (pari al 61% del totale) risultano localizzati nel Comune di Bologna, mentre i restanti 742 alloggi (39%) sono distribuiti tra gli altri Comuni dell'area metropolitana. Si osserva pertanto una marcata concentrazione dell'ERS nel capoluogo, a cui si affianca una presenza più contenuta, ma significativa, nei Comuni della prima cintura metropolitana. Tra questi, si distinguono Casalecchio di Reno (117 alloggi), Castenaso (75 alloggi), Imola (121 alloggi) e Granarolo dell'Emilia (56 alloggi). Altri Comuni, pur registrando numeri più ridotti, presentano un rapporto relativamente alto di alloggi ERS per 1.000 abitanti, in ragione della loro popolazione esigua. Si tratta prevalentemente di Comuni della cintura esterna e montana, dove l'offerta oscilla tra 1 e 20 alloggi.

Tabella 1. Offerta di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) per Comune (2025)

Comune	Alloggi ERS (in locazione)	Alloggi ERS per 1000 ab.
Bologna	1160	3,0
Imola	121	1,7
Casalecchio di Reno	117	3,3
Castenaso	75	4,5
Granarolo dell'Emilia	56	4,3
Pianoro	51	2,9
Castel Maggiore	32	1,7
Molinella	31	2,0
Bentivoglio	23	4,0
Calderara di Reno	22	1,6
San Benedetto Val di Sambro	22	5,2
San Lazzaro di Savena	22	0,7
Marzabotto	20	2,9
Castel d'Aiano	17	8,9
Minerbio	17	1,9
Budrio	16	0,9
San Giovanni in Persiceto	16	0,6
Zola Predosa	15	0,8
San Giorgio di Piano	12	1,3
Castel San Pietro Terme	11	0,5

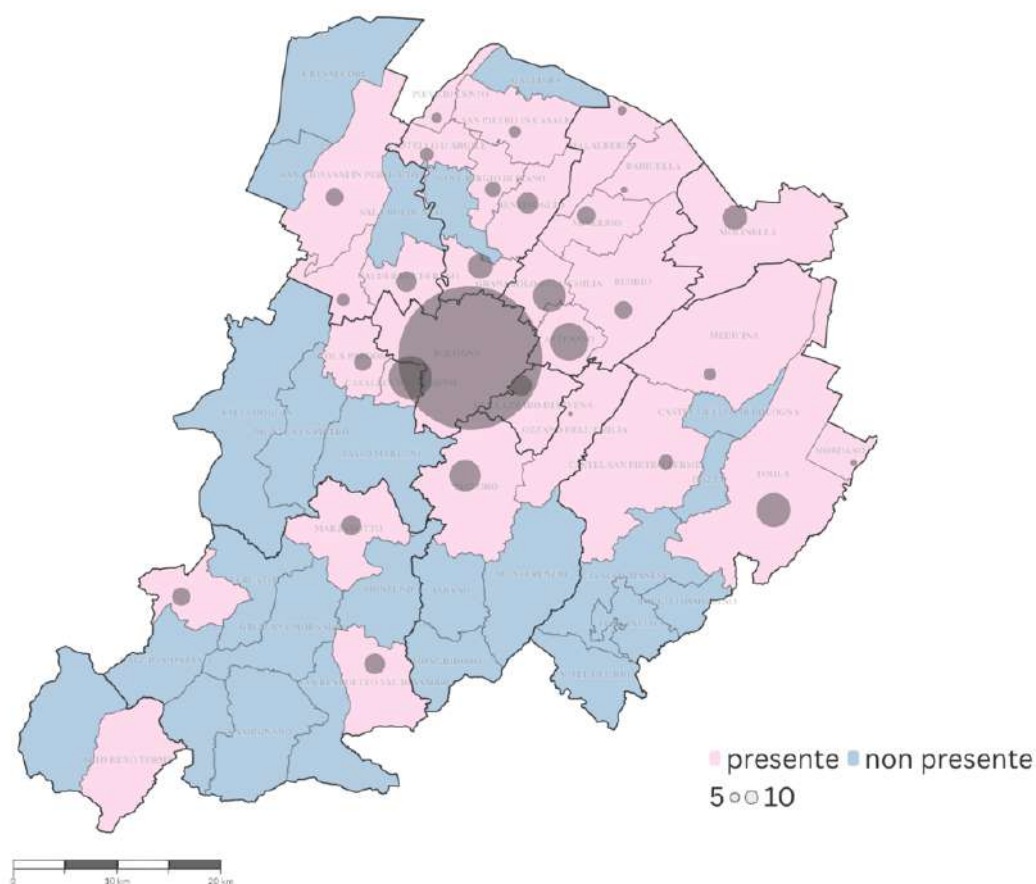
²⁸ A titolo di confronto, il patrimonio complessivo di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) presente nella Città metropolitana di Bologna ammonta a 17.743 unità (Faber, 2023), evidenziando come la quota di ERS rappresenti una porzione ancora limitata dell'offerta abitativa pubblica e sociale complessiva.

Castello d'Argile	9	1,4
Anzola dell'Emilia	8	0,7
Medicina	8	0,5
San Pietro in Casale	7	0,5
Pieve di Cento	5	0,7
Malalbergo	4	0,4
Baricella	2	0,3
Mordano	2	0,4
Ozzano dell'Emilia	1	0,1
Totale	1902	1,9

Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti nel corso dell'indagine.

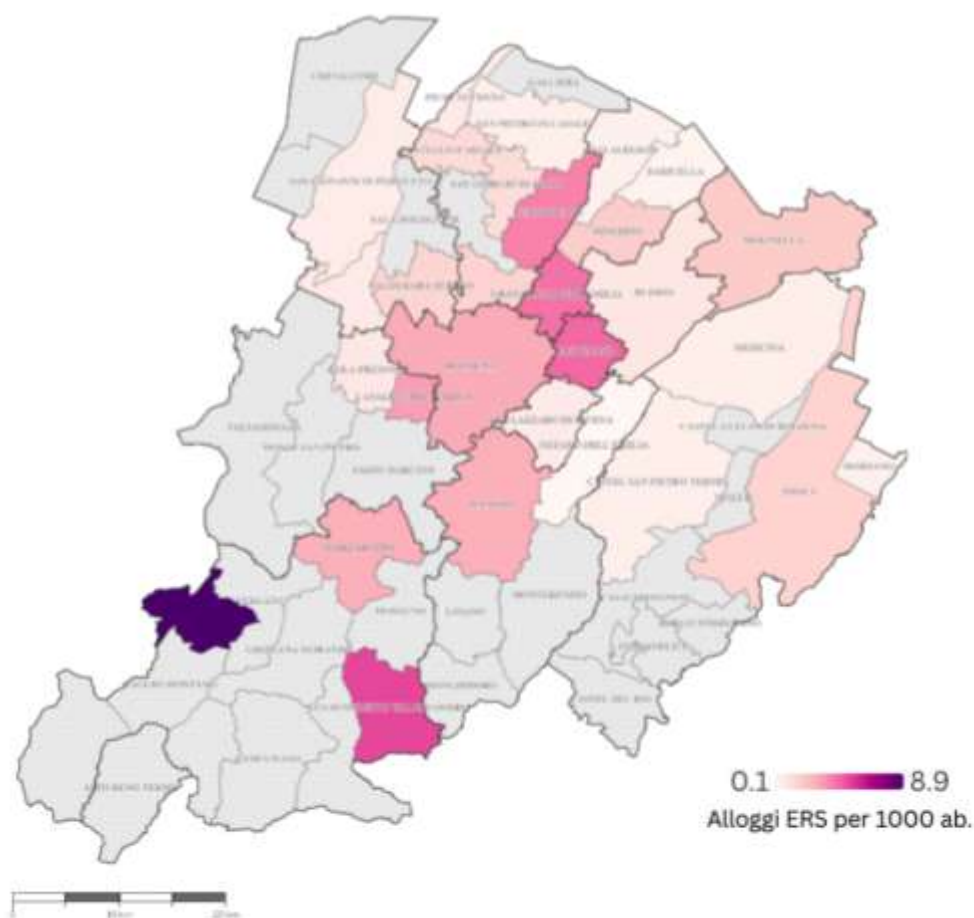
La Figura 5 rappresenta la distribuzione spaziale degli alloggi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS) nel territorio della Città metropolitana. La Figura 6 illustra invece l'incidenza dell'ERS in rapporto alla popolazione residente, espressa per ciascun Comune.

Figura 5. Distribuzione territoriale dell'ERS nella Città metropolitana di Bologna (2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti durante l'indagine.

Figura 6. Incidenza di alloggi ERS per 1.000 abitanti nella Città metropolitana di Bologna (2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti durante l'indagine.

Focus 4: Il patrimonio ERS delle cooperative a proprietà indivisa

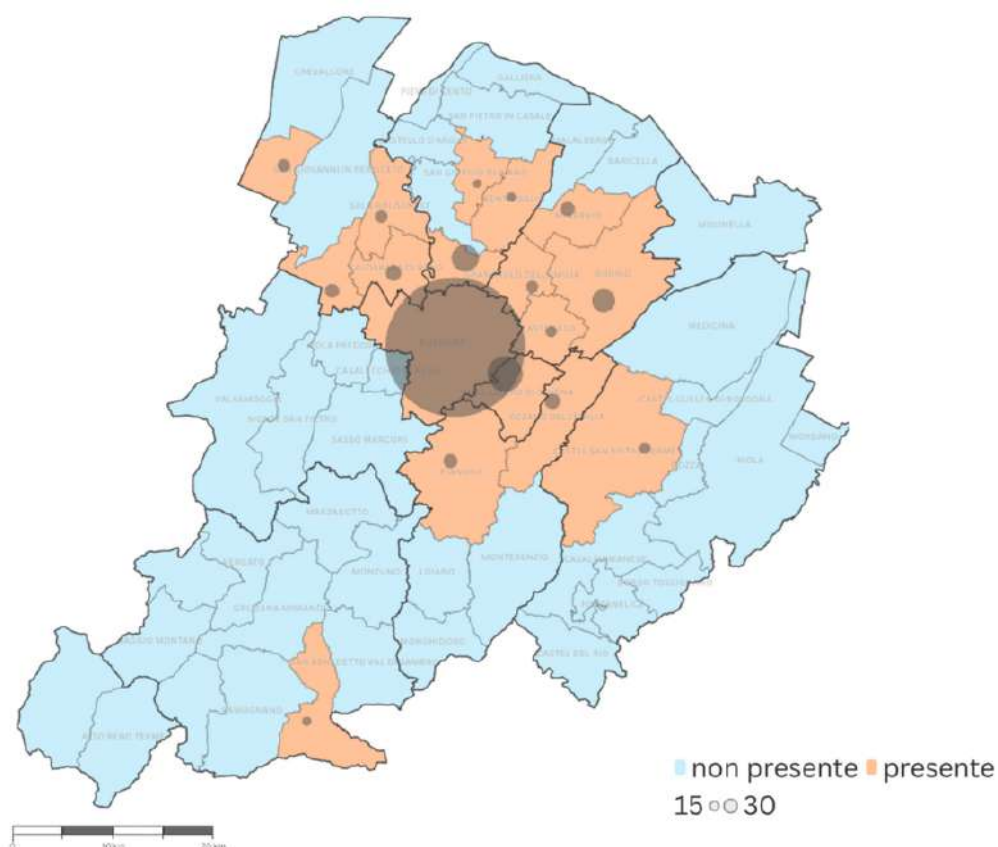
Occorre ricordare che la definizione operativa assunta nel presente studio non include varie forme del patrimonio di edilizia residenziale presenti sul territorio, tra cui quello delle cooperative a proprietà indivisa, che costituiscono una componente significativa del sistema abitativo locale. Queste cooperative rivestono un ruolo fondamentale per molte famiglie e cittadini, grazie alla loro natura collettiva e partecipativa.

Tuttavia, in coerenza con gli obiettivi specifici dell'analisi, l'attenzione è stata deliberatamente concentrata sul patrimonio pubblico in senso stretto, al fine di garantire una lettura più chiara e omogenea delle politiche abitative di competenza istituzionale. Questa scelta metodologica ha consentito di delineare con maggiore precisione le strategie e le dinamiche di intervento pubblico nell'ambito dell'Edilizia Residenziale Sociale. Va inoltre evidenziato che il patrimonio delle cooperative a proprietà indivisa e mista è stato oggetto di una recente rilevazione nell'ambito dell'indagine regionale sulle forme dell'Edilizia Residenziale Sociale, condotta dall'Osservatorio Regionale sulla Casa (ORSA).

Tale indagine mette a disposizione dati aggiornati e articolati, che consentono di monitorare l'estensione, la distribuzione territoriale e le principali caratteristiche di questa tipologia abitativa nella Città metropolitana di Bologna.

Queste informazioni rappresentano un importante complemento ai dati relativi al patrimonio pubblico e contribuiscono a restituire una lettura più completa e integrata del sistema dell'Edilizia Residenziale Sociale, valorizzandone la pluralità delle forme di proprietà e gestione. L'analisi congiunta di questi dati risulta dunque fondamentale per una comprensione approfondita delle risorse disponibili e per la definizione di politiche abitative più efficaci e inclusive.

Figura 7. Patrimonio cooperative a proprietà indivisa nel Città metropolitana di Bologna (2024)



Fonte: Elaborazione dall'autore sulla base dati presente in *Le forme dell'ERS: Indagine regionale sulle forme dell'ERS* (ORSA, 2024).

Tabella 1. Patrimonio cooperative a proprietà indivisa nel Città metropolitana di Bologna (2024)

Comune	N. Alloggi Totali
Bologna	2.995
Anzola dell'Emilia	28
Bentivoglio	13
Budrio	79
Calderara di Reno	35

Castel Maggiore	110
Castel San Pietro Terme	19
Castenaso	18
Castiglione dei Pepoli	12
Granarolo dell'Emilia	22
Minerbio	30
Ozzano dell'Emilia	35
Pianoro	29
Sala Bolognese	23
San Giorgio di Piano	10
San Lazzaro di Savena	190
Sant'Agata Bolognese	24
Totale	3.635

Fonte: *Le forme dell'ERS: Indagine regionale sulle forme dell'ERS* (ORSA, 2024, pp. 11-14)

3.4 Le diverse tipologie di interventi di Edilizia Residenziale Sociale nel territorio metropolitano

La produzione di Edilizia Residenziale Sociale

Nel corso dell'indagine, il primo ambito di osservazione ha riguardato il patrimonio di Edilizia Residenziale Sociale, classificato in base alle modalità di *produzione* degli interventi. Questa distinzione è fondamentale per comprendere l'origine delle diverse forme di ERS, le logiche di intervento sottese e le implicazioni in termini di assetti di governance, sostenibilità economica e replicabilità delle esperienze.

a) ERS derivante da patrimonio pubblico (Comuni o ACER)

Una quota significativa degli alloggi mappati rientra in questa tipologia, che comprende interventi realizzati o riconvertiti a partire da immobili di proprietà pubblica, in particolare dei Comuni o di ACER. Le principali modalità di produzione sono le seguenti:

- *Riclassificazione di alloggi ex-IACP*: a seguito dell'entrata in vigore della Legge Regionale nr. 24 del 2001, molte unità immobiliari precedentemente classificate come Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) sono state riallocate o trasformate in ERS. In questi casi la proprietà è stata trasferita ai Comuni, qualora gli interventi fossero realizzati con fondi pubblici, oppure ad ACER, laddove questi interventi fossero stati finanziati esclusivamente con risorse dell'Istituto Autonomo Case Popolari (IACP).
- *Accordi di programma*: Alcuni accordi di programma stipulati tra enti pubblici e soggetti privati o fondazioni, come nel caso dell'accordo siglato nel 2000 tra Fondazione CARISBO, Provincia di Bologna e ACER (allora IACP), hanno prodotto un consistente patrimonio di ERS sul territorio della Città metropolitana. Questa modalità ha consentito di combinare il diritto di superficie concesso dai Comuni con forme di comodato e gestione affidate ad ACER.
- *Bandi provinciali e regionali*: tra questi rientrano, in particolare, i Bandi ERS 2010 e 2023 promossi dalla Regione Emilia-Romagna, che hanno sostenuto nuovi interventi di produzione di Edilizia Residenziale Sociale.
- *Riconversioni da ERP a ERS*: in alcuni casi, una parte del patrimonio ERP è stato temporaneamente riclassificato come ERS, mantenendo la proprietà pubblica ma introducendo nuovi criteri di accesso e profili di utenza differenti, orientati in particolare alla cosiddetta "fascia grigia".

b) ERS derivante da interventi di rigenerazione urbana pubblica

Questa categoria comprende gli interventi di riqualificazione di immobili pubblici dismessi o sottoutilizzati, attivati attraverso programmi complessi di rigenerazione urbana, come:

- PINQUA (Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare);

- PNRR (Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza);
- PRUACS (Programmi di Rigenerazione Urbana e di Coesione Sociale).

In questi interventi, la finalità è duplice: da un lato rispondere al bisogno abitativo attraverso la realizzazione di alloggi ERS a carattere permanente; dall'altro, contribuire alla riattivazione e valorizzazione di aree urbane fragili attraverso l'integrazione tra la funzione abitativa, servizi e progettualità di natura sociale e comunitaria.

c) ERS prodotto tramite fondi immobiliari

Una ulteriore componente dell'ERS presente sul territorio metropolitano è rappresentata da interventi promossi da fondi immobiliari a finalità sociale, come il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) o fondi gestiti da soggetti come Investire SGR. Questi fondi raccolgono sia capitali di natura pubblica (provenienti da Cassa Depositi e Prestiti, ed enti locali), sia privati (da banche, assicurazioni, investitori istituzionali) per realizzare iniziative di *housing* sociale, prevalentemente orientate alla locazione a lungo termine, talvolta accompagnate da un patto di futura vendita.

d) ERS derivante da strumenti urbanistici ("ERS urbanistico")

Infine, accanto alle tipologie sopra descritte, si rilevano interventi di ERS originati da obblighi urbanistici previsti dagli strumenti di pianificazione comunale (PSC, PUG, PUE). In questi casi, la realizzazione di alloggi ERS è imposta ai soggetti attuatori come condizione per la costruzione di nuovi comparti abitativi, attraverso la destinazione di una quota di superficie da destinare all'ERS.

La gestione degli alloggi di Edilizia Residenziale Sociale

Accanto alla distinzione per modalità di produzione, il patrimonio di ERS mappato è stato classificato anche in base alla tipologia di *gestione*, ovvero ai soggetti responsabili dell'assegnazione degli alloggi e, in alcuni casi, della loro manutenzione e amministrazione. La gestione si configura come un elemento strategico, capace di incidere in modo determinante sull'efficacia dell'intervento abitativo, sulla sua tenuta nel tempo e sulla sua capacità di rispondere a bisogni abitativi.

Dall'indagine sono emersi quattro principali modelli di gestione di alloggi ERS realizzati con interventi pubblici o pubblico-privati. Tali modelli di gestione sono destinati prevalentemente alla fascia grigia. Sono stati esclusi dalla rilevazione specifici progetti di emergenza abitativa o di accompagnamento sociosanitario.

a) Gestione affidata a soggetti a controllo pubblico (ACER/Area Blu/Solaris S.r.l.)

In molti casi, i Comuni si avvalgono di ACER per la gestione del loro patrimonio di Edilizia Residenziale Sociale. Il ruolo dell'ente gestore comprende generalmente la manutenzione ordinaria, la riscossione dei canoni, la gestione dei contratti di locazione, e, in accordo con i Comuni, la definizione delle graduatorie di assegnazione. Questo modello è particolarmente diffuso nei Comuni della cintura

metropolitana. In altri Comuni della Città Metropolitana funzioni analoghe sono svolte da società in house a controllo pubblico, come Area Blu (nell'area imolese) e Solaris S.r.l., che gestiscono il patrimonio abitativo per conto dei Comuni soci, secondo modalità organizzative e operative sostanzialmente assimilabili al modello ACER.

b) Gestione diretta comunale

In alcuni comuni, la gestione degli alloggi ERS rimane interamente in capo all'amministrazione comunale, che si occupa sia dell'assegnazione (mediante bandi pubblici e graduatorie) sia della gestione amministrativa e locativa. Si tratta in genere di alloggi di proprietà del Comune, spesso provenienti da patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica successivamente riconvertito in ERS.

c) Gestione integrata affidata a cooperative sociali o Enti del Terzo Settore

Alcuni interventi, in particolare quelli caratterizzati da una dimensione comunitaria o sociale esplicita, prevedono la gestione integrata da parte di cooperative sociali o altri enti del Terzo Settore. In questi casi, il gestore non si limita agli aspetti tecnici, ma svolge anche funzioni di facilitazione comunitaria, mediazione sociale, animazione condominiale e accompagnamento degli abitanti. Un esempio emblematico è rappresentato dal progetto *Pop House* a Calderara di Reno, che verrà approfondito in seguito e che è gestito dalla cooperativa Piazza Grande. Questo modello gestionale risulta maggiormente intensivo in termini di risorse umane e organizzative, ma potenzialmente più efficace nel costruire contesti abitativi coesi e inclusivi.

d) Gestione affidata a soggetti privati (agenzie immobiliari o attuatori privati)

Nel caso degli interventi di ERS realizzati attraverso obblighi urbanistici o da parte di fondi immobiliari, la gestione è spesso affidata al soggetto attuatore privato (quali costruttori, cooperative edilizie o investitori) o delegata ad agenzie immobiliari. Questo modello si caratterizza per una gestione tendenzialmente standardizzata, con un approccio orientato più all'amministrazione e alla locazione che all'integrazione sociale.

Focus 5. Alloggi ERS a carattere emergenziale o sociosanitario

Come già anticipato, dall'indagine sono stati esclusi gli interventi di natura transitoria o sociosanitaria, ovvero quegli alloggi che, pur potendo rientrare in una definizione estesa di Edilizia Residenziale Sociale, rispondono a logiche di intervento e a canali di accesso differenti rispetto a quelli considerati in questa analisi. In particolare:

- a. *Gestione da parte dei Servizi Sociali.* Si tratta di alloggi destinati a categorie vulnerabili – come anziani, persone con disabilità, nuclei in emergenza abitativa – che sono gestiti direttamente dai Servizi Sociali territoriali, spesso tramite enti strumentali (es. ASP, ASC InSieme). In questi casi, l'accesso non avviene tramite bandi pubblici, ma su segnalazione diretta dei servizi competenti, ed è accompagnato da interventi di supporto sociale, educativo o sanitario.

- b. *Gestione mista o in collaborazione.* Sono inoltre presenti forme ibride di gestione, che prevedono la collaborazione tra più soggetti (pubblici, sociali, religiosi), con il coinvolgimento strutturato dei Servizi Sociali. Un esempio è il “condominio di buon vicinato” a Mordano, che coinvolge il Comune, l’ASP locale e la Caritas, e si configura come un modello comunitario collocato tra *housing sociale* e *housing first*.

Queste esperienze, pur escluse dalla mappatura, offrono spunti rilevanti in termini di innovazione gestionale e di risposta ai bisogni complessi delle fasce di popolazione più fragili.

La Figura 8 riassume le tipologie di *produzione* e *gestione* dell’ERS mappate nel corso dell’indagine.

Figura 8. Le tipologie di produzione e gestione dell’ERS mappate

LA PRODUZIONE DELL’ERS

- **ERS proveniente dal patrimonio pubblico (Comune o ACER):** a sua volta:
 - frutto di passaggi da ex-IACP (LR. 24/2001),
 - accordi di programma (es: con fondazione CARISBO 1999/2000),
 - bandi provinciali e regionali (es: Bando ERS 2010),
 - trasformazione da ERP
- **Rigenerazione urbana tramite il pubblico (PINQUA/PNRR, PRUACS):** Immobili pubblici esistenti, come ex scuole o altri edifici, possono essere riqualificati o riconvertiti per creare alloggi ERS.
- **ERS dei fondi immobiliari:** fondi (InvestiRE, Fondo Investimenti per l’Abitare - FIA) che raccolgono capitali da investitori pubblici e privati per realizzare progetti di housing sociale in locazione e vendita
- **ERS derivante da strumenti urbanistici (“ERS Urbanistico”):** gli strumenti di pianificazione urbanistica comunale impongono una quota di superficie da destinare a ERS all’interno di nuovi comparti edificatori o ambiti di trasformazione.

LA GESTIONE DELL’ERS

- **Gestione diretta comunale:** Alcuni comuni gestiscono direttamente l’assegnazione e, in alcuni casi, la gestione di alloggi ERS di loro proprietà, spesso tramite bandi. (es: Mordano; Bologna)
- **Gestione affidata ad ACER/Solaris/Area blu:** Molti comuni si affidano a questi soggetti per la gestione degli alloggi ERS, sia di proprietà comunale che di ACER.
- **Gestione integrata affidata a cooperative sociali** per progettualità di natura sociale/comunitaria (es. Calderara di Reno; Bologna)
- **Gestione integrata affidata a privati (agenzie immobiliari):** Nel caso di ERS in locazione derivante da obblighi urbanistici o ERS dei fondi immobiliari, la gestione può rimanere in capo al costruttore privato o essere affidata a agenzie immobiliari.

Fonte: Elaborazione dell’autore.

Le tipologie di ERS

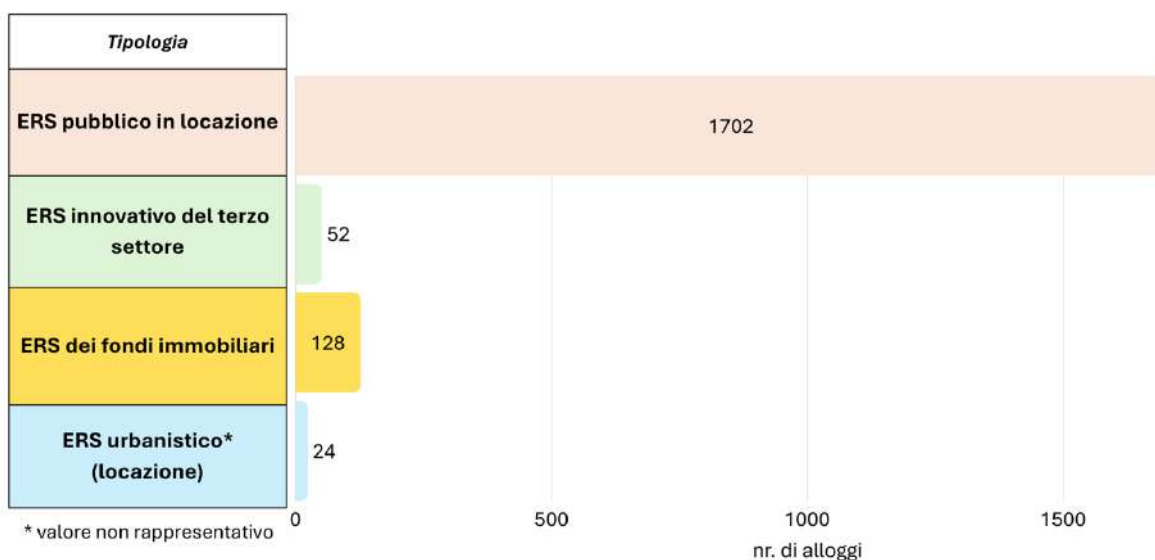
L’indagine svolta ha messo in evidenza l’estrema eterogeneità delle forme di Edilizia Residenziale Sociale presenti nella Città Metropolitana di Bologna. Per rendere comparabili i casi osservati e costruire uno schema interpretativo utile all’analisi e alla programmazione, si è proceduto a una progressiva sistematizzazione delle informazioni raccolte, giungendo infine a una classificazione tipologica semplificata basata sull’incrocio di quattro dimensioni chiave: proprietà degli alloggi, modalità di gestione, presenza di facilitazione sociale e tipologia di target scelto. La Tabella 2 illustra le tipologie così delineate, mentre il Grafico 2 mostra la loro consistenza numerica.

Tabella 2. Le tipologie di ERS mappate

<i>Tipologia</i>	<i>Proprietà</i>	<i>Gestore</i>	<i>Facilitazione comunitaria</i>	<i>Target</i>
ERS pubblico in locazione	Singoli Comuni/ACER	Comune/ACER/Solaris/Area Blu	no (con alcune eccezioni)	Fascia grigia (canone concordato) + diverse tipologie di bisogni
ERS innovativo terzo settore	Singoli Comuni	Enti del terzo settore	si	Fascia grigia + diverse tipologie di bisogni
ERS dei fondi immobiliari	Fondi finanziari	Aziende private (pubblico solo per certificazione requisiti)	no	Fascia grigia (canone concordato)
ERS urbanistico (locazione)	Ditta costruttrice/Comune	ditta costruttrice/intermediario/Comune	no	Fascia grigia

Fonte: Elaborazione dell'autore.

Grafico 2. Consistenza numerica (nr. alloggi) dell'ERS nella Città metropolitana per tipologia (2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti

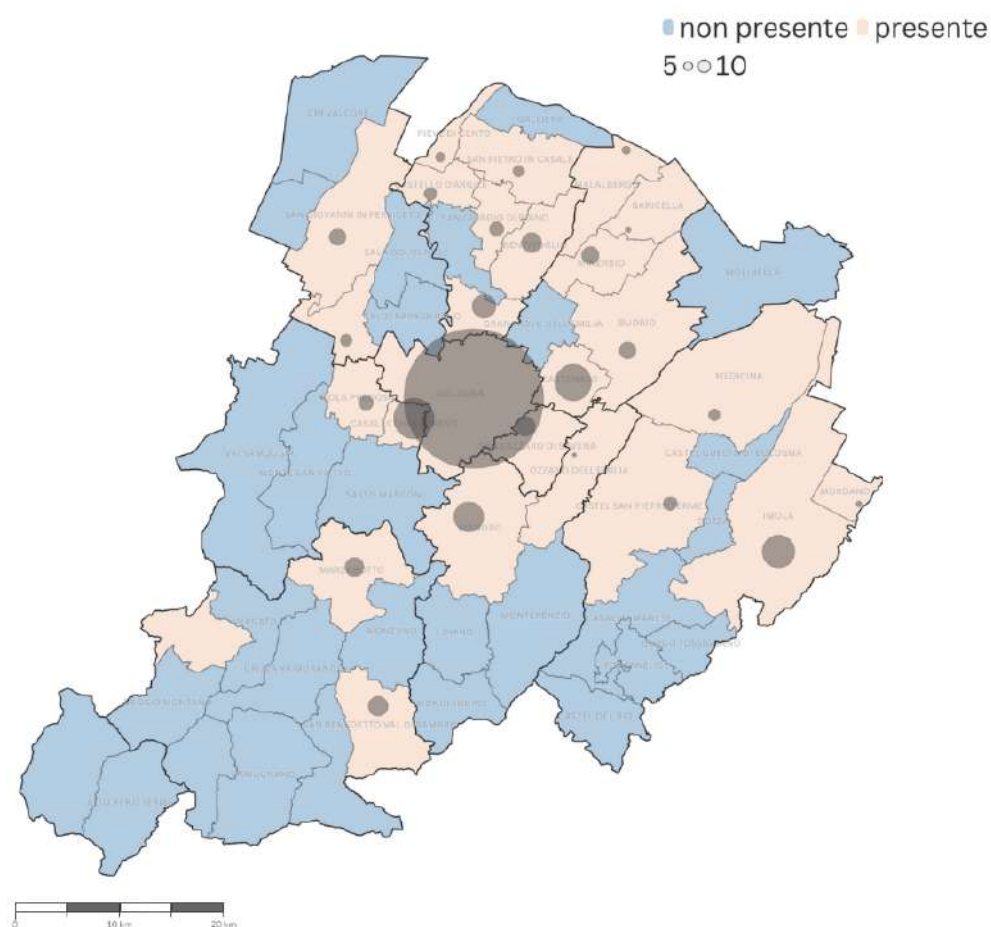
I prossimi paragrafi illustrano nel dettaglio il patrimonio ascrivibile a queste tipologie e la loro distribuzione nel territorio metropolitano.

Le tipologie dell'ERS: l'ERS pubblico in locazione

L'ERS pubblico in locazione costituisce la componente più consistente del patrimonio abitativo sociale nella Città Metropolitana di Bologna, con un totale di **1.702 alloggi censiti**. Questa tipologia è caratterizzata prevalentemente dalla proprietà e gestione

pubblica degli alloggi, con un ruolo centrale svolto da ACER e dal Comune capoluogo. L'ERS pubblico in locazione è infatti prevalentemente di proprietà comunale o di ACER (frutto di passaggi da IACP o di accordi di programma), gestito nella grande maggioranza dei casi da ACER, ma anche da Solaris S.r.l. o Area Blu, che si occupano della manutenzione e ripristino, dell'assegnazione degli alloggi (generalmente tramite graduatorie comunali gestite dall'ufficio politiche abitative o da Uffici Casa) e della riscossione dei canoni. Come illustrato, in alcuni Comuni la gestione degli alloggi di proprietà comunale avviene in forma diretta, mediante procedure di assegnazione basate su bandi pubblici. In questi casi, la gestione è prevalentemente amministrativa e non prevede dispositivi strutturati di accompagnamento sociale. L'offerta è rivolta principalmente alla cosiddetta "fascia grigia", caratterizzata da valori ISEE più elevati rispetto a quelli previsti per l'accesso all'ERP (i quali sono generalmente inferiori ai 35.000–40.000 euro). I canoni applicati risultano calmierati o definiti secondo il regime del canone concordato, nel rispetto dei range stabiliti dalla normativa regionale.

Figura 9. L'ERS pubblico in locazione nel territorio della Città metropolitana (2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti nel corso dell'indagine.

Per quanto riguarda la distribuzione spaziale, all'interno del Comune di Bologna sono presenti **1.089 appartamenti** suddivisi principalmente tra due principali enti proprietari: ACER, che detiene la proprietà di 791 alloggi; il Comune di Bologna, proprietario di 530 alloggi – di cui però 232 unità sono temporaneamente impiegate per interventi di “Transizione Abitativa” e sono state dunque escluse dal computo. La maggior parte di questo patrimonio deriva da stock storici riconducibili all'ex IACP, successivamente conferiti ad ACER o ai singoli Comuni dopo l'entrata in vigore della L.R. 24/2001. L'allocazione è avvenuta sulla base della titolarità pubblica del patrimonio e della presenza o meno di contributi pubblici nella fase di realizzazione degli alloggi: le unità realizzate con contributo pubblico sono state in larga parte trasferite ai Comuni, che ne hanno mantenuto la proprietà (pur affidandone la gestione ad ACER); mentre gli alloggi realizzati senza contributo pubblico (i cosiddetti “di lettera C”) sono invece stati conferiti direttamente ad ACER.

Al di fuori del capoluogo, negli altri comuni della Città Metropolitana si contano **613 alloggi** di ERS pubblico. Una parte consistente di questo patrimonio è frutto di accordi di programma stipulati nei primi anni Duemila con la Fondazione CARISBO. Questi interventi, seppur di dimensioni più contenute rispetto a quelli del capoluogo, contribuiscono a estendere l'offerta di ERS pubblico sul territorio metropolitano.

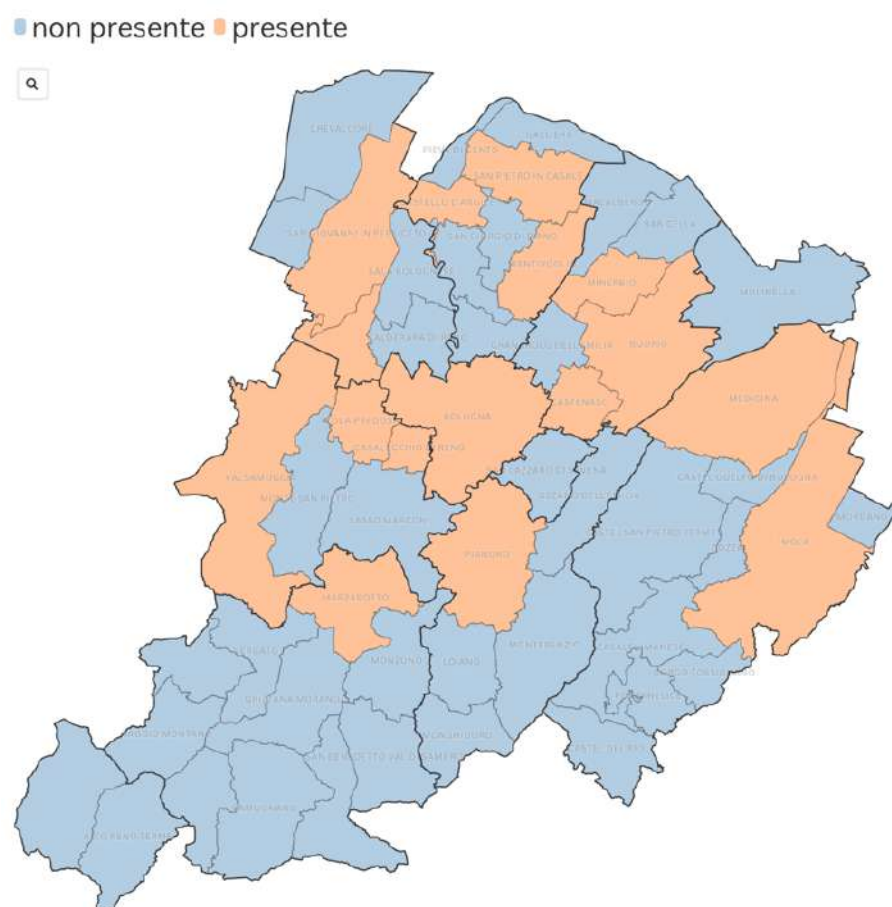
Si rileva, inoltre, che la produzione più recente di edilizia sociale legata ai programmi speciali di intervento urbano (PIPERS, PRUACS, PIERS, PNRR), e ai bandi regionali dedicati all'Edilizia Residenziale Sociale (2019, 2023) risulti complessivamente limitata e non abbia determinato un incremento significativo del patrimonio pubblico in locazione. Questo dato evidenzia una fase di sostanziale stagnazione della produzione di ERS negli ultimi anni, almeno fino all'entrata a regime degli interventi più recenti (Cfr. per esempio Piano per l'Abitare del Comune di Bologna).

Focus 6: Gli Accordi di programma 1999–2000 con la Fondazione CARISBO

Tra il 1999 e il 2000 è stato avviato un importante programma di Edilizia Residenziale Sociale nel territorio bolognese, attraverso due accordi di programma siglati rispettivamente nel giugno 1999 e nel maggio 2000. Gli accordi hanno visto la collaborazione dell'allora Provincia di Bologna, della Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna (CARISBO), dell'Istituto Autonomo per le Case Popolari della Provincia di Bologna (poi divenuto ACER) e di un ampio partenariato istituzionale composto da 17 Comuni del territorio metropolitano²⁹. Gli accordi hanno portato alla produzione di 172 alloggi pubblici.

²⁹ Si tratta dei Comuni di: Anzola dell'Emilia, Bentivoglio, Bazzano, Bologna, Budrio, Casalecchio di Reno, Castello d'Argile, Castenaso, Crespellano, Imola, Marzabotto, Medicina, Minerbio, Pianoro, San Pietro in Casale, San Giovanni in Persiceto, Zola Predosa.

Figura 10. Diffusione territoriale degli alloggi realizzati con Accordi di programma 1999–2000 (Fondazione CARISBO) nella Città metropolitana di Bologna



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati forniti da ACER Bologna.

L'intervento intendeva realizzare o ristrutturare immobili da destinare alla locazione a canone contenuto, rivolti a famiglie economicamente svantaggiate ma in grado di sostenere un canone calmierato, ovvero a nuclei esclusi dai requisiti per l'accesso all'ERP ma comunque in difficoltà nel mercato privato. Gli interventi si sono concretizzati nella costruzione di nuove palazzine su suoli comunali o nella ristrutturazione di edifici pubblici già esistenti, con l'assegnazione degli alloggi a canoni sensibilmente inferiori a quelli di mercato.

Dal punto di vista operativo, i Comuni hanno concesso il diritto di superficie per gli interventi di nuova edificazione, mentre gli alloggi sono stati dati in comodato gratuito a IACP/ACER fino all'estinzione dei mutui accesi per la loro realizzazione. L'intestazione dei mutui ad ACER ha rappresentato una soluzione strategica, poiché la stipula diretta da parte dei Comuni avrebbe comportato un conflitto con i vincoli imposti dal Patto di Stabilità. Il trasferimento della titolarità degli interventi ad ACER ha quindi consentito non solo di ovviare a tali limiti, ma anche di garantire continuità nella produzione di Edilizia Residenziale Sociale, senza incidere direttamente sui bilanci comunali. Una volta realizzato, il patrimonio è stato affidato in gestione ad ACER, incaricata dell'assegnazione degli alloggi secondo criteri e graduatorie definite dagli Uffici Casa,

e sottoposto a un regime di canone calmierato, finalizzato ad assicurare l'accessibilità abitativa senza ricorrere a strumenti di natura assistenziale.

Il programma si è sviluppato in maniera diffusa in diversi comuni della Città metropolitana e ha rappresentato una delle più rilevanti esperienze di produzione coordinata di edilizia sociale metropolitana. La Tabella 3, elaborata a partire dai dati forniti da ACER, mostra il numero di alloggi attualmente in gestione ad ACER riconducibili a questa tipologia. La realizzazione degli immobili è avvenuta prevalentemente tra il 2003 e il 2007, con il completamento di alcuni interventi residui nel 2014. A distanza di oltre vent'anni, questo patrimonio rappresenta ancora oggi una componente significativa dell'offerta di ERS nel territorio.

Tale esperienza, tuttavia, non è esente da criticità. In alcuni casi, alloggi riconducibili a questa tipologia risultano sfitti da anni, a causa della loro localizzazione in contesti spesso isolati rispetto ai centri urbani e con una scarsa attrattività dell'abitazione, oppure caratterizzati da una domanda di ERS particolarmente debole.

Tabella 3. Distribuzione per Comune degli alloggi ERS realizzati con Accordi di programma 1999–2000 (Fondazione CARISBO) nella Città metropolitana di Bologna

Comune – Zona	Totale alloggi
Anzola dell'Emilia	8
Bentivoglio – Santa Maria in Duno	16
Budrio	16
Casalecchio di Reno	28
Castello d'Argile – Venezzano-Mascarino	16
Castenaso – Villanova	8
Imola – Sesto Imolese	16
Marzabotto – Pian di Venola	8
Medicina – Ganzanigo	8
Pianoro – Pian di Macina	16
San Giovanni in Persiceto	16
San Pietro in Casale	8
Valsamoggia – Calcara	8
Totale	172

Fonte: ACER Bologna

Le tipologie dell'ERS: l'ERS innovativo del Terzo Settore

L'Edilizia Residenziale Sociale promossa dal Terzo Settore si configura come un modello di gestione pubblica affidata a cooperative, caratterizzato da un forte

investimento nella facilitazione sociale e nella costruzione di comunità. Il modello si rivolge sia alla cosiddetta “fascia grigia” sia a nuclei familiari con bisogni specifici, ponendo al centro l’*empowerment* degli abitanti, la promozione di relazioni solidali, la partecipazione attiva e la gestione condivisa degli spazi.

Le cooperative sociali e gli enti del Terzo Settore svolgono un ruolo centrale, assumendo una gestione *integrata* che comprende sia gli aspetti di facilitazione sociale, sia quelli amministrativi, manutentivi e relativi alla proprietà. I beneficiari degli alloggi vengono selezionati non solo in base a condizioni socio-economiche, ma anche in funzione della motivazione alla convivenza e della disponibilità alla partecipazione comunitaria. Queste realtà sono spesso finanziate da enti pubblici, per esempio attraverso bandi comunali o regionali, e vedono il coinvolgimento attivo dei Comuni, che ne favoriscono la realizzazione anche con la concessione dell’uso degli edifici per un periodo concordato di annualità.

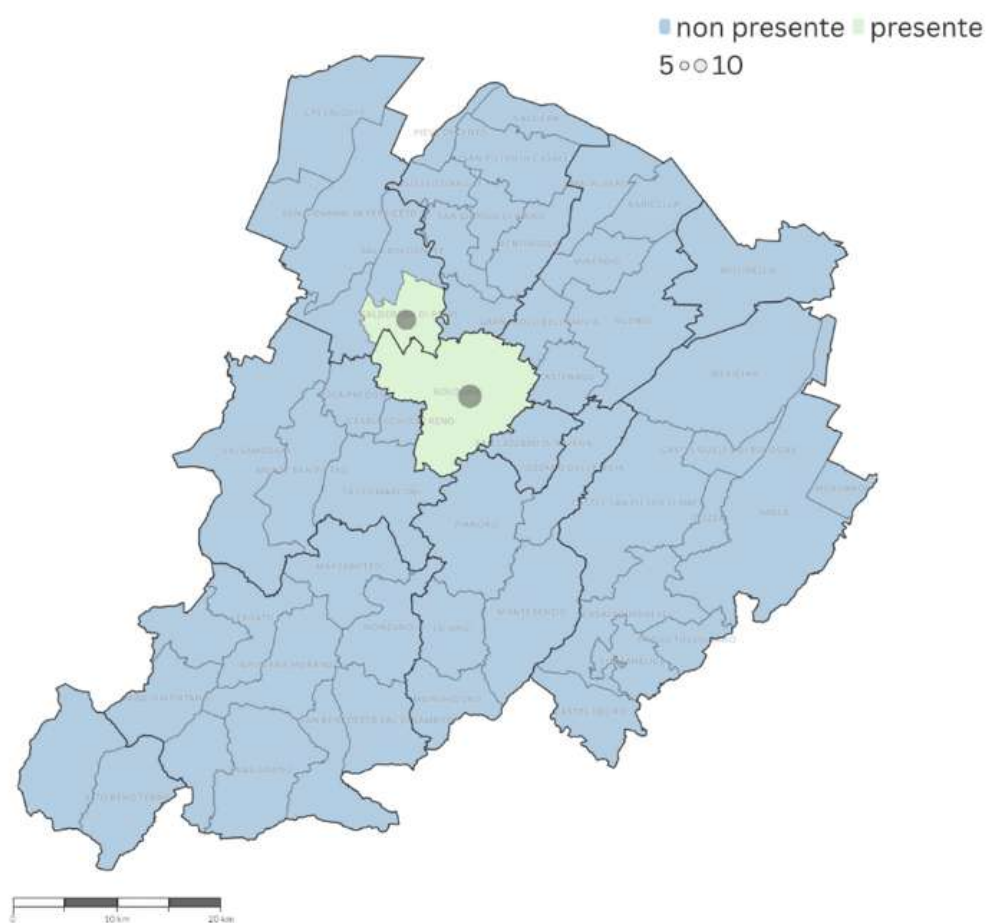
Nonostante le caratteristiche distintive di questo modello e l’attenzione che ha suscitato a livello mediatico e accademico, la sua diffusione all’interno del territorio metropolitano risulta ancora limitata. Il censimento ha rilevato un totale di **52 alloggi in locazione**, distribuiti in tre esperienze di ERS, a conferma del carattere sperimentale e della dimensione contenuta dell’offerta.

Le esperienze attualmente attive includono:

- Porto 15 (avviato nel 2017) – 18 alloggi³⁰
- Salus Space (avviato nel 2021) – 12 alloggi
- Pop House (avviato nel 2023) – 22 alloggi

³⁰ Per un bilancio dell’esperienza di Porto 15 è possibile consultare il Quaderno OMSA “Porto 15, bilancio sociale del primo cohousing pubblico d’Italia” curato da Manuela Maggio (2024).

Figura 11. Distribuzione dell'ERS "innovativo del Terzo Settore" nella Città metropolitana di Bologna (2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti nel corso dell'indagine.

Le tipologie dell'ERS: ERS dei fondi immobiliari

L'Edilizia Residenziale Sociale promossa attraverso fondi di finanza sociale si configura come una forma di ERS a natura privatistica, con una gestione affidata a operatori di mercato. Fondi come il Fondo Iccrea Banca Impresa e il Fondo Investimenti per l'Abitare (FIA) raccolgono capitali da investitori pubblici e privati per realizzare progetti di *housing* sociale destinati sia alla locazione (con patto di futura vendita) che alla vendita a valori convenzionati. La gestione operativa è solitamente affidata a soggetti privati, come agenzie immobiliari, incaricate della stipula dei contratti e della gestione ordinaria degli alloggi. Il ruolo dell'ente pubblico (il Comune) si limita generalmente alla certificazione dei requisiti di accesso da parte degli inquilini. In questi contesti, non sono previste forme strutturate di facilitazione e accompagnamento sociale.

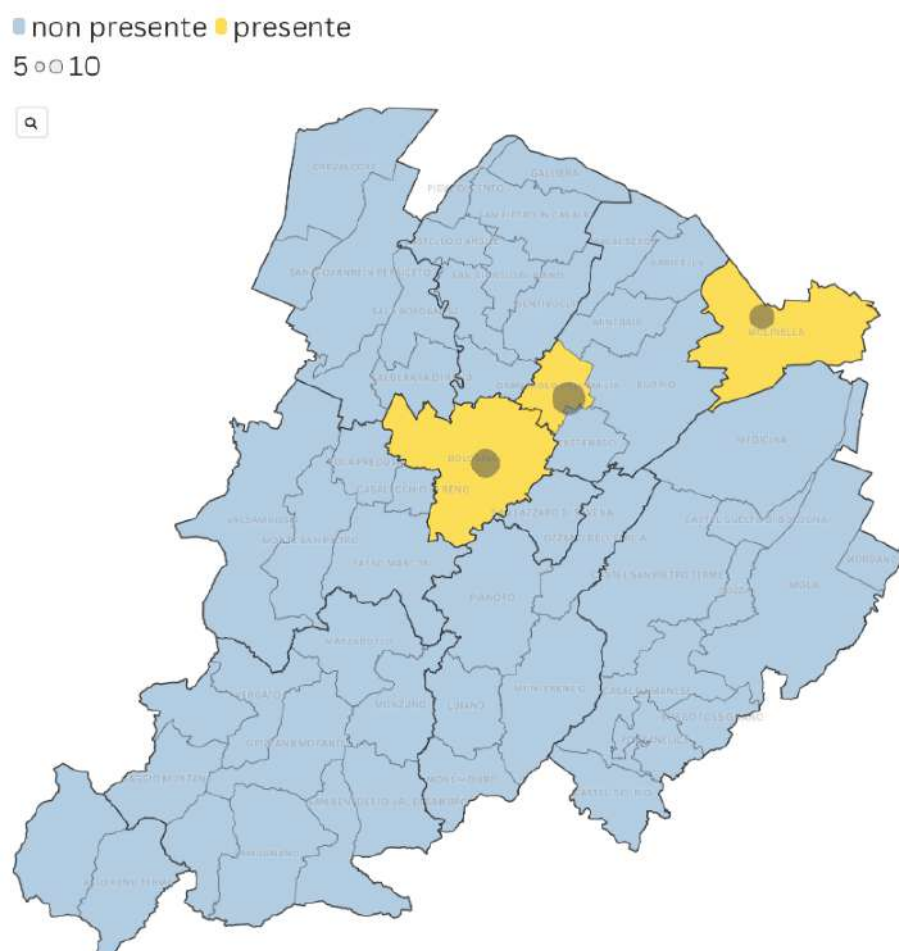
Il target di riferimento è rappresentato dalla cosiddetta "fascia grigia", ovvero nuclei familiari con requisiti economici (ad esempio ISEE non superiore a 40.600 euro) e in possesso di determinati requisiti di priorità, che possono includere la residenza, l'attività lavorativa sul territorio, l'essere giovani coppie o categorie socialmente ed

economicamente svantaggiate (come anziani in difficoltà). Le unità abitative sono destinate alla locazione a canone concordato. La tipologia contrattuale prevede in genere contratti di locazione di lungo periodo, con la possibilità di un patto di futura vendita (nei casi rilevati, dopo 15 anni).

A livello della Città metropolitana di Bologna, sono stati mappati **128 appartamenti in locazione** riconducibili a questa categoria, afferenti a tre esperienze realizzate tra il 2019 e il 2024. Di questi, 41 unità si trovano nel Comune di Bologna, mentre le restanti 87 unità sono distribuite tra Granarolo dell'Emilia (progetto "Granarolo HS" - 82 appartamenti, di cui 56 destinati alla locazione a canone calmierato e 26 alla vendita convenzionata) e Molinella (progetto "Molinella HS" - 31 appartamenti in locazione e 13 in vendita convenzionata). Tuttavia, i 13 alloggi destinati alla vendita non sono mai stati commercializzati, a causa di un contenzioso tra la proprietà e l'impresa costruttrice (nel caso specifico, un'iniziativa promossa da Investire SGR - gruppo Iccrea Banca Impresa).

Più in generale, analogamente a quanto osservato in altri modelli innovativi di ERS gestiti dal Terzo Settore, anche in questo caso si evidenzia come, a fronte di una consistente attenzione riservata al tema in letteratura, la diffusione effettiva di tali interventi sul territorio rimanga ancora limitata. Il caso della Città metropolitana di Bologna si distingue dunque, almeno per il momento, da quello di Milano, dove questa tipologia di ERS ha conosciuto uno sviluppo decisamente più ampio (Cognetti e Ranzini, 2025).

Figura 12. Distribuzione dell'ERS "dei fondi immobiliari" nella Città metropolitana di Bologna (2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti nel corso dell'indagine.

Le tipologie dell'ERS: ERS urbanistico in locazione

L'ERS urbanistico in locazione rappresenta una tipologia di Edilizia Residenziale Sociale derivante da obblighi imposti dagli strumenti di pianificazione urbanistica comunale. Tali strumenti – come il Piano Urbanistico Generale (PUG) – prevedono che una quota della superficie utile edificabile (SU) nei nuovi comparti o ambiti di trasformazione sia destinata a ERS, in vendita convenzionata o in locazione. Nella mappatura della Città metropolitana di Bologna sono stati identificati **24 alloggi** di ERS urbanistico in locazione. Tale dato, tuttavia, non può essere ritenuto rappresentativo della consistenza effettiva di questo segmento di offerta. L'indagine si è basata prevalentemente sulle informazioni fornite dagli Uffici Casa comunali, che non sempre dispongono di dati puntuali relativi all'origine urbanistica degli alloggi gestiti. Non sono invece stati sistematicamente coinvolti gli Uffici Tecnici e di Piano, che sono invece gli uffici competenti in materia di pianificazione, deputati a seguire le convenzioni con i privati e a monitorare questo specifico segmento di ERS. Le informazioni sono risultate più complete nei casi in cui è stato disponibile un

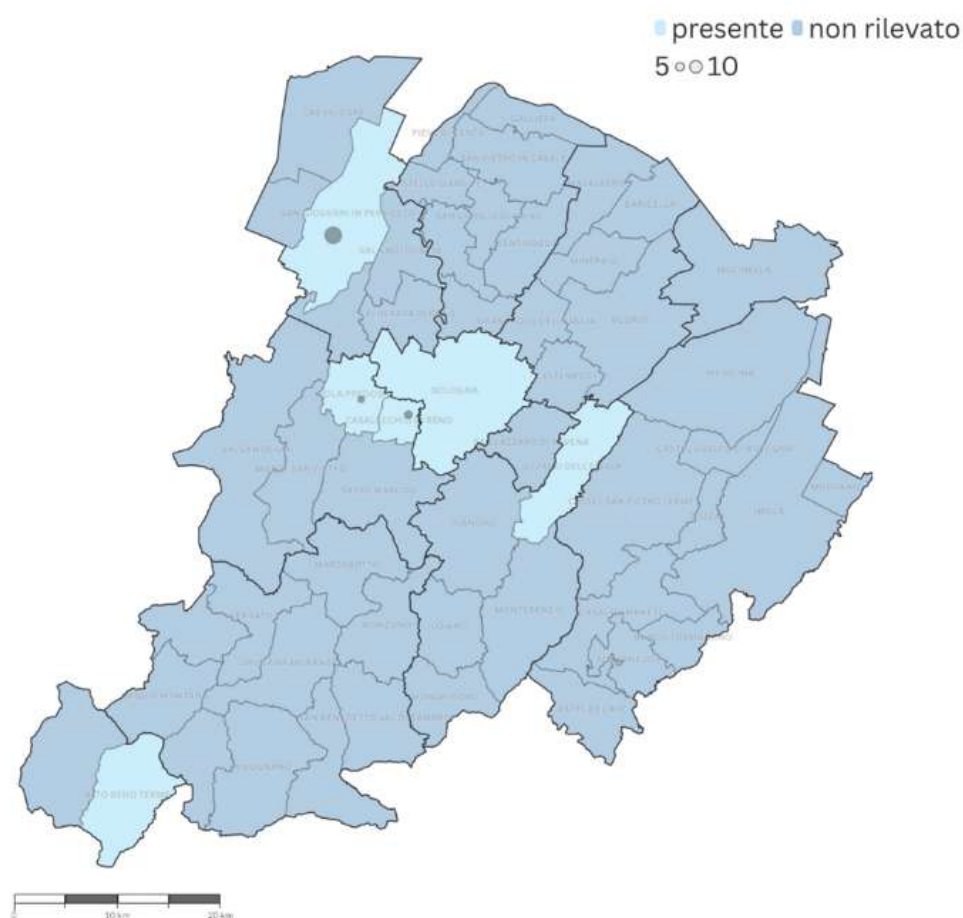
raccordo con gli uffici competenti in materia di pianificazione o una conoscenza specifica da parte dell'Ufficio Casa. In tali situazioni gli alloggi sono stati censiti e inclusi nella mappatura.

Poste queste premesse, è possibile osservare che l'ERS urbanistico in locazione rappresenti tutt'ora una componente marginale dell'offerta di ERS in locazione nella Città metropolitana di Bologna. Ciò è dovuto principalmente al fatto che la quasi totalità dell'ERS prodotto fino ad oggi attraverso strumenti urbanistici è stata orientata alla vendita producendo poco patrimonio pubblico per la locazione. Nonostante ciò, si registra un crescente interesse politico e tecnico verso il rafforzamento dell'ERS in locazione. Il Comune di Bologna, con l'adozione del nuovo PUG nel 2021, ha introdotto l'obbligo di destinare integralmente alla locazione gli alloggi ERS derivanti da comparti urbanistici, anticipando una tendenza in corso anche in altri Comuni – come Medicina e Ozzano dell'Emilia – che si stanno orientando nella stessa direzione.

La finalità principale è rispondere alla crescente carenza di alloggi in affitto e fornire soluzioni abitative alla "fascia grigia" di redditi intermedi. La gestione può essere in capo al costruttore privato, a un intermediario o direttamente al Comune. In alcuni casi, il Comune acquisisce gli alloggi dagli oneri di urbanizzazione o dai piani particolareggiati, occupandosi poi della gestione e dell'assegnazione tramite graduatoria e canone concordato.

Tale approccio apre spazi di innovazione, ma solleva anche alcune questioni rilevanti: dalla necessità di individuare soggetti gestori affidabili, alla definizione di criteri di accesso e canone, fino alla sostenibilità economica per gli operatori privati coinvolti. Tra gli elementi di maggiore complessità rientrano le difficoltà per i costruttori privati nel sostenere, nel lungo periodo, la gestione di alloggi in locazione a canoni calmierati, in un contesto caratterizzato da elevati costi di costruzione e da oneri gestionali non trascurabili. In tali condizioni, la vendita degli alloggi tende spesso a risultare una soluzione preferibile. Un'altra criticità è lo scarso coordinamento tra politiche sociali-abitative e pianificazione urbanistica, che può portare a un "mismatch abitativo" (es. alloggi con metrature non adatte o troppo costose) e una scarsa integrazione tra i due ambiti.

Figura 13. ERS “urbanistico” nella Città metropolitana di Bologna



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti nel corso dell'indagine.

L'ERS attualmente in fase di produzione

I progetti PINQUA

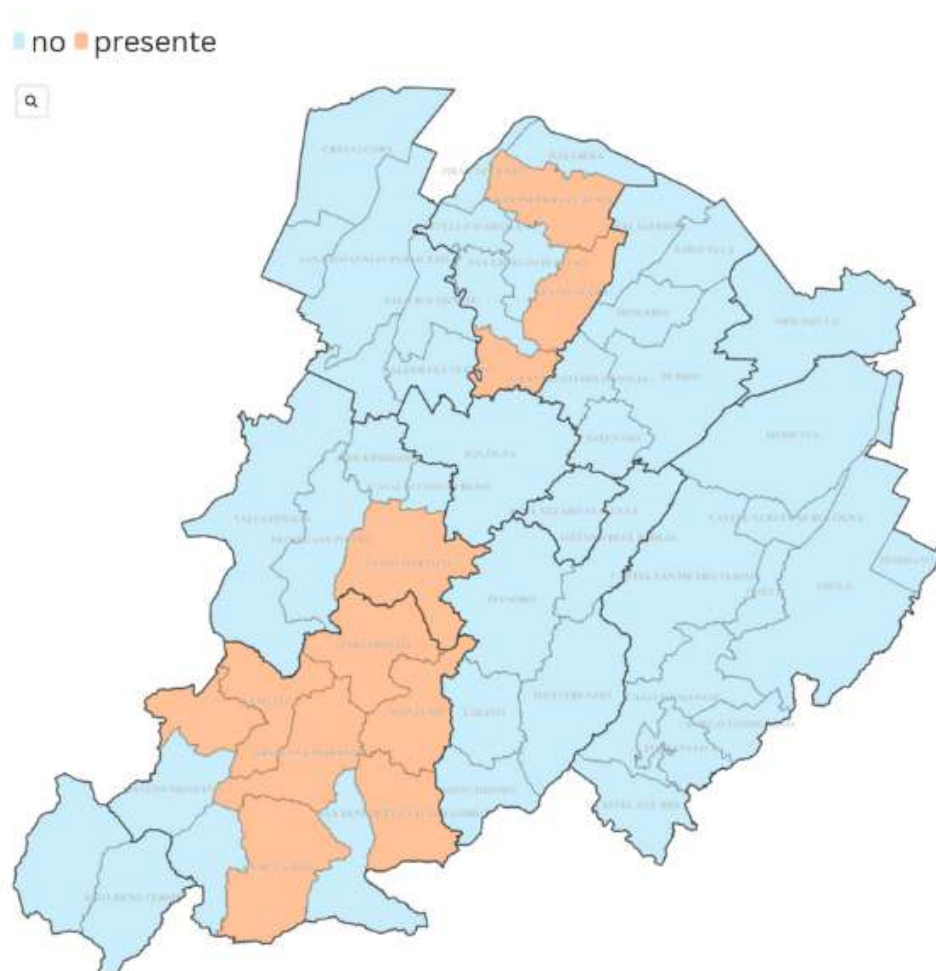
I progetti PINQUA rientrano nel quadro del Next Generation EU, nell'ambito del PNRR, e prevedono investimenti per la rigenerazione urbana e allo sviluppo dell'housing sociale. La loro finalità è la riqualificazione di centri urbani esistenti, la riduzione del disagio abitativo e la promozione dell'inclusione sociale. Specificamente, i PINQUA si concentrano prevalentemente sulla riqualificazione o riconversione di immobili pubblici esistenti, come ex scuole o altri edifici dismessi, per creare nuovi alloggi ERS. Questi interventi sono pensati per dare risposte abitative a categorie specifiche di utenza.

La Città metropolitana di Bologna ha partecipato al bando promosso dal Ministero delle Infrastrutture e della Mobilità Sostenibili (MIMS) per il Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PinQuA), presentando nel marzo 2021 tre proposte progettuali elaborate in collaborazione con l'Unione Reno Galliera, l'Unione

Reno Lavino Samoggia e l'Unione Appennino Bolognese. A febbraio 2022, tutte e tre le proposte presentate sono state ammesse a finanziamento, per un importo complessivo di circa 45 milioni di euro (15 milioni per ciascun progetto)³¹.

Nell'area della Città metropolitana di Bologna, i progetti PINQUA risultano ancora prevalentemente in fase di sviluppo o avvio. Durante l'indagine sono stati mappati **29 alloggi** riconducibili a interventi ERS in corso di realizzazione tramite questo strumento. La distribuzione è diffusa, con diversi comuni che hanno già attivato o stanno pianificando tali iniziative. Nell'Unione dell'Appennino Bolognese, ad esempio, si prevede l'adozione di una gestione associata. Il target di riferimento di questi interventi è spesso costituito da soggetti in condizione di emergenza abitativa o appartenenti a categorie fragili.

Figura 14. Comuni dove è stato rilevato PINQUA riguardante l'ERS (2025)



Fonte: Elaborazione dell'autore su dati raccolti nel corso dell'indagine.

³¹ Città metropolitana di Bologna, *Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA)*, disponibile al link: https://www.cittametropolitana.bo.it/pianificazione/Home_Page/PINQuA.

Il Piano per l'Abitare del Comune di Bologna

Negli ultimi anni, il Comune di Bologna ha avviato e sostenuto un insieme articolato di interventi di Edilizia Residenziale Sociale, con l'obiettivo di rispondere alla crescente domanda abitativa da parte della cosiddetta "fascia grigia" della popolazione. Tali interventi si inseriscono nel quadro strategico delineato dal **Piano per l'Abitare del Comune di Bologna**, che costituisce il principale strumento di indirizzo delle politiche abitative comunali³². Di seguito si fornisce una panoramica delle principali progettualità previste, attualmente in corso di progettazione, costruzione o assegnazione.

- *Cohousing Via Fioravanti 24*: Intervento situato in Via Fioravanti 24 con 11 alloggi dedicati all'affitto a canone concordato temporaneo secondo il modello del cohousing. La proprietà è del Comune di Bologna, che ha finanziato l'intervento con fondi comunali. Questo progetto prevede specifiche forme di accompagnamento sociale e abitativo per i residenti.
- *Cohousing Via Capo di Lucca 22*: Intervento di cohousing che prevede 7 alloggi destinati all'affitto a canone concordato temporaneo. La proprietà e il finanziamento è comunale e sono previste forme di accompagnamento.
- *ERS Ex Clinica Beretta (via XXI Aprile)*: Intervento sull'ex Clinica Beretta con la realizzazione di 16 alloggi per la fascia grigia, con canone concordato. La proprietà è del Comune di Bologna, che finanzia l'intervento con fondi comunali insieme alla Fondazione Cassa di Risparmio in Bologna.
- *ERS Lotto H Ex Mercato Ortofrutticolo*: rappresenta uno degli interventi di maggiori dimensioni, con 121 alloggi destinati alla fascia grigia. La proprietà è comunale e il finanziamento proviene da fondi FSC (Fondi per lo Sviluppo e la Coesione), dedicati all'Edilizia Residenziale Sociale.
- *ERS Lotto G Ex Mercato Ortofrutticolo*: Il Lotto G ha previsto la realizzazione di 33 alloggi per la fascia grigia, con canone concordato. Anche questo lotto è di proprietà comunale e finanziato attraverso fondi pubblici (Patto per Bologna e fondi ministeriali). La gestione è affidata ad ACER.
- *ERS Via Serra Albani (via Serra Albani)*: l'intervento prevede la realizzazione di 13 alloggi in locazione per la fascia grigia, con canone concordato. La proprietà è comunale e il finanziamento è garantito tramite mutuo BEI, richiesto dal Comune.
- *ERS Lazzaretto (Bertalia)*: L'intervento nel complesso del Lazzaretto, in zona Bertalia prevede la costruzione di 117 alloggi ERS e 180 posti letto per studenti universitari, proponendo una modalità mista di risposta al fabbisogno abitativo. La proprietà è comunale e i fondi provengono da diverse fonti pubbliche, tra cui mutui BEI.

³² Comune di Bologna, Piano per l'Abitare. Disponibile al link: <https://www.pianoabitarebologna.it/> (consultato il 12 dicembre 2025).

Sul fronte dell'iniziativa privata, l'intervento nel comparto Scandellara prevede la realizzazione complessiva di 76 alloggi. La proprietà e la gestione degli immobili restano in capo al soggetto attuatore privato, o a soggetti da esso delegati, con l'obbligo di mantenere il vincolo di destinazione a Edilizia Residenziale Sociale (ERS) per un periodo minimo di dieci anni, come stabilito dalle previsioni del Piano Urbanistico Generale (PUG) e dal relativo Piano Urbanistico Attuativo (PUA) del comparto. L'intervento rientra nella categoria dell'ERS di tipo urbanistico, derivante dagli obblighi previsti dagli strumenti urbanistici che impongono una quota pari al 20% della superficie utile a edilizia sociale in locazione a canone concordato.

3.5 Le pratiche di gestione sociale: analisi qualitativa

Nei capitoli precedenti il Quaderno ha ricostruito la consistenza, la distribuzione territoriale e le principali tipologie di Edilizia Residenziale Sociale presenti nella Città metropolitana, mettendo a fuoco soprattutto gli aspetti normativi, quantitativi e programmatici. Tuttavia, la capacità dell'ERS di rispondere in modo efficace e duraturo ai bisogni della "fascia grigia" dipende in larga misura non solo dalle caratteristiche fisiche degli alloggi o dai modelli di finanziamento, ma anche dalle **pratiche di gestione sociale** che ne accompagnano il funzionamento quotidiano: le modalità di selezione e di accompagnamento degli abitanti, la costruzione del mix sociale, la cura delle relazioni di vicinato, il rapporto con i servizi e con il contesto urbano circostante.

Per questa ragione, il presente capitolo affianca all'analisi documentale e di raccolta dati un **approfondimento qualitativo** basato su interviste con alcuni soggetti gestori e con le amministrazioni coinvolte. L'obiettivo è duplice: da un lato, comprendere come si stiano concretamente ridefinendo i confini tra gestione immobiliare e gestione sociale dell'abitare; dall'altro, mettere in luce gli elementi di innovazione, le criticità e le sfide che caratterizzano queste esperienze, anche in un'ottica di possibile replicabilità in altri contesti della Città metropolitana.

In questa prospettiva, la sezione mette a confronto due diverse modalità di gestione dell'ERS. Da un lato, il modello di ACER, ente pubblico economico che interpreta la dimensione "sociale" soprattutto in termini di accesso a canoni calmierati e gestione tecnico-amministrativa degli alloggi. Dall'altro, l'esperienza del progetto Pop House, in cui la gestione è affidata a un soggetto del Terzo settore e il "sociale" è inteso in senso più ampio, come costruzione di comunità, accompagnamento degli abitanti ed empowerment collettivo.

Il Ruolo e la gestione di ACER Bologna nelle esperienze di Edilizia Residenziale Sociale

ACER Bologna (Azienda Casa Emilia-Romagna) gestisce un ampio e diversificato patrimonio di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale distribuiti sul territorio metropolitano. Al 2025 esso ammonta a circa 1.924 unità, di cui 1.260 di proprietà diretta di ACER/Acer Servizi (791 localizzate nel Comune di Bologna) e 664 di proprietà di enti terzi, in prevalenza Comuni della Città metropolitana di Bologna. Si tratta di un patrimonio che affonda le proprie radici nella storia degli Istituti Autonomi Case Popolari (IACP) ed è il risultato di un processo evolutivo avviato con la trasformazione degli IACP in Aziende Casa, sancita dalla legge regionale n. 24/2001, che ha ridefinito competenze, assetti gestionali e titolarità degli immobili destinati all'Edilizia Residenziale Sociale e Pubblica.

Un'altra quota significativa del patrimonio ERS gestito da ACER, seppur più contenuta, deriva da accordi di programma, come quello stipulato con Fondazione Carisbo (1999-2000), che ha finanziato la costruzione di alloggi nell'area metropolitana. Nella maggior parte dei casi, pur in presenza di una proprietà distinta, la gestione degli alloggi è comunque affidata ad ACER³³.

Anche quando gli alloggi sono di proprietà ACER, la gestione delle assegnazioni è affidata ai Comuni per un principio di prossimità e sussidiarietà. Questa collocazione istituzionale fa sì che ACER operi in stretto raccordo con i settori politiche abitative comunali, che definiscono le politiche di assegnazione e i parametri sociali ed economici dei beneficiari, mentre ACER si occupa della gestione tecnica, operativa e contrattuale.

Alla domanda su cosa significhi "gestione", una delle responsabili risponde:

«Parlare di gestione è un termine molto ampio. La gestione può partire dalla parte tecnica, quindi il ripristino degli alloggi; dalla messa in disponibilità di questi alloggi a seguito del ripristino per una graduatoria, quindi un avviso; quindi ci potrebbe essere anche la gestione operativa dell'avviso e le assegnazioni. Dopodiché c'è l'entrata di chi viene individuato a seguito di queste assegnazioni e delle graduatorie [...], l'avvio della parte contrattuale, la gestione del contratto, con quello che ne consegue. [...] in questo arco temporale il nucleo familiare può avere delle richieste, delle variazioni anagrafiche, delle richieste manutentive».

La gestione del patrimonio ERS da parte di ACER copre dunque l'intero ciclo abitativo e comprende le seguenti fasi:

- Ripristino e manutenzione degli alloggi: ACER si occupa del recupero e del ripristino degli alloggi, fase particolarmente rilevante in quanto una quota significativa delle unità necessita di interventi preliminari prima della rimessa in disponibilità. La principale criticità è rappresentata dalla limitata disponibilità di risorse economiche dedicate, che può rallentare i tempi di intervento e contribuire alla presenza strutturale di alloggi temporaneamente sfitti.
- Bandi e graduatorie: In stretta collaborazione con gli Uffici Casa comunali, ACER supporta la gestione delle procedure di assegnazione e delle graduatorie degli aventi diritto.
- Contratti e ingressi: ACER gestisce le fasi di assegnazione formale, provvede alla stipula dei contratti di locazione con i nuclei familiari, e segue l'ingresso degli assegnatari nelle abitazioni.

Gestione continuativa: Durante tutto il periodo contrattuale, ACER assicura la gestione ordinaria e straordinaria del patrimonio, inclusi il monitoraggio delle

³³ ACER svolge il ruolo di ente strumentale all'interno del sistema regionale e locale dell'edilizia abitativa, operando all'interno del quadro normativo definito dalla LR 24/2001. Non si tratta di una gestione autonoma e indipendente, ma di una funzione coordinata, che deve seguire linee guida e indirizzi stabiliti dalla normativa regionale, soprattutto per quanto riguarda target, criteri di assegnazione, i canoni e la gestione delle graduatorie degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica.

variazioni anagrafiche e reddituali, la presa in carico delle richieste degli inquilini, gli interventi manutentivi e la gestione dei rapporti contrattuali. A differenza di esperienze come Pop House o di alcune sperimentazioni della stessa ACER sul suo patrimonio ERP (Braga, 2024), in questo caso non sono previste forme specifiche di facilitazione o accompagnamento sociale: la dimensione “sociale” è affidata soprattutto alla regolazione dei canoni e dei criteri di accesso.

Per quanto riguarda il target, l'ERS gestito da ACER si rivolge alla fascia intermedia di reddito, quella che non rientra nei requisiti per l'ERP ma non riesce ad accedere al mercato privato. Come spiega una delle intervistate: “L'ERS è uno strumento per la fascia media di reddito, la famosa fascia intermedia, la zona grigia tra la tutela dell'ERP e l'accesso al mercato privato”.

Il range di ISEE di riferimento viene costruito caso per caso, a partire da due vincoli: da un lato i limiti massimi fissati dalla Regione per l'edilizia agevolata convenzionata (attualmente fino a 49.222 euro di ISEE; Det. dir. RER n. 27672/2024); dall'altro l'esigenza di collocarsi sopra la soglia massima di accesso all'ERP (determinati in 20.217 euro di ISEE, Det. dir. RER n. 4147/2025), definendo per ogni intervento un minimo di accesso congruo rispetto al canone richiesto. In questo senso si parte dal canone per poi definire l'ISEE che può sostenere un canone di questo tipo: si evita così di attrarre nuclei che potrebbero accedere all'ERP, ma non sarebbero in grado di sostenere un affitto più elevato.

Il canone viene definito sulla base degli accordi territoriali previsti dalla Legge 431/1998 sul canone concordato. Il canone applicato deve sempre rientrare nell'intervallo stabilito dalla Legge 431, all'interno del quale è possibile applicare valori minimi, medi o massimi

Accanto alla gestione ordinaria, l'intervista evidenzia alcune forme di adattamento del patrimonio alle esigenze dei territori. Un caso citato è quello di Valsamoggia (e di altre realtà metropolitane), dove alcuni alloggi ERS, situati in contesti periferici e poco serviti, sono stati riconvertiti – in collaborazione con il Comune e l'azienda consortile dei servizi – in alloggi di transizione o di emergenza abitativa. Si tratta, nelle parole delle intervistate, di «studiare delle modalità alternative anche per valorizzare richieste del territorio», evitando di disperdere il patrimonio e mantenendo una funzione sociale anche laddove la domanda per l'ERS “classico” è più debole. In questa direzione si colloca anche una recente sperimentazione di autorecupero su alcuni alloggi di proprietà di ACER nel Comune di Bologna:

«Abbiamo avviato una sperimentazione su una progettualità di autorecupero, proprio per vedere [...] nuove modalità di assegnazione e creare nuove opportunità per questi alloggi. [...] L'avviso chiedeva determinati requisiti reddituali, che sono comunque quelli in linea con l'ERS, ma una capacità economica in grado di ristrutturare l'appartamento proposto e a fronte poi, in caso di aggiudicazione e quindi di accettazione di quell'alloggio, di riconoscere i lavori di ristrutturazione previsti in perizia in

conto canone. [...] È stata una prima esperienza, non ci sono state tantissime domande, ma come primo tentativo siamo contenti».

Questa modalità rappresenta infatti una risposta al problema delle risorse limitate per il ripristino, consentendo da un lato di valorizzare un patrimonio spesso degradato, dall'altro di favorire l'ingresso di soggetti con capacità economica intermedia.

Le principali criticità che emergono nella gestione ERS di ACER riguardano soprattutto la scarsità di risorse per il ripristino e la manutenzione degli alloggi. Lo sfitto viene descritto come una condizione «cronica», non specifica dell'ERS ma comune anche all'ERP, legata in gran parte all'impossibilità di intervenire tempestivamente sugli immobili che necessitano di lavori. In questo senso, le operatrici sottolineano come «sarebbe molto interessante avere più investimenti per i ripristini», perché questo permetterebbe di attivare «un circolo virtuoso» tra disponibilità di alloggi e risposta alla domanda. La scarsità finanziaria influisce anche sulla capacità di ampliare o innovare il patrimonio. La carenza di risorse finanziarie è percepita come un limite maggiore rispetto alle difficoltà normative o collaborative.

In sintesi, ACER si configura come un attore centrale tanto nella proprietà quanto nella gestione dell'Edilizia Residenziale Sociale in Emilia-Romagna, svolgendo un ruolo chiave in tutte le fasi del ciclo abitativo, dalla manutenzione degli alloggi all'assegnazione, fino alla gestione continuativa dei contratti. A tal proposito, un aspetto particolarmente interessante riguarda la concezione di "sociale" che sottende gli alloggi ERS gestiti da ACER. In tale contesto, l'ERS viene principalmente intesa quale strumento volto a soddisfare l'incremento della domanda abitativa. La funzione sociale dell'ERS si concretizza infatti principalmente nella possibilità di offrire alloggi a canone calmierato, rendendo l'abitazione accessibile a una fascia intermedia della popolazione. In questo senso, l'accento è posto sulla sostenibilità economica piuttosto che su forme di facilitazione o supporto sociale³⁴.

Come si vedrà nella prossima sezione, a tal proposito il modello di ACER si distingue da quello analizzato nel caso di Pop House, dove l'elemento sociale è concepito in modo più ampio e comprende anche percorsi di facilitazione sociale, iniziative di inclusione e sostegno alla costruzione di comunità, empowerment degli abitanti e sperimentazione di dispositivi di gestione sociale integrata. Due modalità differenti di intendere e praticare l'Edilizia Residenziale Sociale, entrambe centrali per comprendere la varietà della configurazione dell'ERS nella Città metropolitana di Bologna.

³⁴ Ciò non esclude che l'azione di ACER si stia evolvendo verso un modello di gestione sociale integrata, che affianca alla sostenibilità economica interventi di mediazione sociale e prevenzione della conflittualità. Attraverso queste forme di facilitazione, l'ente agisce come un "ponte" tra istituzioni e abitanti, promuovendo la cura dei legami di vicinato e la partecipazione attiva della comunità (Braga, 2024). Tali sperimentazioni hanno tuttavia riguardato principalmente il patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP).

Pop House: la gestione sociale integrata dell'Edilizia Residenziale Sociale

Pop-House è un progetto di *housing* sociale basato sui principi dell'abitare collaborativo e sulla sinergia tra Pubblica Amministrazione, Terzo Settore e cittadinanza. Si tratta di un intervento di rigenerazione urbana situato nel Comune di Calderara di Reno, all'interno dell'ex complesso "Bologna Due" in un edificio denominato "Blocco 3". L'obiettivo principale del progetto è fornire alloggi di qualità e costruire una comunità di abitanti che metta al centro bisogni, desideri e valori del vivere comune, promuovendo al contempo un mix sociale e l'apertura verso il vicinato e le realtà locali.

La scelta di analizzare il progetto Pop House nasce dall'esigenza di ampliare lo sguardo oltre il contesto urbano di Bologna, dove le esperienze di gestione sociale dell'abitare di questo tipo, in particolare Porto15 e Salus Space, sono già state approfondite dall'amministrazione comunale. Pop House si inserisce all'interno dell'ex complesso Bologna Due, costruito alla fine degli anni '70 e originariamente concepito come investimento privato per alloggi temporanei per lavoratori, che non ha tuttavia avuto esito positivo. Nel corso del tempo, il complesso ha progressivamente assunto una connotazione problematica, anche in relazione alla presenza di attività illecite che hanno alimentato una narrazione negativa, in particolare negli anni Ottanta. Il fallimento urbano dell'area si è tradotto in un progressivo degrado edilizio, in un peggioramento delle condizioni abitative e in una marcata perdita di coesione sociale, determinando nel tempo l'avvio di diversi tentativi di riqualificazione e di intervento sociale.

Uno degli operatori di Piazza Grande descrive così il contesto in cui il progetto si inserisce:

«[Bologna Due è stato a lungo percepito] come una sorta di Scampia bolognese, alle porte di Bologna, con questa conformazione a ferro di cavallo, molto chiusa [...] con prostituzione, spaccio, violenze di ogni tipo, degrado sociale, marginalità sociale di ogni tipo». Un'area sulla quale il Comune in un primo momento era intervenuto collocando una caserma della Polizia Locale e alcuni uffici comunali.

Figura 15. Il complesso "Bologna Due" negli anni Novanta



Fonte: www.bolognadue.it.

A partire dal 1997, il Comune di Calderara di Reno ha avviato un progetto di recupero e riqualificazione urbanistico-sociale del complesso abitativo. Nel 2003 è stato sottoscritto un Accordo di programma tra l'Amministrazione comunale, la Regione Emilia-Romagna, la Prefettura e l'allora Provincia di Bologna, finalizzato ad affrontare le difficoltà sociali e a riqualificare l'edificio. Negli anni successivi, il Comune ha ristrutturato due dei tre blocchi (Blocchi 1 e 2), ampliando gli alloggi e riducendo la densità abitativa, con l'obiettivo di migliorare le condizioni abitative e di accompagnamento sociale. Nel 2014, tre dei sei blocchi (4, 5 e 6) sono stati demoliti e sostituiti con un'area verde. La fase finale del percorso è iniziata nel 2018 con la ristrutturazione del Blocco 3. Su 38 appartamenti, 16 sono rimasti privati, mentre il Comune ha acquisito i restanti 22, decidendo di destinarli all'Edilizia Residenziale Sociale con l'obiettivo di creare un mix abitativo. Tuttavia, un bando rivolto a giovani coppie, nonostante la buona qualità degli alloggi ristrutturati, non ha avuto successo a causa dello stigma del luogo e della sua posizione isolata.

Di fronte a queste difficoltà, l'amministrazione, in collaborazione con la Regione Emilia-Romagna, ha deciso di sperimentare una forma di ERS più innovativa, in grado di integrare la gestione immobiliare con un progetto sociale orientato alla costruzione del mix abitativo e a un accompagnamento pluriennale. Per individuare il gestore più adatto, è stata adottata la procedura del dialogo competitivo, una gara d'appalto che consente di definire il progetto attraverso incontri progressivi tra l'ente pubblico e i potenziali gestori. La gara è stata vinta da Piazza Grande, una cooperativa sociale di Bologna con esperienza nella gestione immobiliare e sociale, che ha sottoscritto una convenzione di otto anni (6+2) per 22 appartamenti: 21 sono rientrati nel progetto Pop House vero e proprio, mentre uno è rimasto destinato alla

transizione abitativa. Come racconta uno degli operatori intervistati, «rimanevano questi 22 alloggi di proprietà comunale» e, nel frattempo, si era consolidata un'altra consapevolezza: il fatto che «la fascia grigia sempre di più viveva problematiche simili, per quanto diverse, alla fascia di cui invece ci siamo sempre occupati», quella della bassa soglia e delle persone in transizione abitativa. L'idea è diventata allora quella di applicare a questa nuova fascia di popolazione «i metodi sviluppati, le competenze sviluppate su quella soglia bassa», costruendo un modello sperimentale che mettesse al centro la dimensione comunitaria.

Su questo sfondo prende forma Pop House. L'intervento promosso dal Comune di Calderara di Reno, in collaborazione con Regione Emilia-Romagna come finanziatore e Piazza Grande come gestore sociale, ha quindi l'obiettivo di rigenerare non solo lo spazio fisico, ma anche le relazioni sociali e la comunità locale. Piazza Grande si assume l'obbligo di realizzare il progetto sociale di *housing* e di gestire la parte contrattuale immobiliare degli alloggi, compresa la gestione delle morosità. Si configura dunque come un'azione integrata, in cui la gestione abitativa si intreccia con interventi di facilitazione sociale e di inclusione, andando ben oltre la semplice amministrazione degli alloggi.

Gli attori principali coinvolti nel progetto dunque sono:

- **Comune di Calderara di Reno:** Promotore del progetto e proprietario degli alloggi. Ha avuto un ruolo attivo nella definizione del bando attraverso una vera e propria coprogettazione con Piazza Grande. L'amministrazione comunale dimostra un'ottima comunicazione e disponibilità, riconoscendo i problemi e i bisogni sollevati.
- **Piazza Grande:** La cooperativa sociale che funge da gestore integrato. Il suo ruolo e la cornice progettuale sono definiti dalla convenzione con il Comune.
- **Regione Emilia-Romagna:** Ha avuto un ruolo iniziale di aggregatore di interesse, consulente per il bando e finanziatore.
- **ERGO:** L'ente regionale per il diritto allo studio, con cui esiste un accordo separato per destinare alcuni posti a studenti idonei non beneficiari di borsa di studio.

Dal punto di vista organizzativo, il modello di gestione è esplicitamente "integrato": la stessa cooperativa si occupa della dimensione sociale (facilitazione dei processi di comunità), di quella amministrativo-economica (contratti, utenze, spese, affitti, bilancio del progetto) e di una parte di *property* (manutenzioni) e *facility* (supporto alla gestione quotidiana). Questa scelta viene percepita come peculiare rispetto ad altri progetti di social housing, dove le funzioni sono spesso separate tra soggetti diversi. Dal punto di vista organizzativo, per gestire questi diversi aspetti negli ultimi anni all'interno di Piazza Grande è in corso un processo di maggiore specializzazione, per evitare sovrapposizioni di ruolo: una figura di capoprogetto presidia la cornice istituzionale e amministrativa, mentre la funzione di facilitatore sociale si concentra maggiormente sul lavoro di comunità.

La dimensione comunitaria e la cura dei processi di comunità è il cuore del progetto. La cooperativa utilizza metodologie di empowerment e ricerca-azione per aiutare gli abitanti a riconoscere e valorizzare le risorse collettive, sostenendoli nella costruzione di relazioni significative tanto all'interno del Blocco 3 quanto con il quartiere circostante. L'empowerment è inteso come un processo partecipato: dare alle persone la possibilità di incidere sulle decisioni che riguardano la vita quotidiana, assumendo progressivamente un ruolo attivo nella gestione degli spazi e delle attività.

La gestione prevede due momenti di presidio settimanale – uno al mattino e uno al pomeriggio – durante i quali gli operatori sono presenti negli spazi comuni per incontrare gli abitanti, raccogliere bisogni, sostenere l'organizzazione di attività e iniziative. A volte, questi presidi sono stati percepiti dagli inquilini come una sorta di "portierato sociale", ma gli operatori insistono nel segnare il perimetro del loro ruolo, cercando di promuovere la corresponsabilità degli abitanti nella gestione di aspetti comuni (come l'organizzazione dello spazio attività o il report dell'assemblea). Tuttavia, sulla base delle necessità, gli operatori sono disposti a negoziare il loro impegno anche su compiti non strettamente di loro competenza per favorire la relazione con la comunità. Al contempo, lo spazio è pensato innanzitutto per la comunità di Pop House, con una certa flessibilità rispetto alle richieste degli altri blocchi del comparto.

Accanto ai presidi, le assemblee di casa rappresentano il principale dispositivo collettivo di gestione sociale. Il bando prevede almeno un'assemblea al mese, gestita dalla cooperativa, che diventa luogo di decisione, confronto e costruzione di significato condiviso. La partecipazione non è obbligatoria, ma viene fortemente sollecitata: l'idea è evitare che la dimensione comunitaria si riduca a un adempimento formale, trasformandola piuttosto in uno spazio di esercizio dell'autonomia collettiva.

In questo senso, gli operatori parlano del progetto come di un "modello culturale" prima ancora che come di un semplice dispositivo abitativo: da un lato c'è l'affitto calmierato, «figlio di una scelta precisa chiaramente sull'abbassare i prezzi»; dall'altro c'è l'idea di costruire «un modello culturale per il quale, a partire dall'emersione dei bisogni e dei conflitti, le persone – con noi come soggetti che facilitano o che supportano – riescano a trovare delle soluzioni collettive di benessere». Il riferimento è esplicitamente "contro-culturale": «Non siamo abituati nella nostra vita a risolvere i problemi collettivamente, né ad abitare, né ad avere una chat di quaranta persone in cui ci si segnala cosa sta succedendo. E questa forma appunto [...] va facilitata», spiega uno degli intervistati, sottolineando come il lavoro sociale consista nel mettere in relazione le persone, non solo all'interno di Pop House ma anche con il resto del condominio, con gli altri blocchi di Bologna Due e con le realtà del territorio.

La costruzione del mix sociale è un altro elemento chiave ed è prima di tutto volta a favorire la relazione con la diversità. Il progetto coinvolge 21 appartamenti e circa

quaranta abitanti; il mix atteso comprende famiglie, giovani coppie, anziani, studenti e famiglie monogenitoriali, anche se non tutte le categorie risultano effettivamente presenti (anziani). La selezione avviene tramite bandi distinti per residenti permanenti e temporanei (ad esempio studenti e lavoratori con esigenze transitorie), basati su due criteri principali: una soglia economica – «il reddito deve essere almeno due volte e mezzo il canone d'affitto» – e una componente motivazionale, indagata attraverso una lettera e un colloquio in cui si esplorano la disponibilità alla vita comunitaria, la propensione alla socialità e la capacità di affrontare situazioni di conflitto. Le decisioni vengono assunte da una commissione mista Comune–Piazza Grande, che tiene insieme questi elementi con l'obiettivo di mantenere nel tempo un equilibrio tra le diverse tipologie di abitanti.

Sul piano economico, Pop House si regge quasi interamente sui canoni di locazione. Il Comune ha anticipato 50.000 euro per l'avvio del progetto, che la cooperativa restituisce progressivamente grazie agli affitti; questi coprono le ore di lavoro degli operatori, le manutenzioni ordinarie (le manutenzioni straordinarie avvengono in accordo con il Comune), un fondo per imprevisti e le attività sociali. Gli importi dei canoni – calcolati sulla base del canone concordato – sono significativamente inferiori ai valori di mercato: un bilocale è affittato a circa 380 euro al mese, i monolocali tra 250 e 300 euro, le stanze per studenti tra 160 e 215 euro. «Senza finanziatori esterni, senza realtà di tipo economico commerciale [...], riusciamo comunque a garantire la sostenibilità del progetto [...] e una presenza fissa di operatori durante tutto l'arco del progetto, a costo zero per il Comune, se non anzi con vantaggi perché [...] c'è anche un lavoro sociale che viene fatto su un'area che comunque ha bisogno di trovare collegamenti», riassume uno degli operatori intervistati, sottolineando come Pop House si percepisce come un progetto avente un'utilità pubblica e sociale, operando a "costo zero" per il Comune e contribuendo al benessere di un'area complessa, pur essendo gestita da un soggetto del privato sociale.

A tal fine, la cooperativa commissiona annualmente una valutazione di impatto sociale svolta attraverso una raccolta dati strutturata sui processi sociali, la partecipazione, i bisogni e i conflitti emersi per valutare l'impatto del progetto anche in ottica di replicabilità.

Figura 16. L'intervento Pop House (in verde) nel contesto del complesso "Bologna Due"



Fonte: fotografia dell'autore.

Figura 17. Uno degli spazi comuni del progetto Pop House



Fonte: Fotografia dell'autore.

La gestione quotidiana di Pop House da parte di Piazza Grande si confronta al contempo con una serie di sfide che rappresentano aspetti ricorrenti del lavoro di un

gestore sociale integrato. La prima riguarda il delicato equilibrio tra “progetto” e “servizio”. Piazza Grande insiste molto sulla necessità di evitare che l'intervento scivoli verso un'impostazione assistenziale o educativa: l'obiettivo non è risolvere i problemi individuali degli abitanti, ma facilitare un processo collettivo di responsabilizzazione e, in generale, mantenere il ruolo di facilitatori di un progetto. Come ricordano i gestori, è fondamentale «non diventare l'amministratore di condominio, né il punto di riferimento che risolve tutto», perché ciò rischierebbe di annullare l'autonomia degli abitanti e svuotare di senso il modello comunitario.

Proprio su questo punto si innesta una seconda criticità: la gestione delle aspettative. Gli abitanti, soprattutto nei primi mesi, tendono a delegare un insieme di compiti al gestore, aspettandosi una risposta simile a quella di un amministratore o di un servizio tradizionale. Chiarire il senso della corresponsabilità, quali siano i confini del ruolo del gestore e quale impegno sia richiesto è un lavoro continuo.

A rendere ulteriormente complesso il quadro vi è la pluralità delle dinamiche interne alla comunità. Come tutti i gruppi sociali, anche Pop House si è evoluta nel tempo, dando luogo alla formazione di sottogruppi, legami preferenziali e a volte tensioni che in una fase iniziale hanno generato frustrazione rispetto agli obiettivi iniziali del progetto. Per i gestori è stata una sfida imparare a stare dentro questa evoluzione assecondando questi cambiamenti senza “sovradeterminare” la comunità, accettando che la vita comunitaria non sia lineare né omogenea e che i conflitti possano rappresentare momenti generativi. In questo senso, una delle sfide più delicate riguarda l'equilibrio tra *empowerment* e cornice progettuale. Dare spazio decisionale agli abitanti può portare a mettere in discussione la cornice definita dalla convenzione con il Comune e dal bando. Il lavoro del gestore consiste allora nel sostenere l'autonomia senza perdere di vista la cornice istituzionale e i paletti del progetto, esercitando un ruolo di mediazione che richiede competenze comunicative e negoziali.

A queste dinamiche si sommano le problematiche condominiali e di manutenzione, che richiedono un monitoraggio continuo e, in occasioni come le recenti alluvioni, hanno creato malumori e preoccupazioni negli abitanti, con ricadute sulle pratiche e processi comunitari. La gestione di tali criticità implica una mediazione costante tra ciò che compete al gestore e ciò che è legittimo attendersi dalla proprietà o dalle istituzioni.

La collocazione del progetto rappresenta un ulteriore elemento di complessità. La distanza da Bologna e la minore visibilità del contesto di Calderara di Reno penalizzano il riconoscimento pubblico dell'esperienza, riducendo la possibilità che venga percepita come un modello innovativo anche al di fuori del territorio comunale.

In questo senso, l'intervista ha evidenziato come, almeno nella fase iniziale, la comunità sia stata attraversata da sfiducia nella possibilità di cambiamento e partecipazione, soprattutto nei contesti difficili come Bologna Due. Superare questa

forma di inerzia e trasformarla in energia proattiva è stato possibile grazie a un lavoro paziente di facilitazione, volto a far emergere risorse, competenze e desideri spesso inespressi.

Nel complesso, le sfide di Pop House mostrano quanto la gestione sociale sia un lavoro complesso, stratificato e mai lineare, in equilibrio costante tra relazione, struttura, aspettative e vincoli istituzionali. Ed è proprio in questa complessità che si gioca la specificità del modello.

Nonostante questi limiti, Pop House rappresenta un caso emblematico di come l'ERS possa essere pensata oltre la semplice gestione immobiliare ponendo al centro la facilitazione dei processi di comunità e l'*empowerment* degli abitanti. Nell'ambito della definizione stessa dell'attributo "sociale" dell'Edilizia Residenziale Sociale, l'esperienza di Pop House propone dunque una concezione ampia e innovativa. A scala più ampia, questo modello interpreta l'abitare come leva strategica per la riqualificazione dei territori, favorendo processi di inclusione sociale e apertura verso il quartiere circostante. In questo senso, come sottolinea lo stesso gestore, non è primariamente sulla risposta al bisogno abitativo in senso stretto, ma prima di tutto un modello culturale. In questo senso, l'esperienza di Calderara offre indicazioni preziose per la progettazione di futuri interventi di ERS nella Città metropolitana, soprattutto sul piano del rapporto tra ente pubblico e gestore sociale, della centralità dei processi di comunità e della sostenibilità economica di un modello che ambisce a essere, al tempo stesso, inclusivo e replicabile.

3.6 Voci dal territorio metropolitano: il focus group con Referenti delle politiche abitative

In questo ultimo paragrafo si riportano gli esiti del focus group svoltosi il 20 maggio 2025, che ha coinvolto un gruppo di tecnici e responsabili delle politiche abitative di alcuni Comuni della Città metropolitana di Bologna. L'incontro è stato organizzato con l'obiettivo di presentare e condividere i risultati preliminari dell'indagine sull'Edilizia Residenziale Sociale, nonché di sottoporli a un primo confronto e processo di validazione.

Il focus group si inserisce all'interno di un percorso più ampio finalizzato alla costruzione di spazi strutturati di confronto tecnico a scala metropolitana sulle politiche abitative. L'incontro ha inoltre rappresentato un'occasione per avviare una riflessione sul possibile ruolo di coordinamento della Città metropolitana in questo ambito, facendo emergere una serie di temi ricorrenti e criticità trasversali ai diversi contesti territoriali.

Un primo elemento di contesto evidenziato da molti referenti riguarda l'ampliamento della cosiddetta "fascia grigia", composta da nuclei con redditi formalmente adeguati ma che, a causa dei prezzi del mercato e di fenomeni discriminatori, fanno sempre più fatica a trovare un alloggio. È opinione comune che l'allargarsi di questa fascia stia generando nuove forme di emergenza abitativa, che richiedono strumenti più flessibili e capaci di intercettare bisogni non riconducibili alle tradizionali categorie di vulnerabilità economica.

Parallelamente, è stata richiamata la questione del vasto patrimonio di alloggi sfitti, sia pubblico sia privato, che potrebbe rappresentare una risorsa significativa se adeguatamente valorizzato, permettendo di ridurre la concentrazione esclusiva sulle nuove costruzioni. Tuttavia, diversi partecipanti hanno evidenziato difficoltà legate al coinvolgimento dei proprietari privati, spesso restii a rimettere gli alloggi sul mercato o intenzionati a destinarli agli affitti brevi, nonostante gli incentivi fiscali.

Un nodo particolarmente rilevante emerso nel focus group riguarda la scarsa integrazione tra uffici tecnici (urbanistica) e gli uffici *welfare* (politiche abitative). In molti territori persiste una netta separazione tra questi ambiti, che può tradursi in una "visione a tunnel". Ne consegue che spesso, gli alloggi ERS vengono progettati (es. monolocali) senza tener conto dei reali bisogni della domanda abitativa (es. famiglie numerose). Bologna è stata citata come un'eccezione positiva, grazie alla collaborazione consolidata tra uffici e settore politiche abitative; in altri contesti, invece, si segnala il rischio che i tempi lunghi della pianificazione urbanistica possano rendere obsoleti i dati utilizzati per progettare gli interventi.

È stata inoltre evidenziata la questione del controllo sui canoni concordati e sulla destinazione degli alloggi ERS, con particolare riferimento all'ERS urbanistico. La sostenibilità del modello richiede infatti che, anche in caso di cambiamenti nella proprietà, gli alloggi continuino a essere destinati a finalità sociali e a canoni

accessibili. In assenza di un adeguato monitoraggio, si rischiano fenomeni di sommerso e il venir meno degli obiettivi di accessibilità. Realtà come Bologna, dove i contratti vengono vidimati dalle associazioni degli inquilini e dei proprietari, rappresentano esempi più solidi di governance del settore, sottolineando la necessità di un controllo più rigoroso da parte degli enti pubblici.

Si segnala inoltre che, mentre in passato prevaleva la vendita del patrimonio ERS prodotto tramite gli strumenti urbanistici, oggi in diversi territori sta emergendo un interesse politico crescente per la produzione di ERS da destinare alla locazione, sebbene permangano interrogativi sulla gestione a lungo termine di questi alloggi.

I partecipanti hanno richiamato anche la frammentarietà dei finanziamenti e l'assenza di un quadro legislativo nazionale unitario, che rendono difficile programmare interventi continui e coerenti. In questo contesto si inseriscono alcuni utilizzi "creativi" dell'ERS, come la concessione di alloggi di ACER a Comuni o enti pubblici (ASP, progetti Housing First), che li assegnano successivamente a nuclei in emergenza, applicando canoni ulteriormente calmierati grazie al supporto economico dell'ente. Pur trattandosi di pratiche sviluppate "tra le maglie del sistema", esse si sono rivelate efficaci sia per affrontare l'emergenza, sia nel prevenire il rischio di scivolamento verso condizioni di vulnerabilità.

Un ulteriore tema discusso riguarda il modello gestionale "ibrido" sperimentato in alcuni territori, come il caso di Imola (via Taglioni), dove i servizi sociali individuano i nuclei familiari destinatari di alloggi ERS gestiti da enti come Area Blu. Questi nuclei, pur essendo nella "fascia grigia" (in grado di pagare un affitto medio, ma con difficoltà a trovare alloggi nel mercato privato a causa di fragilità non prettamente economiche come l'accento o la monoparentalità), vengono supportati dal comune o dall'ente che integra l'eventuale differenza del canone. Questo approccio è stato definito dai partecipanti come una "sorta di prevenzione dell'emergenza", una misura più "degnata" ed economicamente vantaggiosa rispetto al ricorso a sistemazioni temporanee in hotel o bed & breakfast.

Dalla discussione sono infine emerse alcune direzioni operative. È stato riconosciuto l'impegno regionale sul tema della casa e dell'ERS, mentre a livello nazionale viene invocata una maggiore attenzione politica e normativa. La Città Metropolitana viene individuata come attore cruciale sotto vari aspetti: garantire coordinamento e confronto tecnico, oltre che politico, tra i Comuni; favorire la partecipazione a progettualità rivolte alla creazione di Agenzie Sociali per l'affitto, come la Fondazione Abitare Bologna; sfruttare un potere contrattuale più forte rispetto ai singoli enti nelle trattative con operatori e parti sociali. È stato inoltre valorizzato il ruolo dei tavoli distrettuali di confronto tecnico-politico sull'abitare, già attivi in alcune zone come nel Distretto Pianura Est.

Un ulteriore fronte di lavoro riguarda il miglioramento della collaborazione intercomunale, con la richiesta di sbloccare gli strumenti di mobilità degli alloggi ERP/ERS tra Comuni, anche in situazioni di emergenza, facilitando lo scambio di alloggi tra comuni. Al tempo stesso, viene ribadita la necessità di un coordinamento

e di integrazione tra la pianificazione urbanistica (PUG), le politiche abitative e le politiche sociali per la costruzione e riqualificazione dell'ERS, assicurando che gli alloggi progettati rispondano ai bisogni effettivi della popolazione e del territorio.

04

Nota conclusiva

Nella Città metropolitana di Bologna la domanda abitativa continua a crescere in maniera sostenuta. In uno scenario che vede alti tassi di interesse dei mutui, disallineamento tra costo della vita e livelli salariali, e crescita della popolazione residente, della popolazione studentesca e del turismo, sempre più nuclei familiari sono alla ricerca di un alloggio in affitto a prezzi calmierati. Si conferma inoltre la presenza di una cosiddetta “fascia grigia”, ossia nuclei familiari con redditi intermedi fino a 35 mila euro di ISEE, che faticano ad accedere sia al mercato privato sia agli strumenti tradizionali dell’edilizia residenziale pubblica (ERP). La pressione sul sistema è evidente e il problema appare estendersi ormai anche ai Comuni della prima cintura e ai territori a vocazione produttiva, dove la pressione sul mercato dell’affitto negli ultimi anni è aumentata anche per via degli alti turnover occupazionali.

A fronte di questa situazione, l’analisi condotta restituisce l’immagine di un sistema di Edilizia Residenziale Sociale frammentato e ancora quantitativamente insufficiente rispetto alla domanda abitativa crescente nella Città metropolitana. Sul territorio metropolitano sono presenti 1.902 alloggi ERS, di cui 1.160 localizzati nel Comune di Bologna (61%) e 742 in altri Comuni (39%). La maggior parte di questi alloggi sono di proprietà pubblica in locazione (1.702), di cui il 64% nel Comune di Bologna e il 36% negli altri Comuni. Quelli di proprietà di fondi immobiliari sono 128, di cui 41 a Bologna e 87 tra i Comuni di Granarolo dell’Emilia e Molinella. Questi ultimi hanno una formula di affitto convenzionato a lungo termine finalizzato a un futuro acquisto. Gli alloggi ERS gestiti da enti del Terzo Settore rilevati nel corso dell’indagine sono invece 52. Per quanto riguarda la componente di ERS costruito tramite la leva urbanistica, risulta destinata principalmente alla vendita a tariffe calmierate.

Permane inoltre un’urgenza abitativa che riguarda le fasce più fragili, con diversi comuni che impiegano l’ERS come risposta all’emergenza e alla transizione abitativa, dimostrando quanto il bisogno di alloggi rimanga una sfida che va oltre la sola “fascia grigia”.

Accanto alla limitata consistenza quantitativa dell'offerta ERS, un ulteriore elemento di criticità riguarda la debole capacità di produzione abitativa sociale, tanto in termini assoluti quanto in rapporto al fabbisogno. Le misure attivate negli ultimi due decenni – seppure significative sotto il profilo sperimentale e normativo – non hanno generato un incremento stabile e consistente di patrimonio abitativo pubblico o accessibile, lasciando in molti casi solo interventi puntuali e discontinui. Il patrimonio esistente è dunque in larga parte il risultato di interventi stratificati, spesso risalenti nel tempo, e difficilmente riconducibili a un disegno sistemico e coordinato.

A questa scarsità si accompagna una pluralità di canali di finanziamento e promozione, in assenza di un quadro legislativo nazionale unitario e coerente. La presenza di bandi regionali, fondi PNRR, risorse provenienti da fondazioni, vincoli urbanistici e sperimentazioni del Terzo Settore ha alimentato un sistema variegato ma frammentato. La molteplicità degli attori coinvolti, l'eterogeneità delle finalità e la mancanza di regole stabili producono un contesto che premia i territori più attrezzati e le esperienze più consolidate, ma rischia di penalizzare le aree periferiche o meno dotate in termini di capacità amministrativa.

L'ERS urbanistico, ovvero quell'offerta abitativa generata in attuazione di obblighi previsti dagli strumenti di pianificazione comunale (PUG, PSC), è stato finora fortemente orientato alla vendita a tariffe calmierate, e solo marginalmente ha contribuito alla produzione di alloggi in locazione permanente. Anche nei rari casi in cui è stata prevista la locazione, si riscontra la tendenza a destinare gli alloggi alla vendita dopo un periodo limitato (15 anni), con il rischio di dispersione del patrimonio nel mercato libero. Inoltre, la gestione degli alloggi urbanistici in locazione si scontra spesso con la difficoltà di individuare soggetti gestori strutturati.

Nonostante questi elementi di complessità, è possibile rilevare un crescente interesse politico e tecnico per l'ERS, in particolare per la possibilità di utilizzare il canale urbanistico per finalità sociali. In alcuni comuni – a partire da Bologna – si osserva un cambio di orientamento esplicito: da un ERS pensato per la vendita ad un ERS vincolato alla locazione permanente, con l'intento di generare effetti più duraturi sul piano dell'accessibilità. Tuttavia, tale orientamento è ancora in fase iniziale e necessita di essere progressivamente estesa in modo più sistematico sul territorio metropolitano.

Infine, le diseguaglianze territoriali restano un nodo critico: il Comune di Bologna mostra una maggiore capacità di attrarre risorse, attivare progetti e sperimentare nuovi modelli, ne sono un esempio le varie progettualità abitative contenute nel Piano per l'Abitare del Comune di Bologna, mentre nei Comuni della prima cintura la risposta è più discontinua, pur a fronte di una fascia intermedia in espansione e dell'interesse degli attori istituzionali in questo senso. Questo conferma la necessità di rafforzare strumenti di governance metropolitana, capaci di sostenere anche i territori meno attrezzati e di favorire l'integrazione tra programmazione urbanistica e politiche sociali.

Un aspetto trasversale che emerge con forza dall'indagine è il ruolo centrale assunto dalla gestione degli interventi di ERS nel determinare la loro efficacia concreta, tanto in termini di sostenibilità quanto di coerenza con i bisogni locali. La gestione non è un elemento neutro o meramente esecutivo: al contrario, si configura come una leva strategica, capace di influenzare profondamente la capacità delle politiche abitative di produrre risultati duraturi e adattivi. In diversi contesti, la gestione si è rivelata uno strumento chiave per adattare l'offerta alla domanda reale, superando rigidità progettuali o vincoli normativi iniziali. È il caso di alcuni Comuni, che hanno temporaneamente riconvertito alloggi di ERS di natura pubblica ad alloggi con finalità di transizione per l'autonomia abitativa o di emergenza abitativa, riuscendo così a rispondere in modo più flessibile a situazioni contingenti. Questi adattamenti, pur non privi di criticità, mostrano la capacità delle amministrazioni locali di agire pragmaticamente entro spazi regolativi spesso rigidi. La gestione può inoltre giocare un ruolo determinante sul piano della sostenibilità economica, riducendo il peso diretto sui bilanci comunali. Infine, la gestione si configura come snodo decisivo anche per il futuro dell'ERS urbanistico, dove l'assenza di un soggetto intermediario stabile tra aziende costruttrici e utenti, capace di gestire nel tempo il patrimonio prodotto, e di rientrare nei costi di costruzione, rappresenta una delle principali criticità emerse in questo tipo di edilizia. In prospettiva, appare dunque sempre più urgente lavorare a una riformulazione del concetto di gestione, non solo come operazione tecnica, ma come dispositivo di policy, capace di tenere insieme sostenibilità, prossimità ai bisogni e continuità della risposta.

Prospettive di approfondimento e piste di lavoro future

L'indagine ha rappresentato un primo tentativo sistematico di mappatura e classificazione dell'Edilizia Residenziale Sociale nel territorio della Città Metropolitana di Bologna. Tuttavia, molte dimensioni cruciali restano solo parzialmente esplorate e richiederanno futuri approfondimenti, sia sul piano analitico che su quello operativo. In questa prospettiva, si possono individuare cinque direttrici prioritarie lungo cui orientare il futuro lavoro di ricerca, monitoraggio e progettazione:

1. *Ricostruzione delle politiche e della filiera produttiva.* È necessario ricostruire in modo più sistematico la genealogia delle politiche che hanno prodotto l'attuale offerta di ERS, identificando continuità, discontinuità e criticità nei diversi cicli di programmazione. Un'attenzione particolare dovrebbe essere rivolta ai limiti normativi (es. destinazione d'uso, durata dei vincoli), finanziari (bandi discontinui, risorse non strutturali) e tecnici (tempi attuativi, difficoltà gestionali) che hanno condizionato l'effettiva realizzazione e durata degli interventi.
2. *Stato del patrimonio edilizio.* Un'analisi approfondita della condizione fisica e funzionale degli alloggi ERS è essenziale per orientare politiche di manutenzione, riuso e rigenerazione. Molto del patrimonio pubblico esistente è di costruzione datata, spesso derivante da programmi avviati tra la fine degli anni '90 e i primi anni 2000. Serve una fotografia aggiornata di età, qualità costruttiva, dotazioni accessorie, presenza di spazi comuni, efficienza energetica, etc.

3. *Analisi dello sfitto.* La presenza di alloggi ERS formalmente attivi ma non assegnati o non abitabili rappresenta un nodo centrale da approfondire. Occorre quantificare con precisione la quota di patrimonio non occupato, indagarne le cause (es. problemi manutentivi, inadeguatezza della metratura, localizzazione poco attrattiva, assenza di gestori) e proporre strategie per il recupero o la riconversione.
4. *Localizzazione dell'ERS e rapporto con il territorio.* La geografia dell'ERS è determinante per comprendere il suo impatto. Serve un'indagine dettagliata su dove si colloca l'ERS all'interno delle città/Comuni, se si trova in aree centrali, semicentrali o periferiche, se è integrato nel tessuto urbano o segregato. È utile anche una comparazione con il patrimonio ERP per capire se vi siano sovrapposizioni, concentrazioni eccessive o dispersioni inefficaci.
5. *Analisi dell'utenza e della "fascia grigia".* La "fascia grigia" è stata individuata come target privilegiato dell'ERS, ma è concettualmente sfuggente. Una ricerca dedicata dovrebbe approfondire chi accede realmente all'ERS: quali redditi, età, composizioni familiari, condizioni contrattuali e lavorative, traiettorie abitative pregresse e aspettative. Questo consentirebbe di calibrare meglio i criteri di accesso, la durata dei contratti, l'eventuale accompagnamento, e di progettare strumenti più mirati e inclusivi.

Queste cinque direttrici costituiscono una base operativa per futuri programmi di monitoraggio, per la valutazione dell'impatto delle politiche abitative locali, e per l'eventuale ridefinizione degli strumenti normativi e gestionali oggi in campo. Raccogliere dati più granulari, promuovere letture comparate tra territori, rafforzare i sistemi informativi locali e valorizzare la dimensione qualitativa dell'abitare sono passaggi necessari per fare dell'Edilizia Residenziale Sociale una componente strutturale, equa e sostenibile del sistema abitativo metropolitano.

05

Riferimenti bibliografici

- Aalbers, M. B. (2016). *The financialization of housing: A political economy approach*. Routledge.
- Agustoni, A., Alietti, A., Cucca, R. (2015). Neoliberalismo, migrazioni e segregazione spaziale. Politiche abitative e mix sociale nei casi europeo e italiano. *Sociologia urbana e rurale*, 106, 118–136.
- Avanzi. (2022). *Primo rapporto sulla performance sociale del Social Housing in Italia*. Avanzi.
<https://avanzi.org/wp-content/uploads/2022/11/Report-Social-Housing-in-Italia-Avanzi.pdf>
- Battisti, F., Guarini, M., Chiovitti, A. (2017). The Assessment of Real Estate Initiatives to Be Included in the Socially-Responsible Funds. *Sustainability*, 9(6), 973.
- Beccegato, P., Marinaro, R. (a cura di). (2020). *Per piccina che tu sia. Quando la casa diventa un problema*. EDB.
- Belotti, E. (2017). The importation of social mix policy in Italy: A case study from Lombardy. *Cities*, 71, 41–48.
- Belotti, E. (2021). Socializzazione della finanza o finanziarizzazione del sociale? La mercatizzazione dell'edilizia sociale in Lombardia e il caso del Sistema Integrato di Fondi. *Rassegna Italiana di Sociologia*, 3, 637–669.
- Berto, R., Cechet, G., Stival, C. A., Rosato, P. (2020). Affordable Housing vs. Urban Land Rent in Widespread Settlement Areas. *Sustainability*, 12(8), 3129.
- Bifulco, L., Vitale, T. (2005). La contrattualizzazione delle politiche sociali e il welfare locale. In L. Bifulco (a cura di), *Le politiche sociali. Temi e prospettive emergenti*. Carocci.

- Bobbio, L. (2000). Produzione di politiche a mezzo di contratti nella pubblica amministrazione italiana. *Stato e Mercato*, 1, 111–142.
- Bottero, M., Mondini, G. (2017). Assessing Socio-Economic Sustainability of Urban Regeneration Programs: An Integrated Approach. In A. Bisello, D. Vettorato, R. Stephens, P. Elisei (eds.), *Smart and Sustainable Planning for Cities and Regions* (pp. 165–184). Springer International Publishing.
- Braga, P. (2024). *Case popolari. Un territorio di relazioni*. Franco Angeli.
- Bricocoli, M., Cucca, R. (2016). Social mix and housing policy: Local effects of a misleading rhetoric. The case of Milan. *Urban Studies*, 53(1), 77–91.
- Bricocoli, M., Peverini, M. (2024). No City for Workers: Housing Affordability Trends and Public Policy Implications in Milan. *Urban Planning*, 9, 8654.
- Capelli, E. (2017). Chi ha bisogno del social housing? L'edilizia privata sociale tra valenza pubblica e mercato immobiliare. *Archivio di studi urbani e regionali*, 118, 131–145.
- Carta, F., De Philippis, M. (2021). *L'impatto della crisi da Covid-19 sulla disuguaglianza del reddito da lavoro in Italia*. Banca d'Italia. <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/qef/2021-0606/index.html?dotcache=refresh>
- Caselli, D., Belotti, E. (2016). La finanziarizzazione del welfare. Un'esplorazione del caso italiano. *Background Paper URBANIT (Centro Nazionale Di Studi per Le Politiche Urbane)*. https://www.academia.edu/30154739/La_finanziarizzazione_del_welfare_Unesplorazione_del_caso_italiano
- Caselli, D., Rucco, F. (2018). La finanziarizzazione del welfare: Social impact investing, fondazioni filantropiche e nuove frontiere di accumulazione capitalistica. *Quaderni di Sociologia*, 76, 57–80.
- Castagna, M., Antonucci, D., Lollini, L. (2016). Monitoring of CasaNova Low Energy District: Result and Discussion. *Energy Procedia*, 96, 895–906.
- Celata, F., Romano, A. (2022). Overtourism and online short-term rental platforms in Italian cities. *Journal of Sustainable Tourism*, 30(5), 1020–1039.
- Cementeri, L. (2007). La contrattualizzazione del governo del territorio: Versioni diverse dei piani di zona e loro implicazioni. In R. Monteleone (a cura di), *La contrattualizzazione nelle politiche sociali. Forme ed effetti*. Officina Edizioni.
- Cittalia (2010). *Rapporto Cittalia Anci 2010*. Cittalia.

Cittalia (2011). *Rapporto Cittalia Anci 2011*. Cittalia.

Città Metropolitana di Bologna. (2025a). *Studio metropolitano: Popolazione totale*. Atlante statistico metropolitano di Bologna. https://www.cittametropolitana.bo.it/atlantemetropolitano/popolazione/Studio_metroplitano_Popolazione_totale

Città Metropolitana di Bologna. (2025b). *Profilo di comunità della Città metropolitana di Bologna*, vol. 1, https://www.cittametropolitana.bo.it/portale/Engine/RAServeFile.php/f/allegati_generici/PROFILO_VOLUME_1_2ED.pdf

Cognetti, F., Ranzini, A. (2025). Dinamiche dell'offerta abitativa sociale a Milano: Un nuovo ciclo di politiche abitative? In G. Ferri, G. Miglierina (a cura di), *Le possibilità dell'abitare. Strategie e visioni per l'housing sociale in Italia* (pp. 217–242). LetteraVentidue.

Copiello, S. (2015). Achieving affordable housing through energy efficiency strategy. *Energy Policy*, 85, 288–298.

Costa, G. (2022). Organized Cohabitation and Domestic Hyper-proximity in Social Policies. *Italian Sociological Review*, V. 12 N. 3 (2022).

Costa, G., Bianchi, F. (2020). Rilanciare il legame sociale attraverso pratiche di condivisione abitativa. *La Rivista delle Politiche Sociali/Italian Journal of Social Policy*, 2, 143–157.

Costa, G., Minora, F. A. (2023). *Coabitazioni solidali. Politiche, programmi e progetti*. Carocci.

Costarelli, I. (2018). Forme variegate di mix socio-abitativo a Milano. *Autonomie locali e servizi sociali*, 3, 405–420.

Costarelli, I. (2020). La gestione dell'housing sociale. *Archivio Di Studi Urbani e Regionali*, 127, 5–22.

Costarelli, I. (2021). Edilizia sociale e nuovi modelli di gestione inclusiva: Selettività e responsabilizzazione. *Sociologia urbana e rurale*, 2021/125.

Costarelli, I. (2022). I modelli di gestione sociale in Europa. In L. Bifulco, C. Mozzana (a cura di), *La gestione sociale dell'abitare. Approcci, strumenti, esperienze* (pp. 73–89). Carocci.

- Costarelli, I., Kleinhans, R., Mugnano, S. (2019). Reframing social mix in affordable housing initiatives in Italy and in the Netherlands. Closing the gap between discourses and practices? *Cities*, 90, 131–140.
- Costarelli, I., Kleinhans, R., Mugnano, S. (2020). 'Thou shalt be a (more) responsible tenant': Exploring innovative management strategies in changing social housing contexts. *Journal of Housing and the Built Environment*, 35(1), 287–307.
- Costarelli, I., Maggio, M. (2021). Il welfare abitativo italiano. Un'analisi delle normative regionali del decennio 2008–2018. *Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 2, 295–329.
- Costarelli, I., Mugnano, S. (2024). Introduzione. L'abitare studentesco: Un'emergenza nazionale. *Sociologia urbana e rurale*, 46(134), 7–12.
- Crupi, F. (2021). L'edilizia a carattere sociale in Italia. Dalla legge Luzzatti al social housing. *Open Journal of Humanities*, 7, 97–132.
- Czischke, D., Pittini, A. (2007). *Housing Europe 2007: Review of social, co-operative and public housing in the 27 EU member states*. Brussels, Belgium: CECODHAS European Social Housing Observatory.
- Czischke, D. (2009). Managing Social Rental Housing in the EU: A Comparative Study. *European Journal of Housing Policy*, 9(2), 121–151.
- Czischke, D., Huisman, C. J. (2018). Integration through Collaborative Housing? Dutch Starters and Refugees Forming Self-Managing Communities in Amsterdam. *Urban Planning*, 3(4), 156–165.
- Famiglietti, J., Aprile, M., Spirito, G., Motta, M. (2023). Net-Zero Climate Emissions Districts: Potentials and Constraints for Social Housing in Milan. *Energies*, 16(3), 1504.
- Ferrara, M., Rolfo, A., Prunotto, F., Fabrizio, E. (2019). EDeSSOpt – Energy Demand and Supply Simultaneous Optimization for cost-optimized design: Application to a multi-family building. *Applied Energy*, 236, 1231–1248.
- Ferri, G., Pogliani, L., Rizzica, C. (2018). Towards a collaborative way of living: Innovating social and affordable housing in Italy. In G. Van Bortel, V. Gruis, B. Pluijmers (eds.), *Affordable Housing Governance and Finance*. Routledge.
- Filandri, M., Olagnero, M., Semi, G. (2020). *Casa dolce casa? Italia, un paese di proprietari*. Il Mulino.
- Fiore, M. (2022). Airbnb e processi di touristification: Un'analisi socio-territoriale a partire dal caso di Bologna. In M. Bergamaschi, A. Lomonaco (a cura di), *Esplorare il territorio. Linee di ricerca socio-spaziali*. Franco Angeli.

- Flint, J., Kearns, A. (2006). Housing, Neighbourhood Renewal and Social Capital: The Case of Registered Social Landlords in Scotland. *European Journal of Housing Policy*, 6(1), 31–54.
- Fontana, C., Larena Faccini, J. (2017). Il sistema integrato di fondi immobiliari e il processo di finanziarizzazione della casa sociale. *Archivio di studi urbani e regionali*, 118, 103–129.
- Gainsforth, S. (2025). *L'Italia senza casa*. Laterza.
- Guarini, M. R., Battisti, F. (2017). *A model to assess the feasibility of public-private partnership for social housing*.
- ISTAT (2022). *Censimento permanente della popolazione: Le famiglie in Italia Anni 2018 e 2019* (Censimenti permanenti popolazione e abitazioni). Istat. <https://www.istat.it/it/files//2022/03/Censimento-permanente-della-popolazione-le-famiglie-in-Italia.pdf>
- ISTAT (2025). *La povertà in Italia: Anno 2024* (Statistiche report). Istat. <https://www.istat.it/comunicato-stampa/la-poverta-in-italia-anno-2024/>
- Lodi Rizzini, C. (2013a). Il social housing e i nuovi bisogni abitativi. In F. Maino, M. Ferrera (a cura di), *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia*.
- Lodi Rizzini, C. (2013b). Parigi, Londra, Stoccolma: Se è la società a essere in crisi. *Secondo Welfare*. <https://www.secondowelfare.it/primo-welfare/coesione-sociale/>
- Lodi Rizzini, C. (2023). Le coabitazioni solidali: Temi, logiche e scenari emergenti. In G. Costa, F. A. Minora (a cura di), *Coabitazioni solidali. Politiche, programmi e progetti* (pp. 35–46). Carocci editore.
- Lodi Rizzini, C. (2024). Collaborative Housing: A Potential Answer to (Housing) Exclusion? *Politiche Sociali*, 1, 109–130.
- Lungarella, R. (2010). «Social housing»: Una definizione inglese di «edilizia residenziale pubblica»? *Istituzioni del federalismo: rivista di studi giuridici e politici*, 3–4, 271–311.
- Maggio, M. (2023). *La politica del social mix. Aspetti teorici e pratici*. Bologna University Press.
- Maino, F., De Tommaso, C. V., Anastasia, R. (2023, novembre 2). Anziani fragili: Sfide e opportunità, tra innovazione e tradizione. *Secondo Welfare*. <https://www.secondowelfare.it/osservabiella/anziani-fragili-sfide-e-opportunita-t-ra-innovazione-e-tradizione/>

- Maino, F., Ferrera, M. (a cura di). (2013). *Primo Rapporto sul secondo welfare in Italia 2013*. Centro di Ricerca e Documentazione Luigi Einaudi. <https://www.secondowelfare.it/rapporto-sw/primo-rapporto-sul-secondo-welfare/>
- Monteleone, R. (2007). *La contrattualizzazione nelle politiche sociali. Forme ed effetti*. Officina Edizioni.
- Mullins, D., Moore, T. (2018). Self-organised and civil society participation in housing provision. *International Journal of Housing Policy*, 18(1), 1–14.
- Munk, A. (2002). Social Partnerships In Distressed Neighbourhoods: The Danish Case. *European Journal of Housing Policy*, 2(3), 223–244.
- Napoli, G. (2015). The economic sustainability of residential location and social housing. An application in Palermo city. *Aestimum*, 257–277.
- Napoli, G., Trovato, M. R., Barbaro, S. (2022). Social Housing and Affordable Rent: The Effectiveness of Legal Thresholds of Rents in Two Italian Metropolitan Cities. *Sustainability*, 14(12), 7172.
- Napoli, G., Trovato, M. R., Giuffrida, S. (2016). Housing Affordability and Income-threshold in Social Housing Policy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 223, 181–186.
- Olagnero, M. (2011). *L'innovazione nelle politiche abitative. Programmi e collaudi di realtà*. <https://iris.unito.it/handle/2318/95181>
- Palvarini, P. (2009). *Il disagio sociale nelle regioni italiane tra povertà economica e deprivazione abitativa*, [Tesi di dottorato in Studi Europei Urbani e Locali]. Università degli Studi di Milano-Bicocca.
- Palvarini, P. (2010). Cara dolce casa. Come cambia la povertà in Italia dopo le spese abitative. *Third annual Conference ESPAnet Italy*. ESPAnet.
- Paraciani, R. (2021). *Silver Economy. Un approccio innovativo alle politiche e ai servizi per gli anziani a Bologna*. Scuola Achille Ardigò del Comune di Bologna.
- Peretti, C., Pasut, W., Emmi, G., De Carli, M. (2015). Comfort and Perceived Air Quality in Refurbished Social Houses with Mechanical Ventilation System: The Impact of Occupants Behaviour. *Energy Procedia*, 78, 2887–2892.
- Petrella, B. (2016). Three Sustainable Residential Neighborhoods in South Italy. *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 216, 874–887.

- Petrillo, A. (2023). Il ritorno della questione della casa in Europa. *Sociologia urbana e rurale*, 131.
- Petrone, I. (2023, dicembre 12). *Il quadro normativo nazionale e regionale dell'ERS*. Intervento al seminario "L'ERS in Emilia-Romagna: stato dell'arte, norme e opportunità", Bologna.
- Priemus, H., Dieleman, F., Clapham, D. (1999). Current developments in social housing management. *Netherlands Journal of Housing and the Built Environment*, 14(3), 211–223.
- Puccini, E. (2016). *Verso una politica della casa. Dall'emergenza abitativa romana ad un nuovo modello nazionale*. Futura Editrice.
- Ranci, C. (2001). *Il mercato sociale dei servizi alla persona*. Carocci.
- Regione Toscana (2024). *Abitare in Toscana 2024: Tredicesimo rapporto sulla condizione abitativa*. Regione Toscana Direzione Sanità Welfare e Coesione Sociale Settore Welfare e Innovazione Sociale Osservatorio Sociale Regionale. <https://www.regione.toscana.it/-/abitare-in-toscana-anno-2024-tredicesimo-rapporto-sulla-condizione-abitativa>
- Sirombo, E., Filippi, M., Catalano, A., Sica, A. (2017). Building monitoring system in a large social housing intervention in Northern Italy. *Energy Procedia*, 140, 386–397.
- Tosi, A. (2017). *Le case dei poveri. È ancora possibile pensare un welfare abitativo?* Mimesis.
- Tulumello, S., Dagkouli-Kyriakoglou, M. (2024). Housing Financialization and the State, in and Beyond Southern Europe: A Conceptual and Operational Framework. *Housing, Theory and Society*, 41(2), 192–215.
- Tummers, L. (2016). The re-emergence of self-managed co-housing in Europe: A critical review of co-housing research. *Urban Studies*, 53(10), 2023–2040.
- Venditti, M. (2009). *Social housing. Logica sociale e approccio economico-aziendale*. Franco Angeli.
- Zanelli, M. (2015). Edilizia sociale e rigenerazione urbana: Una prospettiva regionale. In S. Santangelo, *Edilizia sociale e urbanistica. La difficile transizione dalla casa all'abitare*. Carocci editore.
- Zaccaria, R., Pavesi, A.S., Ferri, G. (2018). *Cambiare l'abitare cooperando. Il gestore sociale cooperativo infrastruttura dell'housing sociale e del welfare urbano*, Bruno Mondadori.



Osservatorio Metropolitano
Sistema Abitativo di Bologna



L'Osservatorio Metropolitano sul Sistema Abitativo

è stato istituito a Gennaio 2023 dal Comune di Bologna, con Città Metropolitana di Bologna, Regione Emilia-Romagna, Università di Bologna, ACER Bologna e Fondazione per l'Innovazione Urbana.

Ha lo scopo di approfondire le dinamiche di domanda e offerta che determinano la condizione abitativa a livello metropolitano per contribuire a produrre interventi più efficaci di politica per la casa, assicurando l'ascolto e la partecipazione della società civile organizzata. I Quaderni dell'Osservatorio sono uno degli strumenti di diffusione dei risultati di questi approfondimenti.

<https://www.pianoabitarebologna.it/osservatorio-metropolitano/>



Fondazione IU
Rusconi Ghigi



fondazione
abitare
bologna