

Il welfare a Modena

Attori, servizi e beneficiari

Capitolo 4

Il welfare abitativo a Modena

Autori: Davide Baldini, Eleonora Costantini, Ezra Ferrarini, Stefano Neri, Edoardo Renato Piombini, Mattia Perra

Coordinamento: Massimo Baldini

La ricerca, *promossa dalla Fondazione Ermanno Gorrieri per gli studi sociali e resa possibile grazie al contributo della Fondazione Modena*, descrive il sistema di welfare del Comune di Modena in alcune delle sue principali aree di intervento: i servizi per gli anziani e le persone con disabilità, le politiche di contrasto alla povertà, gli interventi rivolti ai migranti, il welfare abitativo e i servizi per la prima infanzia. Pur affrontando ambiti diversi, i capitoli condividono una prospettiva comune: leggere il welfare locale come un sistema di istituzioni, servizi, attori pubblici e privati e strumenti redistributivi che cercano di rispondere a bisogni in rapida trasformazione.

La ricerca

Il territorio del comune di Modena è caratterizzato da livelli relativamente elevati di reddito, occupazione e dotazione di servizi pubblici, erede di una lunga tradizione di welfare fondato sull'integrazione tra intervento pubblico e del terzo settore. Anche qui si manifestano processi che modificano i tratti della domanda sociale: l'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle fragilità economiche, la stagnazione dei redditi da lavoro, la crescita dei costi abitativi, i cambiamenti nelle strutture familiari, l'immigrazione e la trasformazione del mercato del lavoro. Anche in contesti economicamente dinamici emergono nuove vulnerabilità e cresce la pressione sul sistema locale di protezione sociale.

La ricerca adotta un approccio prevalentemente descrittivo e istituzionale, integrando dati statistici, informazioni amministrative e analisi delle politiche pubbliche. Le fonti utilizzate includono dati del Comune di Modena e dell'AUSL, flussi amministrativi regionali (FRNA, ReportER), indagini campionarie nazionali (PASSI d'Argento, EHIS, Istat) e, per il capitolo sulle tecnologie assistive nelle residenze per anziani, un'indagine originale condotta dal CAPP. Particolare attenzione è dedicata alla governance del welfare locale: al ruolo svolto dai vari soggetti — Comune, Azienda USL, Regione Emilia-Romagna, Terzo Settore e reti informali di cura — e alle loro relazioni. Ne emerge l'immagine di un welfare "misto", nel quale la qualità delle risposte dipende dalla capacità di coordinamento tra livelli istituzionali e dalla sostenibilità economica e organizzativa dei servizi.

L'obiettivo del lavoro non è soltanto descrivere l'offerta esistente, ma anche mettere in evidenza le principali tensioni che attraversano oggi il welfare urbano: il difficile rapporto tra universalismo e selettività in presenza di risorse limitate, tra diritti sociali e vincoli di bilancio, tra bisogni crescenti, innovazione e scarsità di personale qualificato.

Il lavoro è suddiviso in cinque capitoli tematici. Il primo analizza i servizi per gli anziani e le persone con disabilità: dopo una ricostruzione del quadro demografico e della governance multilivello, esamina l'offerta di servizi domiciliari, semiresidenziali e residenziali, con un approfondimento originale sull'adozione delle tecnologie assistive nelle Case Residenza per Anziani, e conclude con una sezione sul lavoro di cura formale e informale. Il secondo capitolo si concentra sulle politiche di contrasto alla povertà: ne descrive la dimensione quantitativa attraverso gli indicatori disponibili, ricostruisce il sistema di governance e gli attori coinvolti, e analizza i trasferimenti monetari e i servizi erogati, incluso il tema delle dipendenze. Il terzo capitolo esamina i bisogni sociali delle persone con background migratorio e le risposte del sistema locale, illustrando sia i servizi specialistici sia quelli generalisti. Il quarto capitolo è dedicato al welfare abitativo: descrive gli strumenti pubblici e privati a sostegno dell'accesso alla casa — dall'edilizia residenziale pubblica all'Agenzia Casa, dai fondi per l'affitto agli incentivi fiscali — e i principali attori coinvolti. Chiude la ricerca un capitolo sui servizi per la prima infanzia, che analizza l'offerta di nidi e servizi integrativi nel territorio comunale.

Capitolo 4

Il welfare abitativo a Modena

Indice

1 Introduzione

2 La governance del sistema degli interventi per la casa

3 Gli strumenti

4 Gli attori

5 Conclusioni

1. Introduzione

Questo capitolo è dedicato agli interventi, pubblici e privati, che hanno lo scopo di favorire l'accesso all'abitazione da parte delle famiglie e di sostenerne il costo. L'abitazione è una dimensione cruciale del benessere delle famiglie e una delle principali aree di intervento delle politiche sociali locali, in un contesto caratterizzato da carenza di nuovi alloggi, scarsa crescita dei redditi, aumento del numero delle famiglie unipersonali e presenza di nuovi bisogni abitativi legati a precarietà lavorativa, immigrazione, invecchiamento e disabilità. Data la varietà degli interventi e la molteplicità dei soggetti coinvolti, proporre una descrizione organica di questo sistema non è semplice: il lavoro è un primo tentativo – che non ha precedenti per quanto ne sappiamo – di costruire una descrizione generale e il più possibile comprensiva di questo mondo. È dunque per sua natura un testo aperto ad aggiustamenti e approfondimenti. Dopo una ricostruzione sintetica del funzionamento complessivo del sistema locale delle politiche e dei diversi attori pubblici e privati coinvolti, la sezione 4 si concentra sulle singole forme di intervento e quella successiva sui soggetti in esse coinvolti.

2. La governance del sistema degli interventi per la casa

2.1. Ruolo e competenze della Regione

La Regione Emilia Romagna ha un ruolo di **indirizzo normativo, programmazione strategica e finanziamento**, poiché definisce il quadro entro cui si colloca l'azione dei Comuni. Non interviene nella gestione diretta degli alloggi né nella presa in carico dei nuclei familiari, ma svolge una funzione di regia e di indirizzo. Fissa regole comuni e trasferisce risorse ai livelli locali, cui spetta l'attuazione concreta degli interventi. La Regione Emilia-Romagna è titolare della competenza legislativa in materia di **politiche per la casa ed edilizia residenziale pubblica**. Essa stabilisce¹:

- i **requisiti di accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP)**, relativi a residenza, condizione economica (ISEE), cittadinanza o titolo di soggiorno e assenza di proprietà immobiliari adeguate;
- i criteri generali di assegnazione e permanenza negli alloggi ERP;
- le tipologie di canone applicabili e i principi di sostenibilità economica;
- gli standard minimi di qualità del patrimonio abitativo e della sua gestione;
- il ruolo dei soggetti gestori, in particolare delle ACER, e i principi del sistema di accreditamento;
- l'aggiornamento periodico dei limiti di reddito, i criteri generali per la determinazione dei canoni di locazione e i massimali dei costi di gestione degli alloggi ERP.

In particolare, la normativa regionale definisce i criteri generali per la determinazione dei canoni di locazione degli alloggi ERP lasciando però ai Comuni il compito di applicarli nella gestione concreta del patrimonio abitativo. Nell'ambito della gestione dell'edilizia residenziale

¹ Ai sensi della LR 24/2001.

pubblica, i Comuni sono infatti responsabili della determinazione dei canoni di locazione degli alloggi ERP, applicando i criteri stabiliti dalla Regione Emilia-Romagna ai sensi della L.R. 24/2001².

Per ciascun alloggio viene individuato il cosiddetto canone oggettivo, ottenuto moltiplicando la superficie calpestabile dell'alloggio per il valore della superficie espresso in euro al metro quadrato. Tale valore dipende da diversi parametri qualitativi dell'alloggio, come la presenza di ascensore o di doppi servizi, nonché dalla sua ubicazione nel territorio comunale e dalla dimensione demografica del Comune. I valori delle superfici in euro/m² sono aggiornati periodicamente dalla Regione con cadenza triennale; l'aggiornamento più recente è stato disposto con delibera della Giunta regionale n. 896 del 9 giugno 2025.

Il sistema dei canoni prevede inoltre una differenziazione in fasce di reddito, che determina modalità diverse di calcolo del canone effettivamente pagato dagli assegnatari. Nella fascia di protezione (ISEE fino a 7.620,00 euro) il canone è determinato esclusivamente in funzione del reddito del nucleo familiare. In questo caso il canone corrisponde a una percentuale del reddito, stabilita dai Comuni, che non può comunque superare il 20% del reddito familiare. I nuclei familiari collocati nella fascia dell'accesso (ISEE compreso tra 7.620,01 euro e 20.217,01 euro) pagano il canone oggettivo con una riduzione che può arrivare fino al 50%. Nella fascia della permanenza (ISEE compreso tra 20.217,02 euro e 28.304,30 euro) il canone applicato corrisponde al canone oggettivo, che può essere eventualmente maggiorato dai Comuni fino a un massimo del 45%. Infine, nella fascia della decadenza (ISEE superiore a 28.304,30 euro) viene applicato, fino al rilascio dell'alloggio, un canone maggiorato determinato dal Comune.

Oltre a definire i criteri per il calcolo dei canoni, la Regione stabilisce anche i massimali dei costi di gestione degli alloggi ERP (Tab. 2.1.), che costituiscono i valori massimi cui devono fare riferimento i Comuni e i soggetti gestori nella definizione delle convenzioni di gestione del patrimonio abitativo. Tali massimali sono stati stabiliti dall'Assemblea legislativa con deliberazione del Consiglio regionale n. 391/2002, in attuazione dell'art. 4, comma 3, lettera c) della L.R. 24/2001, e sono stati aggiornati più recentemente con delibera della Giunta regionale n. 1590 del 25 settembre 2023, che ha applicato un incremento del 16% sulla base dell'indice ISTAT FOI.

Tab. 2.1. *Massimali dei costi di gestione alloggi ERP*

Numero alloggi	massimale costo gestione ex DCR 391/2002 in euro	incremento in euro Istat Foi Giugno 2018 - Giugno 2023 pari a 16%	massimale costo gestione aggiornato in euro arrotondato
Fino a 4.000	52	8,32	60
da 4.000 a 6.000	47	7,52	55
da 6.000 a 10.000	44	7,04	51
oltre 10.000	37	5,92	43

Fonte: Regione Emilia-Romagna

² Per il paragrafo che segue consultare il sito della Regione in materia di *competenze regionali nella gestione degli alloggi ERP*.

La definizione dei criteri per la determinazione dei canoni e dei massimali dei costi di gestione rappresenta uno degli strumenti attraverso cui la Regione esercita le funzioni di regolazione e indirizzo del sistema dell'edilizia residenziale pubblica richiamate in precedenza. Tale meccanismo di governance multilivello assicura un quadro di riferimento uniforme su scala regionale, limitando la discrezionalità locale nella definizione dei diritti di accesso e garantendo che l'edilizia pubblica mantenga una funzione universalistica. In questo schema generale, ai Comuni è lasciato tuttavia un margine di adattamento attraverso la definizione dei criteri di priorità e delle modalità attuative. Se la Regione³, da un lato, stabilisce le linee guida dell'intervento pubblico nel settore abitativo, è invece compito del Comune disciplinare le modalità di assegnazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, stabilendone i requisiti per l'accesso e le modalità di assegnazione⁴.

La Regione non solo regola il sistema, ma svolge anche un ruolo di **programmazione strategica** delle politiche abitative attraverso piani, programmi e atti di indirizzo pluriennali che definiscono le principali linee di intervento e le categorie sociali prioritarie. La programmazione regionale si muove lungo alcune direttrici ricorrenti: il rafforzamento e la riqualificazione del patrimonio ERP, lo sviluppo dell'edilizia residenziale sociale (ERS) come segmento intermedio tra mercato ed edilizia pubblica, il recupero e la valorizzazione del patrimonio esistente, il contenimento dei costi dell'affitto e la prevenzione dell'emergenza abitativa. Anche sul versante finanziario il ruolo della Regione è molto rilevante, poiché una quota significativa delle risorse utilizzate dai Comuni per le politiche abitative proviene da fondi regionali (spesso integrati da risorse nazionali).

Tra i principali strumenti finanziari regionali rientrano:

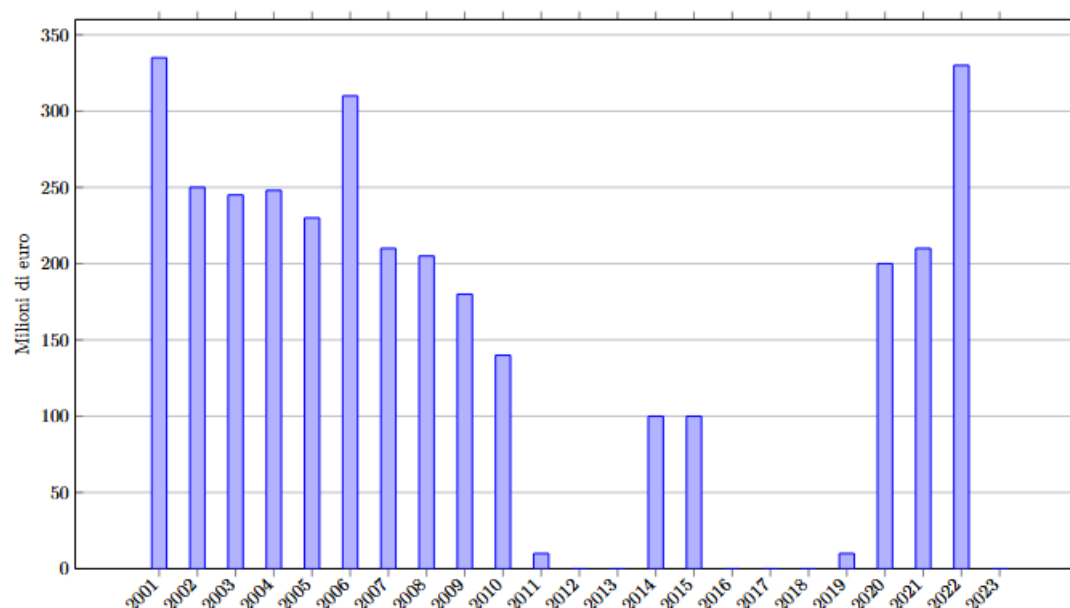
- il **Fondo regionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione** (Fondo Affitto), che finanzia contributi economici destinati alle famiglie in affitto con difficoltà reddituali;
- il **Fondo per la morosità incolpevole**, alimentato da risorse regionali e statali, finalizzato alla prevenzione degli sfratti e alla gestione delle situazioni di temporanea insolvenza;
- I programmi di finanziamento per la **costruzione, il recupero e la riqualificazione di alloggi ERP ed ERS**;
- I contributi per progetti sperimentali di **housing sociale, abitare collaborativo e mediazione abitativa**, spesso realizzati in partenariato con Comuni e soggetti del Terzo Settore.

Negli anni più recenti, tuttavia, il tradizionale Fondo nazionale per il sostegno all'affitto ha progressivamente perso rilevanza. Nel 2023, infatti, il Governo ha azzerato il contributo statale destinato ai bonus affitto, trasferendo di fatto alle Regioni l'onere di sostenere tali interventi (si veda la Figura 2.1).

³ Legge regionale 8 agosto 2001 n. 24 "Disciplina Generale dell'Intervento Pubblico nel Settore Abitativo"

⁴ Per dettagli consultare il *Regolamento comunale per l'assegnazione degli alloggi ERP* approvato con deliberazione del Consiglio Comunale n. 46 del 05/11/2020.

Fig. 2.1. Finanziamenti dello Stato centrale al fondo per il sostegno alle locazioni



Fonte: Pagella Politica⁵

Per quanto riguarda gli interventi di finanziamento e recupero di alloggi ERP ed ERS, spesso realizzati in collaborazione con i Comuni, nel 2024 la Regione ha stanziato 7 milioni di euro per la realizzazione di alloggi a canone calmierato destinati alla cosiddetta *fascia grigia*. Si tratta di famiglie con un indicatore ISEE fino a 35.000 euro, che non rientrano nei requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica ma incontrano comunque difficoltà nel sostenere i prezzi del mercato abitativo. I destinatari del bando regionale sono cooperative di abitazione, imprese costruttrici e loro consorzi, che possono presentare progetti integrati comprendenti, accanto alla realizzazione di alloggi di Edilizia Residenziale Sociale (ERS), anche servizi di carattere culturale, socio-assistenziale ed educativo destinati ai residenti. Le risorse sono suddivise in due linee di finanziamento distinte: 5 milioni di euro destinati a ridurre il canone di locazione e 2 milioni di euro finalizzati a concorrere ai costi di realizzazione degli spazi comuni, dei servizi e delle attrezzature previste nei progetti.⁶

Nel quadro delle politiche regionali per l'abitare, la Regione Emilia-Romagna partecipa anche al Programma Innovativo Nazionale per la Qualità dell'Abitare (PINQuA), un piano di investimento nazionale volto a incrementare e riqualificare il patrimonio di edilizia residenziale sociale e a promuovere interventi di rigenerazione urbana e coesione sociale. Nel caso del progetto PINQuA Nord di Modena, la Regione contribuisce al finanziamento di alcuni interventi previsti nel comparto della zona nord della città. In particolare, cofinanzia la realizzazione di nuove palazzine di edilizia residenziale sociale (ERS) in via Nonantolana – per complessivi 48 alloggi ERS – nonché altri interventi di rigenerazione urbana collegati al

⁵ “No, il governo non ha cancellato il fondo di supporto per gli affitti”, Pagella Politica, 03/05/2023.

⁶ *Housing sociale, dalla Regione 7 milioni di euro per la realizzazione di alloggi ERS a canone calmierato destinati a Imprese e Consorzi*, ANCE-EMILIA, 2023.

progetto. Parallelamente, ACER Modena (Azienda Casa dell'Emilia Romagna della provincia di Modena) è impegnata nella realizzazione di una palazzina di 26 alloggi ERP, sempre nello stesso comparto urbano^{7 8}.

Accanto agli interventi di nuova costruzione o riqualificazione del patrimonio pubblico, la Regione ha promosso nel 2022 il programma "Patto per la Casa Emilia-Romagna", con l'obiettivo di ampliare l'offerta di alloggi in locazione a canoni calmierati (indirizzato alle famiglie di fascia grigia)⁹. Attraverso questo programma la Regione mette a disposizione risorse per sostenere Comuni, Unioni di Comuni e Agenzie sociali per l'affitto, con l'obiettivo di incentivare i proprietari privati a mettere a disposizione alloggi a canone concordato e favorire la gestione degli stessi da parte di soggetti intermediari specializzati. La logica dell'intervento è quella di valorizzare il patrimonio abitativo esistente e attualmente inutilizzato, creando un circuito in cui proprietari, inquilini e amministrazioni locali possano trarre beneficio da un sistema di locazione più stabile e accessibile.

Congiuntamente la Regione continua a finanziare il Fondo sociale per l'accesso alle abitazioni in locazione (Fondo Affitto), che prevede contributi fino a 1.500–2.000 euro per famiglia, a seconda dell'incidenza dell'affitto sul reddito e rappresenta uno degli strumenti principali di sostegno alle famiglie che incontrano difficoltà nel pagamento del canone. Il fondo è gestito attraverso bandi comunali e prevede contributi economici destinati agli inquilini con redditi bassi, sulla base di criteri legati all'ISEE e all'incidenza dell'affitto sul reddito familiare. Nel 2024 sono stati stanziati 10 milioni di euro in Emilia-Romagna, di cui circa 450 mila euro (2024)¹⁰ destinati al Comune di Modena¹¹.

Le risorse regionali vengono quindi trasferite ai Comuni, che provvedono poi all'erogazione dei contributi tramite specifici bandi pubblici rivolti ai cittadini. I bandi comunali stabiliscono requisiti piuttosto stringenti di accesso al contributo. Tra i criteri normalmente previsti rientrano limiti ISEE molto contenuti e la presenza di un contratto di locazione regolarmente registrato, mentre l'entità del contributo è generalmente commisurata al numero di mensilità di affitto o all'incidenza del canone sul reddito familiare. Ad esempio, per il contributo comunale sul canone di locazione (Bando affitto 2025) è richiesto ISEE $\leq$ 10.000 euro e incidenza del canone annuo sull'Indicatore di situazione reddituale (ISR) superiore al 30%, a fronte di contributi fino a 1.500 euro per richiedente, corrispondenti a tre mensilità del canone (escluse le spese condominiali)¹².

Accanto al Fondo Affitto opera inoltre il Fondo per la morosità incolpevole, rivolto agli inquilini che si trovano in difficoltà nel pagamento del canone a seguito di eventi imprevedibili – come perdita del lavoro, riduzione del reddito o gravi problemi di salute – e che siano destinatari di una procedura di sfratto per morosità. Questo fondo (derivante da fondi statali

⁷ PINQUA ID 125 - Modena. Abitare dopo la pandemia: la città nel quartiere, Comune di Modena

⁸ Prende il via il progetto "Modena, Abitare dopo la pandemia: la città nel quartiere", ANCE-EMILIA 2021

⁹ Patto per la Casa Emilia-Romagna, sito regionale

¹⁰ Bando affitto /2 – Dalla Regione 454mila euro per le domande presentate nel 2024, pubblicazione in data 23/10/2025

¹¹ Delibera di Giunta n. 1620 dell'8 luglio 2024.

¹² Bando affitto 2025: domande per il contributo comunale sul canone di locazione, Comune di Modena.

ripartiti dalla Regione) consente di sanare arretrati di affitto fino a circa 12.000 euro per evitare lo sfratto, ma è accessibile solo con determinati requisiti (ISEE < 26.000 euro, presenza di sfratto per morosità già convalidato e contestuale stipula di un nuovo contratto o mantenimento dell'alloggio)¹³.

Infine, la Regione co-finanzia progettualità sociali legate alla casa: ad esempio progetti di integrazione abitativa per migranti e fragili (Fondo FAMI UE), per senza dimora e sperimentazioni Housing First. Queste ultime, insieme agli interventi miranti a potenziare la rete dei servizi per il pronto intervento sociale, sono state rese possibili tramite il progetto regionale INSIDE¹⁴. Quest'ultimo è stato finanziato complessivamente con 2.899.300 euro di cui 1.449.650 euro dal Fondo PON Inclusione e 1.449.650 euro dal Fondo FEAD. Assieme a questo progetto, in cui la governance spetta alla Regione e il ruolo operativo agli Ambiti Territoriali Sociali, il Fondo nazionale per la lotta alla povertà ha destinato complessivamente 1.181.600 euro annui agli Ambiti territoriali sociali dell'Emilia-Romagna per interventi rivolti alle persone in condizione di povertà estrema e senza dimora, coinvolgendo i Comuni capoluogo (eccettuata Bologna) oltre a Carpi, Imola e Faenza nel periodo 2021-2023 (Regione Emilia-Romagna, Delibera di Giunta regionale relativa al riparto del Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale del 04/05/2023).

Inoltre, la Legge regionale n. 10/2021 ha disposto l'iscrizione dei senza dimora nelle liste degli assistiti delle Aziende USL regionali. Essa prevede l'assegnazione di un medico di medicina generale attraverso la mediazione dei servizi sociali e in base alla prossimità al luogo in cui si trova la persona (Regione Emilia-Romagna, L.R. 29 luglio 2021 n. 10).

Il rapporto tra Regione Emilia-Romagna e Comuni in materia di housing può quindi essere descritto come un modello di **governance multilivello**. La Regione definisce il quadro normativo, gli obiettivi strategici e le risorse finanziarie; i Comuni, dal canto loro, svolgono la funzione di attuazione, **adattamento e presa in carico dei bisogni abitativi locali**. **I Comuni dipendono in larga misura dalle risorse regionali per finanziare i propri interventi, mentre la Regione si affida alla capacità amministrativa dei Comuni per tradurre gli indirizzi generali in politiche efficaci.**

2.2. Ruolo e competenze della Provincia

La Provincia di Modena, dopo la riforma del 2014¹⁵, ha meno competenze dirette in materia abitativa, ma supporta la programmazione territoriale. In passato la Provincia stessa realizzò interventi ERP: ad esempio nel 2011 finanziò con 3,4 milioni di euro la costruzione di 19

¹³ Fondo morosità incolpevole, sito della Regione Emilia Romagna.

¹⁴ Progetto INSIDE - Interventi Strutturati e Innovativi per contrastare la grave emarginazione adulta senza Dimora in Emilia-Romagna, sito della Regione.

¹⁵ Legge 7 aprile 2014, n. 56, "Disposizioni sulle città metropolitane, sulle province, sulle unioni e fusioni di comuni".

alloggi popolari a Modena in via dello Zodiaco¹⁶, affidandone la realizzazione e gestione ad ACER¹⁷. Oggi, la Provincia coordina osservatori (es. Osservatorio provinciale sulla condizione abitativa) e può partecipare a tavoli di concertazione con Regione e Comuni. Provincia e Comune di Modena hanno contribuito alla gestione di un Fondo emergenza abitativa fino al 2019 al fine di concedere contributi che favorissero l'accesso, la permanenza e la mobilità nel settore delle locazioni (pagamento caparra, attivazione utenze, etc.), garantissero i crediti assunti dalle banche nei confronti degli inquilini che sottoscrivevano con i proprietari degli immobili un'intesa per la sospensione dell'esecuzione delle procedure di sfratto e infine concedere contributi a favore di inquilini inadempienti nel pagamento del canone di locazione.

2.3. Ruolo e competenze del Comune

Il Comune di Modena svolge un ruolo di attuazione, coordinamento e integrazione delle politiche per la casa. Operando all'interno di un quadro normativo e finanziario definito prevalentemente a livello regionale, il Comune rappresenta il principale punto di contatto tra le politiche pubbliche e i bisogni abitativi delle famiglie, traducendo gli indirizzi generali in interventi concreti sul territorio. In particolare, l'ente locale esercita diverse funzioni operative all'interno del sistema di welfare abitativo:

- Regolatore dell'accesso, poiché, in base alla Legge regionale Emilia-Romagna n. 24/2001¹⁸, che disciplina l'intervento pubblico nel settore abitativo, ai Comuni spetta la gestione operativa del patrimonio ERP e l'attuazione delle politiche abitative sul territorio. In particolare, i Comuni definiscono i regolamenti per l'assegnazione degli alloggi, stabiliscono i criteri di priorità per la formazione delle graduatorie e disciplinano le procedure di assegnazione e di permanenza negli alloggi, nel rispetto dei requisiti e dei criteri generali stabiliti dalla Regione.
- Gestore di strumenti di sostegno economico all'abitare, attraverso bandi per il contributo affitto, interventi per l'emergenza abitativa e misure per la morosità incolpevole, spesso integrando fondi regionali o statali con risorse del bilancio comunale (Comune di Modena, contributo affitto; Comune di Modena, bando affitto comunale).
- Intermediario sociale nel mercato della locazione privata, tramite strumenti come il servizio Agenzia Casa, che mira ad ampliare l'offerta di alloggi accessibili oltre il patrimonio pubblico, favorendo l'incontro tra proprietari e famiglie con difficoltà di accesso al mercato (Comune di Modena, servizio Agenzia Casa).

¹⁶ Comunicato stampa della Provincia di Modena, "modena, dalla provincia via a 19 nuovi alloggi erp gestiti da acer, investimento di oltre 3 milioni di €"

¹⁷ Convenzione per l'affidamento in concessione all'azienda casa Emilia-Romagna (acer) Modena della gestione e manutenzione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica della provincia di Modena. regione Emilia-Romagna, legge regionale 8 agosto 2001, n. 24, *disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo*.

¹⁸ Regione Emilia-Romagna, L.R. 8 agosto 2001, n. 24, *"Disciplina generale dell'intervento pubblico nel settore abitativo"*.

- Coordinatore territoriale delle politiche abitative, collaborando con Acer e con il Terzo settore per la gestione di interventi di co-housing e percorsi di accompagnamento all'autonomia abitativa¹⁹.

Siccome l'ERP da sola non è sufficiente a intercettare l'intero fabbisogno²⁰, il Comune di Modena si è mosso anche sul versante del mercato privato, con strumenti di intermediazione e agevolazione dell'accesso. In questo quadro assume rilievo il servizio di Agenzia Casa, che permette di reperire alloggi sfitti sul mercato e di metterli a disposizione di nuclei in difficoltà a condizioni più sostenibili rispetto ai prezzi di mercato²¹. Tali alloggi "recuperati" dal Comune vengono concessi a canone inferiore al mercato, senza cauzione, e con durata temporanea definita, generalmente di tre anni rinnovabili per altri due. I dati mostrano però che anche questo strumento non riesce a compensare il fabbisogno di alloggi a canone calmierato. Nel 2024, per il Comune di Modena, il canone calmierato registra 526 alloggi disponibili a fronte di 2.146 domande in attesa²². Per prevenire eventuali procedure di sfratto è sempre il Comune a gestire il lato operativo: tramite assistenza ai cittadini, istruttoria, graduatorie, pagamenti e presa in carico delle fragilità (non emette gli sfratti, ma può prevenirli e governarne gli effetti sociali)²³. Il Comune può agire soprattutto su due piani:

- Prevenzione economica: contributi affitto e sostegni mirati, con istruttorie e pagamenti tempestivi (l'ORSA sottolinea che la tempestività spesso è determinante per evitare l'escalation della morosità)²⁴.
- Gestione della morosità incolpevole: con accesso condizionato a eventi gravi (licenziamento, riduzione orario, cassa integrazione, malattia grave ecc.), requisiti economici ($ISE \leq 35.000\text{€}$ o $ISEE \leq 26.000\text{€}$) e priorità per fragilità (minori, anziani, disabilità $\geq 74\%$, presa in carico servizi)²⁵.

In sintesi, il Comune di Modena è il principale attore pubblico che organizza localmente il diritto all'abitare, seleziona i destinatari, mobilita risorse, coordina gli attori e cerca di tenere insieme protezione sociale, inclusione e sostenibilità del sistema. Proprio per questo il suo ruolo nel welfare abitativo modenese è centrale, strutturale e non sostituibile.

Sul versante investimenti, il Comune cofinanzia progetti di nuove costruzioni o acquisizioni. Tramite l'accordo PINQuA l'ente locale partecipa con la sua società di trasformazione urbana

¹⁹ Comune di Modena, servizio "Contributo per pagamento affitto"; Comune di Modena, servizio ERP; Comune di Modena, avviso residence sociale via Martinelli 80.

²⁰ Osservatorio delle politiche abitative, *Analisi delle domande e delle assegnazioni ERP 2024*.

²¹ Comune di Modena, servizio "Alloggi Agenzia Casa".

²² Primamodena, *Emergenza casa: oltre duemila domande in attesa di assegnazione*, 2025.

²³ Per maggiori informazioni consultare il "Bando Fondo Affitto 2024" sul sito del Comune.

²⁴ *Analisi Sfratti in Emilia-Romagna – 2024*.

²⁵ "Chiedere la concessione del contributo per il sostegno agli inquilini morosi incolpevoli", Sportello telematico polifunzionale del Comune di Modena.

CambiaMo S.p.A.²⁶, che contribuisce con proprie risorse alla realizzazione degli interventi residenziali e infrastrutturali (strada Canaletto, riqualificazione ex Stallini, ecc.). Il Comune di Modena ha anche ceduto o messo a disposizione aree edificabili o immobili per programmi di housing sociale come l'area dell'ex Consorzio Agrario dove sorgeranno 45 alloggi ERS nell'ambito del PINQuA, realizzati anche grazie ad accordi urbanistici con investitori privati (nel comparto ex Consorzio l'azienda Esselunga finanzia un parcheggio multipiano e parco pubblico, come oneri legati al proprio intervento commerciale). Un altro esempio di leva comunale è l'uso di accordi di programma e varianti urbanistiche per ottenere alloggi convenzionati. A novembre 2025 il Comune, in collaborazione con ACER e proprietà private, aveva promosso la trasformazione di uffici inutilizzati in appartamenti a canone calmierato, tuttavia 3 mesi dopo (Gennaio 2026) gli alloggi candidati alla trasformazione erano meno di dieci, molto pochi rispetto alle centinaia previste. Gli ulteriori incentivi locali includono riduzione di oneri di urbanizzazione, contributi una tantum ai proprietari che affittano attraverso l'Agenzia Casa e, in generale, la defiscalizzazione (IMU ridotta per contratti concordati). In sintesi, il Comune di Modena utilizza sia fondi propri sia la leva normativa/urbanistica per ampliare l'offerta di alloggi sociali.

Accanto ai livelli istituzionali della Regione e dei Comuni operano altri soggetti che contribuiscono al funzionamento del sistema locale di welfare abitativo. Tra i principali attori figurano le ACER (Aziende Casa Emilia-Romagna), che svolgono funzioni di gestione tecnica e amministrativa del patrimonio di edilizia residenziale pubblica per conto degli enti locali; le cooperative di abitazione e i soggetti dell'edilizia residenziale sociale, che realizzano o gestiscono alloggi a prezzi calmierati attraverso accordi con il settore pubblico; e una pluralità di organizzazioni del terzo settore, impegnate in attività di supporto alle famiglie in difficoltà, mediazione abitativa e progetti di accompagnamento all'abitare.

Una parte dei finanziamenti infatti proviene anche da attori non pubblici. I fondi immobiliari (come il Fondo Scoiattolo) possono contribuire rigenerando il proprio patrimonio a fini sociali. Nel caso del Fondo Scoiattolo, la convenzione col Comune ha permesso di immettere 65 alloggi nel circuito calmierato²⁷. Le cooperative edilizie autofinanziano i progetti tramite capitale sociale dei soci e mutui bancari, contando su ritorni a medio termine dalla vendita o locazione convenzionata degli alloggi. Anche le Fondazioni bancarie locali hanno dato contributi su progetti specifici (ad es. Fondazione di Modena ha sostenuto progetti di co-housing per persone con disabilità e housing first in città). Il terzo settore mobilita risorse sotto forma di volontariato, donazioni e fondi ecclesiastici: Caritas, grazie all'8x1000 e a donazioni private, eroga micro-contributi per affitti e cauzioni a famiglie indigenti e gestisce immobili della Diocesi destinati all'accoglienza.

Ognuno di questi soggetti opera in stretta relazione con gli altri, i Comuni definiscono gli indirizzi e i criteri di accesso agli interventi, ACER gestisce operativamente il patrimonio abitativo pubblico, mentre cooperative e organizzazioni sociali contribuiscono ad ampliare l'offerta di alloggi accessibili e a sostenere le situazioni di fragilità abitativa. Le sezioni successive analizzano più nel dettaglio gli strumenti adottati dalla governance, il ruolo e le

²⁶ Società di trasformazione urbana (STU) costituita ai sensi dell'art. 120 del TUEL e della Legge Regionale 19/1998 fra il Comune di Modena e l'Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Modena.

²⁷ Comune di Modena, Consiglio Comunale, Seduta del 02 DICEMBRE 2024 Resoconto della seduta n. 33/2024.

attività di questi attori nel contesto del welfare abitativo modenese.

3. Gli strumenti del welfare abitativo a Modena

3.1. L'edilizia Residenziale Pubblica (ERP)

Il cuore del welfare abitativo modenese è l'ERP, cioè le case popolari di proprietà pubblica e affidate in locazione a canoni inferiori ai valori di mercato. A Modena la gestione del patrimonio ERP è affidata ad ACER Modena (Azienda Casa Emilia-Romagna – Modena), erede dell'ex IACP. ACER Modena²⁸ è un ente pubblico economico di livello provinciale. Esso appartiene ai Comuni della provincia di Modena (la Fig. 3.1. mostra la composizione del capitale sociale di ACER nel 2025), che ne sono i soci e ne esercitano le funzioni di indirizzo e controllo attraverso gli organi di governance previsti dallo statuto. Non si tratta dunque di un'agenzia regionale né di un soggetto privato, ma di un ente strumentale degli enti locali, creato per gestire in modo coordinato il patrimonio di edilizia residenziale pubblica.

Fig. 3.1. Prime 10 partecipazioni al capitale sociale di ACER Modena aggiornate al 16/09/2025

SOGGETTI PARTECIPANTI	%
COMUNE DI MODENA	21,07%
AMMINISTRAZIONE PROVINCIALE	20,00%
COMUNE DI CARPI	8,05%
COMUNE DI SASSUOLO	4,66%
COMUNE DI FORMIGINE	3,92%
COMUNE DI CASTELFRANCO EMILIA	3,73%
COMUNE DI VIGNOLA	2,88%
COMUNE DI MIRANDOLA	2,74%
COMUNE DI PAVULLO nel FRIGNANO	1,98%
COMUNE DI MARANELLO	1,97%

Fonte: Sito di ACER Modena

ACER Modena opera sull'intero territorio della provincia di Modena, e non esclusivamente nel Comune capoluogo. Essa gestisce il patrimonio ERP di tutti i Comuni della provincia che hanno conferito la gestione all'ente, applicando le regole e i criteri definiti da ciascun Comune per il proprio territorio. Il Comune di Modena, tramite l'Ufficio Servizi per la Casa e l'Abitare Sociale, cura i bandi, le graduatorie e l'assegnazione delle case popolari, mentre ACER si

²⁸ Per maggiori dettagli consultare la sezione dedicata ad ACER all'interno della sezione "Attori".

occupa poi della stipula dei contratti, della gestione tecnica e amministrativa degli immobili e del supporto agli inquilini.

Gli alloggi ERP gestiti da ACER sono destinati a famiglie a basso reddito o in condizioni di fragilità socioeconomica, con canoni fortemente agevolati (canone sociale) calcolati in base all'ISEE. L'accesso è regolato da requisiti stringenti fissati dalla Regione Emilia-Romagna (es. limiti di reddito, assenza di altre proprietà immobiliari, residenza, ecc.) e da un Regolamento comunale per l'assegnazione ERP, che assegna punteggi alle domande in base a bisogno abitativo, composizione familiare, presenza di disabili, anzianità di residenza, ecc. Le graduatorie ERP vengono periodicamente aggiornate e rese pubbliche dal Comune.

Nello specifico ACER Modena gestisce tramite contratti di servizio il patrimonio di ERP e non ERP dei Comuni e della Provincia di Modena, per un totale di 7.088 alloggi (esercizio 2023); le modalità di gestione del patrimonio sono regolate da contratti di Servizio. La gestione di un alloggio ERP, dopo l'assegnazione effettuata dal Comune o dall'Unione dove l'alloggio è situato, comporta l'accoglimento del nucleo familiare, la comunicazione del canone, la sottoscrizione del contratto di locazione e, nel corso dello stesso, la presa in carico delle manutenzioni, se e quando necessarie, per terminare alla chiusura del contratto con il ritiro delle chiavi per finita locazione e l'eventuale quantificazione di insoluti e danni.

L'Azienda costituisce lo strumento del quale i Comuni della Provincia, la Provincia stessa, la Regione, lo Stato e gli altri Enti pubblici si avvalgono per la gestione del patrimonio di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP, circa 80-88% degli alloggi gestiti negli ultimi cinque anni) e Sociale (ERS, il restante 20-12% degli alloggi ACER) e per l'esercizio delle proprie funzioni nel campo delle politiche abitative. Dal punto di vista quantitativo, il patrimonio complessivo di edilizia residenziale pubblica ammonta a 6.196 alloggi ERP distribuiti sul territorio provinciale. Il numero di alloggi risulta sostanzialmente stabile negli ultimi anni: 6.181 nel 2022, 6.188 nel 2023 e 6.196 nel 2024, confermando una crescita molto limitata dello stock abitativo pubblico²⁹. Di questi alloggi, 5.296 risultano occupati regolarmente, 168 occupati con irregolarità, 139 liberi e prontamente assegnabili e 593 liberi ma non immediatamente assegnabili, spesso a causa di lavori edilizi o problemi amministrativi. In termini percentuali circa l'88% degli alloggi risulta occupato, mentre circa il 12% del patrimonio non è attualmente utilizzato, anche se solo una piccola parte è effettivamente assegnabile nell'immediato.

Per quanto riguarda la domanda abitativa, nella provincia di Modena nel 2024 risultano 2.819 domande in graduatoria ai fini dell'assegnazione, mentre le assegnazioni effettuate nel corso dell'anno sono state 171. Al 31 dicembre 2024 le domande in attesa di assegnazione sono 3.430, valore che rappresenta circa il 55% del patrimonio ERP disponibile, una quota sostanzialmente in linea con la media regionale³⁰.

Nel solo Comune di Modena i numeri sono particolarmente significativi: nel 2024 sono state registrate 563 domande pervenute, 1.171 domande valide in graduatoria, 79 assegnazioni

²⁹ Molti di questi dati successivi sono ricavabili dal "Rapporto Edilizia Residenziale Pubblica in Locazione", rilevazione al 31 dicembre 2024, Osservatorio regionale del sistema abitativo.

³⁰ Sulla domanda i dati fanno riferimento a "Analisi delle domande e delle assegnazioni ERP 2024 in Emilia-Romagna", Osservatorio regionale del sistema abitativo.

effettuate e 1.205 domande ancora in attesa di assegnazione, a fronte di 2.668 alloggi ERP presenti nel territorio comunale³¹.

Se si osserva il funzionamento del sistema nel corso dell'anno³², nella provincia di Modena le assegnazioni totali nel 2024 sono state 336, di cui 227 nuove assegnazioni e 109 cambi di alloggio. Il turnover complessivo del patrimonio ERP risulta pari al 6,2%, valore superiore alla media regionale del 4,9%, mentre il turnover relativo alle sole nuove assegnazioni è pari al 4,2% (Tab. 3.1.). Ciò significa che, rispetto ad altre province della regione, il sistema ERP modenese presenta una rotazione leggermente più elevata degli alloggi disponibili.

Tab. 3.1. *Turnover e assegnazioni ERP per provincia - Anno 2024*

Provincia	Cambio alloggio	Nuova assegnazione	Assegnazioni totali	Turnover nuova assegnazione	Turnover totale
Piacenza	28	121	149	4,7%	5,7%
Parma	36	289	325	5,3%	5,9%
Reggio Emilia	20	78	98	2,3%	2,9%
Modena	109	227	336	4,2%	6,2%
Bologna	109	511	620	3,1%	3,8%
Ferrara	48	226	274	4,6%	5,6%
Ravenna	56	119	175	2,9%	4,3%
Forlì-Cesena	31	182	213	4,8%	5,6%
Rimini	3	158	161	7,8%	7,9%
Totale	440	1.911	2.351	4,0%	4,9%

Fonte: Regione Emilia-Romagna

Nota: il turnover totale è calcolato percentualizzando il rapporto tra il numero di alloggi ERP assegnati nel corso dell'anno (sia per nuova assegnazione che per cambio alloggio) e il numero di alloggi occupati a fine anno; il turnover nuove assegnazione, invece, considera i soli casi di nuova assegnazione sul numero di alloggi occupati a fine anno.

In termini di popolazione residente negli alloggi ERP, nella provincia di Modena nel 2024 si contano 14.365 utenti, valore sostanzialmente stabile negli ultimi anni (14.388 nel 2022 e 14.209 nel 2023). Questo dato colloca Modena tra le province con un numero elevato di beneficiari di edilizia residenziale pubblica, anche se inferiore alla provincia di Bologna, che rappresenta il principale polo regionale del sistema ERP. Se consideriamo il dato rapportato al numero di residenti³³ scopriamo che nel 2024 circa 20 persone ogni 1.000 residenti abitano in alloggi ERP a Modena, contro le 25-26 (2,56%) di Bologna.

³¹ Ivi.

³² “Rapporto Edilizia Residenziale Pubblica in Locazione”, rilevazione al 31 dicembre 2024, Osservatorio regionale del sistema abitativo, cit.

³³ Per il numero di residenti si è fatto riferimento al “Quadro demografico della provincia di Modena”, Camera di Commercio e alla popolazione nella città metropolitana di Bologna nel 2024 (ISTAT).

Per quanto riguarda la composizione dei nuclei familiari negli alloggi ERP, i dati regionali indicano che il 32,8% (rispetto ad un 36,4% regionale) degli alloggi è occupato da persone sole, il 25,1% (vs 26% regionale) da nuclei di due componenti, il 26,2 (vs 24%) da famiglie di tre o quattro persone e il 15,9% (13,6% media regionale) da nuclei numerosi con cinque o più componenti. Questa struttura evidenzia come l'edilizia residenziale pubblica sia utilizzata prevalentemente da nuclei di piccole dimensioni, spesso costituiti da anziani o persone sole, ma in misura minore rispetto al contesto regionale. Anche le caratteristiche socio-demografiche degli assegnatari mostrano alcuni tratti distintivi. Nella provincia di Modena il 57,6% degli intestatari è di sesso femminile (58,2% a livello regionale); il 39% ha un'età compresa tra 50 e 64 anni (37% in Emilia-Romagna), mentre solo il 2,3% ha meno di 35 anni (circa 3% a livello regionale). Dal punto di vista della cittadinanza, il 78,9% degli assegnatari è italiano (74,8% nella media regionale), l'1,8% proviene da altri paesi dell'Unione Europea (2,8% a livello regionale) e il 19,3% da paesi extra-UE (22,4% in Emilia-Romagna)³⁴.

3.2. Chi può fare domanda per una casa popolare?³⁵

I requisiti economici per l'assegnazione di alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) sono materia regionale e devono essere aggiornati sulla base dell'andamento dell'indice dei prezzi al consumo ed è invece il Comune a disciplinare le modalità di assegnazione degli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica. I seguenti requisiti sono relativi all'ultimo aggiornamento.

Per il richiedente: possedere la cittadinanza italiana o di un altro Stato aderente all'Unione Europea; i cittadini stranieri hanno diritto di accesso secondo quanto previsto dalle disposizioni normative che regolano la materia; risiedere anagraficamente o svolgere attività lavorativa stabile ed esclusiva o principale sul territorio della Regione Emilia-Romagna da almeno tre anni.

Per il richiedente e per ciascuno dei componenti del suo nucleo familiare: avere un ISEE non superiore a 17.154,00 euro (per conservare il diritto alla permanenza 28.304,30 euro); non essere titolari, complessivamente, di una quota superiore al 50% di diritto di proprietà o usufrutto, di uso o abitazione su alloggio; avere un patrimonio mobiliare di valore non superiore a 35.000,00 euro (per conservare il diritto alla permanenza 57.749,44 euro); non aver avuto precedenti assegnazioni ERP cui è seguito il riscatto o l'acquisto a prezzo agevolato; non aver avuto finanziamenti agevolati in qualunque forma concessi dallo Stato o da altri enti pubblici al fine di realizzare o acquistare un alloggio; non devono aver perso il diritto a una precedente assegnazione di un alloggio ERP per:

- aver causato gravi danni all'alloggio o alle parti comuni;
- morosità;

³⁴ "Rapporto Edilizia Residenziale Pubblica in Locazione", rilevazione al 31 dicembre 2024, Osservatorio regionale del sistema abitativo, cit.

³⁵ Requisiti aggiornati e consultabili dagli atti amministrativi della Giunta regionale sotto il titolo di "Atto del Dirigente Num. 4147" del 28/02/2025.

- impedimento dell'accesso ad accertatori (o polizia) o dell'esecuzione di opere di manutenzione;
- aver abbandonato o ceduto l'alloggio senza la modifica della destinazione d'uso;
- averlo usato (o consentito a terzi di usarlo) per attività illecite;
- occupazione abusiva.

3.3. Criteri di priorità per l'assegnazione degli alloggi di ERP³⁶

L'assegnazione degli alloggi ERP avviene tramite graduatoria basata su quattro macro-aree: condizioni economiche, soggettive, sociali e oggettive.

Le condizioni economiche (max 35 punti) sono il criterio più rilevante: Valore ISEE (max 25 punti); limite massimo per accesso ERP: 17.154,00 euro; valore ISEE minimo considerato: 5.422,80 euro; più basso è l'ISEE, maggiore è il punteggio; per nuclei con unico reddito da lavoro dipendente o pensione è prevista riduzione ISEE del 20%.

Incidenza del canone sul reddito (max 10 punti): maggiore è il peso dell'affitto sul reddito, maggiore è il punteggio. Per ISEE inferiori a 5.422,80 euro non si attribuisce punteggio economico (salvo casi particolari seguiti dai Servizi Sociali).

Le condizioni soggettive (max 25 punti) riguardano le caratteristiche del nucleo familiare. Le condizioni sociali (max 20 punti) sono attribuite dai Servizi Sociali per situazioni di grave disagio come rischio per minori, violenza domestica, gravi patologie o sistemazioni precarie. Le condizioni oggettive (max 20 punti) riguardano sfratto o rilascio forzoso, morosità incolpevole, alloggio antigienico o improprio e anzianità di residenza nel Comune. In caso di parità prevalgono maggiore incidenza del canone sul reddito, ISEE più basso, data di domanda e maggiore anzianità di residenza.

In conclusione, l'edilizia residenziale pubblica rappresenta uno dei principali strumenti di welfare abitativo nel territorio modenese, garantendo accesso alla casa a nuclei familiari con redditi bassi o in condizioni di fragilità. Il sistema è caratterizzato da uno stock di alloggi relativamente stabile che deve confrontarsi con una domanda in crescita e già elevata (nel 2024 su 2.819 domande in graduatoria ai fini dell'assegnazione solo 171 sono state effettivamente assegnate) e con un numero di famiglie in attesa che cresce annualmente (nel 2024 in Provincia di Modena raggiungeva le 1.646 unità). I dati mostrano inoltre una prevalenza di nuclei di piccole dimensioni e di intestatari di età medio-alta, spesso donne, evidenziando il ruolo dell'ERP nel sostenere categorie sociali particolarmente vulnerabili. Dati, questi ultimi, in linea con le medie regionali e dunque ascrivibili a caratteristiche strutturali del territorio.

³⁶ Regolamento comunale per l'assegnazione degli alloggi ERP approvato con Deliberazione del Consiglio Comunale n. 46 del 05/11/2020.

3.4. L'edilizia Residenziale Sociale (ERS)

L'edilizia residenziale sociale (ERS) costituisce un segmento intermedio tra l'edilizia residenziale pubblica (ERP) e il mercato immobiliare privato. In questo contesto le Regioni svolgono un ruolo centrale di regolazione, programmazione e finanziamento degli interventi³⁷. Nel quadro normativo nazionale non esiste una definizione univoca di alloggio sociale. Una prima definizione è contenuta nel Decreto del Ministero delle Infrastrutture 22 aprile 2008. Il decreto definisce l'alloggio sociale come un'unità immobiliare destinata alla locazione permanente che svolge una funzione di interesse generale, contribuendo alla coesione sociale e alla riduzione del disagio abitativo delle famiglie che non riescono ad accedere al mercato della locazione privata. Lo stesso decreto equipara agli alloggi sociali anche quelli realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati con il supporto di agevolazioni pubbliche – ad esempio contributi, agevolazioni fiscali o urbanistiche – purché destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni o alla proprietà convenzionata³⁸.

Successivamente, il decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47 (convertito nella legge n. 80/2014) ha ulteriormente richiamato la nozione di alloggio sociale, estendendola anche agli alloggi in locazione con patto di futura vendita e stabilendo specifici vincoli temporali per la destinazione d'uso degli immobili. In particolare, il decreto stabilisce che gli alloggi sociali destinati alla locazione con patto di futura vendita debbano rimanere locati per almeno otto anni, mentre per l'edilizia universitaria convenzionata il vincolo di destinazione non può essere inferiore ai quindici anni (DL 47/2014).

Entrambe le normative nazionali attribuiscono alle Regioni un ruolo fondamentale nella regolazione operativa del settore, demandando loro la definizione dei criteri di accesso e permanenza negli alloggi sociali, nonché dei parametri per la determinazione dei canoni di locazione e dei prezzi di vendita negli interventi convenzionati (sui ruoli della Regione leggere il paragrafo della governance). Le Regioni stabiliscono inoltre le modalità per il trasferimento dei benefici pubblici agli acquirenti e definiscono i requisiti per l'accesso alle agevolazioni per l'acquisto della casa.

Nel caso dell'Emilia-Romagna, il quadro normativo di riferimento è rappresentato dalla legge regionale 8 agosto 2001, n. 24, che disciplina l'intervento pubblico nel settore abitativo. La legge individua le categorie di requisiti richiesti per l'accesso agli alloggi sociali – analoghi a quelli previsti per l'ERP – tra cui la cittadinanza o una condizione ad essa equiparata, la residenza o l'attività lavorativa nel territorio regionale, la limitazione ai diritti reali su altri immobili, l'assenza di precedenti assegnazioni o contributi pubblici e il rispetto di specifiche soglie di reddito. Le disposizioni regionali trovano applicazione operativa nelle convenzioni stipulate tra gli operatori che realizzano gli interventi e i Comuni nel cui territorio sono localizzati gli alloggi.

All'interno di questo contesto Modena ha sviluppato progetti di edilizia residenziale sociale (ERS), cioè alloggi a canone calmierato o in proprietà convenzionata rivolti a fasce cosiddette "intermedie", cioè famiglie che non riescono a permettersi il mercato libero ma non hanno i requisiti per l'ERP. Oltre al tradizionale patrimonio di edilizia residenziale pubblica, la città ha

³⁷ *Le funzioni della Regione su ERS*, Sito della regione.

³⁸ Ministero delle Infrastrutture, DM 22 aprile 2008, art. 1.

promosso interventi di edilizia convenzionata e housing sociale. In questi progetti operano spesso cooperative edilizie e soggetti privati in collaborazione con le amministrazioni pubbliche. Tra i principali attori dell'abitare sociale nel territorio modenese figurano cooperative storiche come Abitcoop (Legacoop) e Unicapi (Confcooperative), che realizzano interventi di edilizia convenzionata o housing sociale attraverso accordi con il Comune e con il supporto delle politiche regionali.

Un esempio significativo è rappresentato dal progetto “Modena Moderna”, sviluppato nell’area dell’ex Mercato Bestiame nella zona nord della città³⁹. L'intervento, promosso da Abitcoop nell’ambito di un partenariato pubblico-privato, prevede la realizzazione di circa 140 alloggi in edilizia convenzionata con un investimento complessivo di circa 26 milioni di euro⁴⁰. Analogamente, alcuni edifici realizzati nello stesso comparto ospitano alloggi di housing sociale destinati alla locazione a canone agevolato. Un caso emblematico è la palazzina di via Forghieri (di cui abbiamo parlato nella sezione dedicata alla governance regionale), inaugurata nel 2016, che comprende 25 alloggi destinati a giovani coppie, famiglie monoparentali e anziani, configurandosi come intervento di edilizia residenziale sociale volto ad ampliare l’offerta abitativa accessibile.

3.5. I sostegni economici

3.5.1. Sostegni diretti

La Regione Emilia-Romagna e il Comune di Modena cercano di sostenere le famiglie che, anche a causa del prolungarsi del periodo di scarsa crescita economica, hanno difficoltà nel pagamento dei canoni di locazione e di affitto. Varie sono le azioni che la Regione, insieme al Comune realizza per conseguire questo obiettivo, in riferimento a una pluralità di bisogni e situazioni:

- Patto per la Casa Emilia-Romagna;
- Rinegoziazione dei canoni di locazione;
- Fondo per l’Affitto;
- Fondo per la Morosità incolpevole;
- Fondo per l’Emergenza abitativa.

Il programma “Patto per la Casa Emilia-Romagna” è promosso dalla Regione Emilia-Romagna nell’ambito delle proprie politiche di sostegno alla locazione. Il programma è stato istituito con Deliberazione della Giunta regionale n. 2115 del 13 dicembre 2021, con l’obiettivo di ampliare l’offerta di alloggi in locazione a canoni calmierati e di favorire l’utilizzo del

³⁹“Svelato il nuovo volto dell’ex mercato bestiame”, sito Abitcoop.

⁴⁰“Abitcoop, Modena Moderna: aperto il bando per l’assegnazione in proprietà convenzionata di 70 alloggi”, sito Legacoop estense.

patrimonio abitativo esistente, in particolare quello privato attualmente sfitto o sottoutilizzato⁴¹.

La rinegoziazione dei canoni è promossa da un programma regionale che incentiva riduzioni/trasformazioni contrattuali con contributi al locatore (fino a 3.000 euro o 4.000 euro, a seconda della tipologia). A Modena l'accesso al contributo regionale per rinegoziazione è veicolato anche tramite protocolli con associazioni di proprietari e sindacati inquilini, che diventano parte della governance locale.

Per la morosità incolpevole, la cornice nazionale definisce requisiti, priorità e massimali almeno per la sanatoria della morosità (max 8.000 euro nel DM 14/05/2014), assegnando al Comune compiti di verifica (ISE/ISEE, titolo di soggiorno, contratto registrato, presenza di atto di sfratto) e di raccordo con la Prefettura per la graduazione dell'intervento della forza pubblica. In pratica, bandi territoriali mostrano un dimensionamento più articolato (fino a 12.000 euro come massimale "complessivo" per alcune finalità, con tetti diversi per tipologia). Il Comune di Modena risulta infatti l'ente di riferimento per quanto riguarda l'iter di morosità ed eventuale sfratto (affitto-difficoltà-morosità-sfratto-emergenza): non emette i provvedimenti di sfratto (competenza dell'Autorità giudiziaria), ma agisce in modo determinante su prevenzione e mitigazione, gestendo bandi, istruttorie, graduatorie, pagamenti e presa in carico sociale dei nuclei più fragili. Questo emerge in modo esplicito nei dispositivi regionali sul "Fondo Affitto", che attribuiscono ai Comuni la fase istruttoria e liquidatoria e li indicano come riferimento unico per graduatorie/pagamenti.

Per il sostegno all'affitto le risorse provengono principalmente dalla Regione con contributi talvolta significativi dal bilancio comunale: nel Bando affitto comunale 2025 Modena ha infatti stanziato 1 milione di euro di bilancio corrente per contributi fino a 1.500 euro (tre mensilità), con ISEE $\leq$ 10.000 euro e incidenza canone annuo/ISR $>$ 30%.⁴²

Infine il Fondo emergenza abitativa regionale è gestito interamente dalle Province e dai Comuni capoluogo.

Il quadro normativo del welfare abitativo in locazione in Emilia-Romagna si poggia quindi su una stratificazione precisa: Fondo nazionale (impianto 1998), Fondo regionale (L.R. 24/2001), strumenti speciali anti-sfratto (morosità incolpevole, dal 2013) e misure regionali integrative (rinegoziazioni, emergenza) (la tabella 3.2. riepiloga quanto detto sopra).

⁴¹ *Patto per la Casa Emilia-Romagna*, dal portale del sito regionale.

⁴² "Bando affitto 2025: dal Comune un milione di euro per sostenere i cittadini", dal sito del Comune di Modena.

Tab. 3.2 Sintesi del quadro normativo del sostegno economico degli enti pubblici

Ambito	Atto / Fonte	Contenuto Operativo Rilevante	Implicazione Diretta per il Comune
Fondo Affitti (criteri regionali)	DGR 1620/2024	→ Soglia ISEE, incidenza canone/reddito, contributi (10 mln €)	→ Gestione istruttoria e pagamenti
Fondo Affitti (bando procedurale)	DGR 1620/2024	→ Domande su piattaforma regionale, passaggio ai Comuni	→ Sportello per i cittadini
Rinegoziazione canoni (programma)	DGR 760/2024	→ Incentivi per riduzione canone o affitto concordato	→ Controllo e supporto accordi
Morosità incolpevole (normativa nazionale)	DM 14.05.2014	→ Requisiti ISE/ISEE e atto di sfratto	→ Valutazione e comunicazione alla Prefettura
Fondo Emergenza abitativa	Programma regionale	→ Sostegni per emergenze abitative	→ Interventi di sostegno urgenti

Tabella formattata con IA. Fonti indicate nella seconda colonna.

Il Programma “Patto per la Casa Emilia-Romagna”

Tra gli strumenti adottati nell’ambito delle politiche abitative regionali si colloca il programma “Patto per la Casa Emilia-Romagna”, promosso dalla Regione Emilia-Romagna come misura di sostegno alla locazione finalizzata ad ampliare l’offerta di alloggi a canone calmierato e a favorire l’utilizzo del patrimonio abitativo esistente. Il programma è stato istituito con Deliberazione della Giunta regionale n. 2115 del 13 dicembre 2021, che ne ha definito gli obiettivi, il quadro finanziario e le modalità di attuazione nell’ambito delle politiche regionali per l’abitare⁴³.

Il Patto per la Casa è uno strumento complementare rispetto alle tradizionali politiche di edilizia residenziale pubblica ed è rivolto in particolare alla cosiddetta “fascia intermedia” della popolazione, composta da nuclei familiari che non riescono ad accedere al libero mercato della locazione ma che, allo stesso tempo, non possiedono i requisiti per l’accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. L’obiettivo dell’iniziativa è quindi ridurre il divario tra domanda e offerta di abitazioni a prezzi sostenibili, incentivando la messa a disposizione di alloggi privati a canone concordato e sostenendo i nuclei familiari in condizione di vulnerabilità abitativa⁴⁴.

Dal punto di vista istituzionale, il programma coinvolge diversi attori pubblici e privati. La Regione Emilia-Romagna svolge il ruolo di soggetto promotore e di coordinamento generale, definendo le linee di intervento e trasferendo le risorse economiche agli enti locali.

⁴³ Regione Emilia-Romagna, Deliberazione della Giunta Regionale n. 2115/2021; Regione Emilia-Romagna, *Politiche abitative - Patto per la Casa Emilia-Romagna*.

⁴⁴ Regione Emilia-Romagna, *Patto per la Casa Emilia-Romagna*, Politiche abitative; ACER Modena, *Agenzia Casa - Patto per la Casa*.

L'attuazione operativa è affidata ai Comuni, alle Unioni di Comuni e alla Città Metropolitana, che gestiscono il programma a livello territoriale, individuano i beneficiari e coordinano le attività di intermediazione tra proprietari e inquilini⁴⁵.

La gestione operativa delle attività è affidata a specifici soggetti gestori, denominati "Agenzie per la Casa", che svolgono funzioni di intermediazione e supporto tra proprietari e inquilini e garantiscono l'assistenza amministrativa e contrattuale durante l'intero processo di locazione. In diversi territori della regione tale ruolo è svolto dalle Aziende Casa della Regione Emilia-Romagna (ACER), come nel caso della provincia di Modena, dove ACER Modena opera come soggetto attuatore del programma per conto degli enti locali aderenti.

All'interno del programma sono inoltre coinvolti i proprietari degli immobili, che mettono a disposizione alloggi sfitti o non utilizzati, e gli inquilini o "utilizzatori", ossia i nuclei familiari beneficiari degli alloggi e dei contributi previsti dal programma. Il Patto per la Casa si configura pertanto come uno strumento di collaborazione pubblico-privata volto a favorire l'immissione sul mercato di abitazioni a canone sostenibile e a ridurre i rischi economici connessi alla locazione per i proprietari⁴⁶.

Il programma può essere attuato attraverso tre diverse modalità operative, che si differenziano in base al ruolo assunto dal soggetto gestore. Nella modalità A il proprietario dell'alloggio opera direttamente nella gestione della locazione; nella modalità B l'Agenzia per la Casa svolge una funzione di intermediazione e supporto tra proprietario e inquilino; nella modalità C, infine, l'Agenzia prende in locazione l'alloggio dal proprietario e lo concede successivamente in locazione agli inquilini selezionati dagli enti locali applicando un canone proporzionato alla capacità economica del nucleo familiare.

Dal punto di vista finanziario, la Regione eroga le risorse agli enti locali sotto forma di anticipazioni, che possono essere integrate con ulteriori risorse proprie degli enti territoriali. Tali risorse sono destinate a sostenere sia gli inquilini sia i proprietari sia i soggetti gestori del programma. Gli inquilini aderenti possono accedere ad alloggi a canone concordato e, in alcuni casi, ricevere contributi a fondo perduto per ridurre l'incidenza dell'affitto sul reddito familiare; inoltre, generalmente non è richiesto il deposito cauzionale⁴⁷.

Per i proprietari degli immobili, il programma prevede diverse forme di tutela e incentivazione, tra cui garanzie sui contratti di locazione a canone concordato, fondi di garanzia in caso di morosità o danni all'immobile, assistenza amministrativa e legale durante la gestione del contratto e contributi per eventuali interventi manutentivi di modesta entità. I contratti stipulati nell'ambito del programma hanno generalmente durata 3+2 anni, in conformità con la disciplina dei contratti a canone concordato.

Infine, per accedere al programma gli inquilini devono soddisfare specifici requisiti, tra cui la residenza in uno dei comuni aderenti, la cittadinanza italiana o di uno Stato membro dell'Unione europea (oppure il possesso di regolare permesso di soggiorno per i cittadini extra-UE), l'assenza di diritti di proprietà su altri immobili abitativi nel territorio provinciale e

⁴⁵ Regione Emilia-Romagna, Deliberazione della Giunta Regionale n. 2115/2021; Regione Emilia-Romagna, *Programmi di sostegno all'affitto*, cit.

⁴⁶ ACER Modena, *Programma Patto per la Casa*; Regione Emilia-Romagna, *Patto per la Casa Emilia-Romagna*, cit.

⁴⁷ Regione Emilia-Romagna, *Patto per la Casa Emilia-Romagna*; ACER Modena, *Agenzia Casa - Patto per la Casa*, cit.

il possesso di un indicatore ISEE generalmente compreso tra 9.360 euro e 35.000 euro, oltre alla disponibilità di un reddito al momento della stipula del contratto di locazione⁴⁸.

Rinegoziazione dei canoni di locazione

Sul Piano giuridico-fiscale in Italia la riduzione del canone può essere formalizzata con un accordo tra le parti; se l'atto dispone esclusivamente la riduzione del canone, la registrazione è esente da imposta di registro e bollo⁴⁹. Accanto alla rinegoziazione "privata", la Regione ha istituito un programma di contributi (programma regionale dell'Emilia-Romagna) che remunera parte della riduzione, con beneficiario diretto il locatore e beneficiario indiretto l'inquilino.

I principali requisiti e parametri a livello regionale (lato inquilino) includono: ISEE (ordinario o corrente) $\leq$ 35.000 euro, titolarità/contitolarità del contratto, contratto registrato da almeno sei mesi, assenza di rapporti di parentela/affinità con il locatore; inoltre, per l'intera durata della rinegoziazione, i componenti del nucleo ISEE non possono presentare domanda per il "Fondo Affitto" regionale⁵⁰.

Il programma prevede due tipologie principali⁵¹:

- riduzione del canone (libero o concordato): riduzione $\geq$ 20% per durata $\geq$ 6 mesi; canone mensile rinegoziato $\leq$ 800 euro; contributo al locatore graduato per durata (70% fino a 1.500; 80% fino a 2.500; 90% fino a 3.000).
- trasformazione da libero a concordato con riduzione: nuovo canone concordato $\leq$ 700 euro; contributo pari all'80% del mancato introito sui primi 24 mesi, max 4.000 euro.

Esistono anche misure dedicate a specifici territori/eventi (es. nuclei colpiti da alluvione 2023), con copertura fino al 100% del mancato introito entro 1.500 euro in determinati casi⁵².

Implementazione a Modena: Compiti del Comune

Nel caso di Modena, l'avviso pubblico comunale (aggiornato alla DGR 760/2024) precisa che:

Il contributo è subordinato alle risorse disponibili e la domanda deve contenere dati minimi (ISEE, estremi contratto e rinegoziazione, importi e durata)⁵³.

Il locatore ha vincoli di comunicazione verso il Comune: deve comunicare cessazioni anticipate (con restituzione della quota non dovuta) e segnalare eventuali morosità, per consentire l'attivazione di misure preventive.

La presentazione della domanda è canalizzata anche via organizzazioni che hanno sottoscritto

⁴⁸ Requisiti aggiornati con la Deliberazione di Giunta regionale n. 960 del 12 giugno 2023.

⁴⁹ Ivi.

⁵⁰ Giunta regionale, Delibera Num. 760 del 06/05/2024.

⁵¹ "Rinegoziazione dei contratti di affitto" dal sito regionale.

⁵² "Rinegoziazione dei contratti di affitto: misura dedicata ai nuclei familiari affittuari colpiti dall'alluvione" dal sito della Regione.

⁵³ Avviso pubblico concessione di contributi destinati alla rinegoziazione dei contratti di locazione, 2024.

protocolli con l'Amministrazione (associazioni proprietari e sindacati inquilini), che di fatto entrano nel "dispositivo attuativo" e riducono costi di transazione/negoziazione.

Questa architettura mostra un margine di politica comunale non tanto nei criteri (regionalmente fissati) quanto nella governance operativa: protocolli, capacità di intercettazione precoce della morosità, integrazione con servizi sociali e rapidità nell'erogazione.

Fondo per l'Affitto

È il Bando Fondo Affitto 2024 regionale a definire i requisiti principali: cittadinanza/titolo di soggiorno, contratto registrato in regione, ISEE fino a 8.000 euro; per i Comuni della provincia di Modena (e Distretto di Imola) la soglia è stata abbassata a 6.400 euro; incidenza canone annuo su reddito lordo IRPEF complessivo del nucleo $\geq 25\%$ ⁵⁴. Il calcolo del contributo è fissato in due scaglioni (senza possibilità per i Comuni di introdurre formule alternative):

- incidenza 25–40%: 20% del canone annuo fino a 1.500 euro;
- incidenza >40%: 25% del canone annuo fino a 2.000 euro⁵⁵.

Tra le principali cause di esclusione figurano: aver ricevuto nel 2024 contributi da Fondo emergenza abitativa o morosità incolpevole; essere assegnatari ERP; percepire ADI quota B; essere inseriti in Patto per la Casa; avere un atto di rinegoziazione in vigore; possedere diritti reali >50% su alloggi residenziali in regione.

La Regione raccoglie le domande tramite piattaforma e, dopo la chiusura del bando, invia le domande ai Comuni: sono poi i Comuni (non la Regione) a svolgere istruttoria, approvare graduatorie e pagare i contributi fino a esaurimento risorse⁵⁶. Nel 2025 il Comune di Modena comunica (come già ricordato nel paragrafo sulla governance) di aver ricevuto risorse regionali (454 mila euro) che permettono di finanziare tutte le 750 domande ammesse: 383 nuclei già liquidati ad aprile 2025 e 367 nuclei ulteriori con le nuove risorse⁵⁷.

Come già evidenziato, il Comune ha inoltre stanziato 1 milione di euro a valere sul bilancio corrente, prevedendo un contributo pari a tre mensilità di canone fino a un massimo di 1.500 euro per beneficiario. A titolo esemplificativo, qualora tutti i beneficiari ricevessero l'importo massimo previsto (1.500 euro), lo stanziamento complessivo consentirebbe di finanziare circa 667 contributi ($1.000.000 / 1.500 \approx 667$). Qualora invece l'importo medio effettivamente erogato risultasse inferiore al massimale, il numero dei beneficiari potenzialmente raggiungibili risulterebbe proporzionalmente più elevato.

⁵⁴ Bando Fondo Affitto 2024, cit.

⁵⁵ Giunta Regionale, Delibera Num. 1620 del 08/07/2024.

⁵⁶ FAQ Bando Fondo Affitto 2024 dal sito Regionale.

⁵⁷ Bando affitto 2025: domande per il contributo comunale sul canone di locazione.

Fondo per la morosità incolpevole

Scaduto alla fine del 2024 e rinnovato per il biennio 2025 e il 2026, il Fondo per la morosità incolpevole dispone di 10 milioni di euro per il 2025 e di 20 milioni per il 2026 (a livello nazionale), che dovranno essere ripartiti tra le Regioni. Negli altri casi (Comuni con meno di 10mila abitanti per lo più in zone appenniniche), è previsto il ricorso al Fondo regionale per l'emergenza abitativa che interviene su richiesta della Città metropolitana. La definizione normativa di "morosità incolpevole" è la sopravvenuta impossibilità di pagare il canone per perdita o consistente riduzione della capacità reddituale del nucleo, con casistiche tipiche (licenziamento, riduzione orario, cassa integrazione, mancato rinnovo, cessazione attività, malattia grave/infortunio/decesso con impatto economico)⁵⁸. Il problema è quindi riconosciuto a livello normativo ed è la Regione a definire le finalità degli interventi, mettendo a disposizione contributi destinati a sostenere famiglie e individui in difficoltà. In particolare, le risorse sono finalizzate a sanare situazioni di morosità, favorire la sottoscrizione di nuovi contratti a canone concordato, coprire il deposito cauzionale e consentire il differimento dello sfratto. Si ricorda, inoltre, che il fondo è gestito dai Comuni ATA/ADA⁵⁹.

Il DM 14/05/2014 pone un tetto esplicito al beneficio (a fondo perduto) erogato: massimo 8.000 euro "per sanare la morosità incolpevole accertata". In ogni caso l'importo massimo di morosità (per accedere cioè al beneficio) non deve essere superiore a 10mila euro per gli immobili situati in Comuni ad alta tensione o disagio abitativo; a 7mila per gli altri⁶⁰. Tuttavia, nella pratica territoriale emiliano-romagnola (e anche nell'area modenese) i bandi per i contributi possono definire una griglia più articolata per diverse finalità: ad esempio, un bando del Distretto Ceramico (provincia di Modena) indica un massimale "complessivo" fino a 12.000 euro, con tetti differenziati per tipologia (8.000 per sanatoria con rinuncia all'esecuzione, 6.000 per differimento/cauzione, 12.000 per supporto a nuovo contratto concordato)⁶¹. Per l'accesso, il Comune deve verificare: ISE $\leq$ 35.000 oppure ISEE $\leq$ 26.000, atto di intimazione di sfratto con citazione per convalida, contratto di locazione registrato (escluse categorie A/1, A/8, A/9), residenza nell'alloggio da almeno un anno, titolo di soggiorno per extra-UE; e l'assenza di altri immobili fruibili/adeguati nella provincia di residenza⁶². Costituiscono criteri preferenziali la presenza nel nucleo di minori, ultrasessantenni, invalidità $\geq$ 74% o presa in carico dai servizi (progetto assistenziale)⁶³.

⁵⁸ Art. 2 "Criterio di definizione di morosità incolpevole" dal *Decreto interministeriale del 30/03/2016* - Min. Infrastrutture e Trasporti, Gazzetta Ufficiale.

⁵⁹ "Fondo morosità incolpevole" sul sito regionale.

⁶⁰ "Affitto. Morosità incolpevole: contributi a fondo perduto fino a un massimo di 8 mila euro", sito della Regione 20/02/2025.

⁶¹ Delibera di Giunta regionale N. 2079 del 5 Dicembre 2016, legge N. 124/2013 art. 6 comma 5 – Decreto Ministeriale 30 marzo 2016 Delibera di Giunta dell'Unione dei Comuni del Distretto Ceramico n. 56/2019.

⁶² Art. 3 "Criteri per l'accesso ai contributi", Gazzetta Ufficiale.

⁶³ Ivi.

Fondo per l'emergenza abitativa

Il Fondo emergenza abitativa regionale è uno strumento finanziario gestito dalle Province e dai Comuni capoluogo; le finalità esplicitate includono: contributi per accesso/permanenza/mobilità nella locazione (caparra, attivazione utenze, ecc.), garanzie a banche per crediti connessi a intese di sospensione dell'esecuzione degli sfratti, e contributi per inquilini inadempienti nel pagamento del canone ⁶⁴.

Per il Comune capoluogo, la leva principale è quindi la gestione tempestiva dell'emergenza (coperture immediate e misure ponte), in integrazione con gli strumenti più strutturati (Fondo Affitto, morosità incolpevole, rinegoziazioni). La pagina regionale indica inoltre che per informazioni bisogna contattare Provincia o capoluogo, confermando il presidio locale.

I compiti del Comune per ciascuno strumento

Di seguito si riassumono i principali compiti operativi attribuiti al Comune nell'attuazione degli strumenti di welfare abitativo analizzati. La sintesi evidenzia il ruolo dell'ente locale nelle diverse fasi di gestione (istruttoria, coordinamento e intervento) con riferimento ai principali programmi regionali e comunali attivi.

Tab. 3.3. *Sintesi dei compiti operativi del Comune nel sistema di welfare abitativo*

Strumento	Compiti del Comune
Fondo Affitto 2024 (regionale)	Il Comune gestisce l'istruttoria delle domande, la formazione della graduatoria e l'erogazione dei pagamenti. Costituisce inoltre il punto di riferimento per modifiche delle domande, comunicazione dell'IBAN, rinunce e richieste successive alla scadenza del bando.
Bando affitto comunale 2025	Il Comune definisce criteri di accesso, graduatoria e modalità di liquidazione dei contributi su risorse proprie, con funzione integrativa rispetto al Fondo Affitto regionale e con finalità di ampliamento della copertura degli interventi.
Rinegoziazione canoni (programma regionale)	Il Comune svolge funzione di punto di accesso e di controllo del programma, coordinando la rete territoriale. L'avviso comunale indirizza la domanda tramite organizzazioni convenzionate e prevede la comunicazione al Comune delle situazioni di morosità al fine di attivare misure preventive.
Morosità incolpevole	Il Comune verifica il possesso dei requisiti previsti dalla normativa (ISE/ISEE, atto ai sfratto, contratto registrato, residenza), stabilisce eventuali priorità sulla base delle condizioni di fine della gestione dell'esecuzione degli sfratti.
Fondo emergenza abitativa.	Il Comune capoluogo, nell'ambito della programmazione regionale, gestisce interventi immediati e di carattere ponte (caparre, utenze, garanzie, ristori) e coordina le azioni con Provincia e con gli altri attori territoriali coinvolti nelle politiche abitative.

Tabella formattata con IA

⁶⁴ Fondo Emergenza abitativa, cit.

3.5.2. I sostegni indiretti (fiscali)

Accanto agli strumenti diretti di welfare abitativo, una componente rilevante delle politiche locali per l'accesso alla casa è rappresentata dai sostegni indiretti di natura fiscale e contrattuale, che agiscono riducendo i costi e i rischi associati alla locazione. Nel caso del Comune di Modena tali strumenti si sviluppano principalmente attraverso agevolazioni fiscali previste dalla normativa nazionale sui contratti a canone concordato e attraverso i meccanismi di garanzia e intermediazione offerti dal servizio Agenzia Casa, che opera come intermediario tra proprietari e famiglie in difficoltà abitativa, favorendo l'immissione sul mercato di alloggi a canone calmierato⁶⁵. Il sistema di incentivi si basa quindi su una combinazione di benefici fiscali e garanzie amministrative, con l'obiettivo di rendere economicamente conveniente per i proprietari concedere l'immobile in locazione a canone concordato e, allo stesso tempo, di garantire agli inquilini condizioni abitative più stabili e accessibili. A livello normativo, le principali agevolazioni derivano dalla disciplina dei contratti abitativi introdotta dalla Legge n. 431/1998, dagli accordi territoriali sui canoni e da successive misure fiscali come la Legge di stabilità 2016 (L. 208/2015), che ha previsto una riduzione dell'IMU per gli immobili locati a canone concordato.

Vantaggi per i proprietari

I proprietari che dispongono di alloggi situati nel Comune di Modena e a norma possono aderire al servizio Agenzia Casa, un programma del Comune di Modena che favorisce l'incontro tra domanda e offerta di abitazioni a canone calmierato prendendo in locazione o mediando la locazione di alloggi privati e destinandoli a nuclei familiari con difficoltà di accesso al mercato abitativo⁶⁶. Il programma offre vantaggi significativi per le controparti, attraverso questo strumento infatti i proprietari beneficiano sia delle agevolazioni fiscali previste per i contratti a canone concordato, sia di garanzie economiche e contrattuali fornite dal Comune o dal sistema di intermediazione⁶⁷.

In particolare, i proprietari ottengono:

- cedolare secca agevolata al 10% (anziché 21%) sul canone annuo per i contratti a canone concordato;
- nessuna imposta di registro né imposta di bollo sul contratto e sui suoi rinnovi nel caso di scelta della cedolare secca;
- nessuna addizionale comunale o regionale sul reddito da locazione in regime di cedolare secca;
- senza cedolare secca l'imposta di registro è ridotta al 2% sul 70% del canone annuo (anziché sul 100%);
- IRPEF solo sul 70% del canone annuo per i contratti a canone concordato;

⁶⁵ Comune di Modena, 2025; ANCE Emilia-Romagna, 2025.

⁶⁶ "Agenzia Casa" dal sito comunale.

⁶⁷ Gran parte delle informazioni su Agenzia Casa fanno riferimento a Peverini, M., & Tagliaferri, A. (2020). *Le agenzie casa: uno strumento di inclusione abitativa per il post accoglienza?* Politecnico di Milano.

- riduzione dell'IMU al 75% dell'imposta dovuta (riduzione del 25%), introdotta dalla Legge di stabilità 2016 per gli immobili locati con contratti a canone concordato.

A queste agevolazioni fiscali si aggiungono ulteriori garanzie offerte dal servizio Agenzia Casa del Comune di Modena⁶⁸, tra cui:

- pagamento puntuale del canone alle scadenze concordate con il proprietario;
- rimborso del 50% relativo all'atto di registrazione del contratto;
- pagamento delle spese accessorie in caso di inadempienza del conduttore;
- riconsegna dell'immobile prima dello scadere del contratto, nel caso in cui il proprietario desideri rientrare in possesso dell'alloggio;
- aliquote IMU comunali ridotte per gli immobili locati a canone concordato, che si sommano allo sconto nazionale del 25%, rendendo il carico fiscale sensibilmente inferiore rispetto agli immobili locati sul libero mercato.

Grazie a queste misure il rischio di morosità e di gestione dell'immobile per il proprietario si riduce sensibilmente, rendendo più conveniente la locazione a canone calmierato rispetto al mantenimento dell'alloggio sfitto.

Parallelamente gli inquilini ottengono:

- canone di locazione più accessibile e calmierato rispetto ai valori di mercato, determinato sulla base degli accordi territoriali tra associazioni dei proprietari e degli inquilini;
- stabilità contrattuale grazie a periodi minimi fino a cinque anni, previsti per i contratti abitativi a canone concordato;
- detrazioni fiscali sul canone di locazione, che possono arrivare fino a circa 495,80 euro annui per i redditi più bassi, con importi inferiori per redditi più elevati;
- possibilità di accedere a forme di assistenza e mediazione contrattuale, nonché alla registrazione regolare del contratto, riducendo il rischio di contenziosi e situazioni irregolari.

I vantaggi in termini fiscali

Per comprendere più concretamente i benefici fiscali derivanti dal canone concordato, si può considerare un esempio ipotetico. Immaginiamo un pensionato con reddito lordo di 35.000 euro e senza ulteriori benefici fiscali (deduzioni o detrazioni), proprietario di un appartamento di 80 mq categoria A/2 nel centro storico di Modena. Supponendo un canone concordato di 500 euro mensili, riferito a un alloggio di sub-fascia B locato in centro (71-90 mq), il valore può essere confrontato con il canone del mercato libero utilizzando i dati dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate.

Nel centro storico di Modena il valore medio di mercato per abitazioni civili in stato normale è pari a circa 12,9 euro/mq al mese, ottenuto come media tra il minimo (10,5 euro/mq) e il massimo (15,3 euro/mq) rilevati nel periodo di riferimento (Agenzia delle Entrate – OMI,

⁶⁸ "Risiedere in un alloggio di Agenzia Casa", sportello telematico polifunzionale del Comune di Modena.

2025).

Tab. 3.4. Esempio di calcolo dei benefici fiscali associati all'affitto per una figura tipo:

Proprietario pensionato | Reddito 35.000 euro/anno | Rendita catastale 550 euro | Base IMU 92.400 euro.

Canone concordato: 500 euro/mese (6.000 euro/anno) | Canone libero OMI zona B3: 12,9 euro/mq × 88 mq lordi × 12 = 13.613 euro/anno

Voce	Concordato e Ced. 10%	Concordato e IRPEF	Libero e Ced. 21%	Libero e IRPEF	Sfitto (stesso comune)
Canone annuo	6.000 € <i>500 €/mese × 12</i>	6.000 € <i>500 €/mese × 12</i>	13.613 € <i>12,9 €/mq × 88 mq × 12</i>	13.613 € <i>12,9 €/mq × 88 mq × 12</i>	—
Aliquota IMU⁶⁹	0,57% <i>ridotta 75% (concordato) e minore</i>	0,57% <i>ridotta 75% (concordato) e minore</i>	1,14% <i>aliquota piena</i>	1,14% <i>aliquota piena</i>	1,14% <i>aliquota piena</i>
IMU	527 € <i>92.400 × 0,57%</i>	527 € <i>92.400 × 0,57%</i>	1053 € <i>92.400 × 1,14%⁷⁰</i>	1053 € <i>92.400 × 1,14%</i>	1053 € <i>92.400 × 1,14%</i>
Imposta canone	600 € <i>6.000 × 10%</i>	1.470 € <i>6.000 × 70% × 35%</i>	2.859 € <i>13.613 × 21%</i>	4.526 € <i>13.613 × 95% × 35%</i>	—
IRPEF rendita (sfitto)	—	—	—	—	135 € <i>577,5 × 4/3 × 50% × 35%</i>
Imposta di registro	—	60 € <i>120 € - 50% rimborso</i>	—	272 € <i>13.613 × 2%</i>	—
Imposta di bollo	—	16 € <i>2 marche × 8 €</i>	—	32 € <i>4 marche × 8 €</i>	—
TOTALE TASSE	1.127 € <i>527+600</i>	2.073 € <i>527+1.470+60+16</i>	3.912 € <i>1.053+2.859</i>	5.883 € <i>1.053+4.526+272+32</i>	1.188 € <i>1.053+135</i>
INCASSO	4.873 € <i>6.000 - 1.127</i>	3.927 € <i>6.000 - 2.073</i>	9.701 € <i>13.613 - 3.912</i>	7.730 € <i>13.613 - 5.883</i>	-1.188 € <i>0 - 1.059</i>

Nota: Base IMU = 550 € × 1,05 × 160 = 92.400 €. IMU concordato con riduzione 75% deliberata da Modena (aliquota netta 0,57%). IRPEF concordato: base imponibile 70% del canone, scaglione marginale 35%. IRPEF libero: base imponibile 95% del canone (deduzione forfettaria 5%), scaglione 35%. Registro concordato: 2% con rimborso 50%. Sfitto stesso comune: IRPEF su 50% della rendita rivalutata con maggiorazione 1/3.

Confrontando (Tabella 3.4) quindi le uscite e i risparmi fiscali derivanti da:

- contratto a canone concordato con cedolare secca
- contratto a canone concordato senza cedolare
- contratto a canone libero con e senza cedolare
- immobile lasciato sfitto nello stesso Comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale⁷¹.

⁶⁹ Per maggiori dettagli leggere il paragrafo dedicato all'agevolazione IMU.

⁷⁰ Aliquote IMU 2025 Comune di Modena per l'alloggio considerato (A/2).

Emerge chiaramente come il canone concordato risulti più vantaggioso rispetto al mantenimento dell'alloggio sfitto, non potendo in quest'ultimo caso disporre dei benefici fiscali e della rendita derivante dalla locazione. Nel caso considerato il vantaggio fiscale annuo può arrivare a circa 6.061 euro (4.873 + 1.188), senza considerare i benefici non fiscali sopra elencati.

Agevolazione IMU

La legge di stabilità 2016 e successive conferme hanno inoltre introdotto una significativa agevolazione IMU per favorire gli affitti a canone concordato: l'imposta IMU dovuta è ridotta del 25%: il proprietario paga solo il 75% dell'IMU calcolata con l'aliquota comunale. Questa riduzione è applicata in tutti i Comuni che hanno attivi accordi territoriali sui canoni (nel modenese sono 47 comuni) in modo uniforme, è prevista da legge nazionale ed è ormai condizione standard. Va ricordato che l'IMU non si applica all'abitazione principale (eccetto categorie di lusso) quindi il tema riguarda le seconde case date in locazione. Normalmente tali immobili scontano aliquote IMU fino al massimo dello 1,06% del valore catastale, salvo diversa scelta comunale. Per incentivarne la locazione a canone calmierato, lo Stato ha concesso il suddetto sconto del 25% sull'imposta. Inoltre, i proprietari persone fisiche possono optare per la cedolare secca al 10% (esclusi quindi anche imposta di registro e di bollo) sui redditi da locazione concordata (invece del 21% ordinario). Minori spese per l'affitto che si traducono anche in un calo dei casi di morosità delle spese condominiali oltre a garantire più ampio respiro per gli inquilini. Per dare qualche numero, i canoni medi dei contratti abitativi a canone concordato per appartamenti tra i 50 e i 120 metri quadri con dotazioni medie (Subfascia B) in periferia oscillano tra i 400 e i 550 euro/mese, mentre in centro oscillano tra i 460 e i 605 euro/mese. Oltre ad eventuali spese condominiali.

⁷¹ DL. n. 147/13, articolo 1, comma 717.

Tab. 3.5. *Fasce di oscillazione dei canoni concordati per zona e superficie*

Fasce	Fino a 50 mq		51-70 mq		71-90 mq		91-120 mq		121-150 mq		oltre 151 mq	
	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max	Min	Max
Centro												
Subfascia A	290	300	400	415	430	450	475	495	540	560	570	610
Subfascia B	330	460	460	520	500	550	550	605	620	680	680	745
Subfascia C	385	510	490	570	550	600	600	660	670	740	740	805
Subfascia D	435	560	540	625	600	650	650	715	730	800	800	880
Subfascia E	540	615	620	690	660	730	720	790	800	870	870	960
Periferia												
Subfascia A	250	260	340	360	375	395	395	415	475	505	520	550
Subfascia B	290	400	400	470	440	490	460	550	560	610	610	670
Subfascia C	340	450	430	520	470	550	520	610	620	680	680	750
Subfascia D	390	500	490	570	530	610	580	675	680	740	740	820
Subfascia E	500	550	570	625	610	670	675	740	740	815	815	890
Suburbana + Rurale												
Subfascia A	230	240	320	340	360	380	380	400	455	485	485	525
Subfascia B	265	370	370	450	425	470	440	530	540	585	585	645
Subfascia C	315	420	425	500	455	530	500	600	600	660	660	725
Subfascia D	360	470	480	550	505	580	560	650	660	720	720	790
Subfascia E	470	520	550	605	580	640	650	715	720	790	790	870

Fonte: Accordo territoriale per il Comune di Modena 2023

Anche gli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) di proprietà dei Comuni o delle ACER sono generalmente esenti da IMU. Oltre a questo, il Comune di Modena, nell'ambito della sua autonomia impositiva, ha storicamente fissato aliquote IMU differenziate per incentivare gli affitti concordati. Fino al 2024, l'aliquota per le abitazioni locatate a canone concordato era lo 0,76% (7,6‰) del valore catastale, inferiore all'aliquota per le abitazioni locatate a canone libero. Su questa aliquota ridotta si è poi applicato lo sconto del 25%, portando il carico effettivo ancora più in basso (circa lo 0,57% del valore). In pratica, un proprietario modenese che affitta con contratto concordato gode di due agevolazioni: aliquota comunale più bassa e la riduzione del 25% dell'imposta. Questa combinazione, insieme alla cedolare 10% sui redditi, fa sì che il rendimento netto di un affitto concordato non sia troppo penalizzato rispetto a un affitto libero, incentivando molti proprietari ad aderire agli accordi territoriali. Non a caso, la quota di nuovi contratti a Modena stipulati a canone concordato è in forte crescita⁷²: nel 2024 circa 82% dei contratti assistiti da ASPPI erano concordati (in aumento dal 71% del 2023).

⁷² "Il canone concordato continua a crescere a Modena: secondo le associazioni del settore immobiliare, entro la fine dell'anno circa due terzi dei nuovi contratti di affitto saranno stipulati con questa formula."TVQui Modena, 2024.

Secondo il SICET⁷³ (Sindacato Inquilini Casa e Territorio) il ricorso a questo canale a Modena città è aumentato del 24,7% negli ultimi anni, grazie anche alla convenienza fiscale garantita. Per il 2025, però, il Comune ha prospettato un aumento dell'aliquota comunale per i concordati dall'0,76% allo 0,80% (8‰), misura oggetto di critiche dalle associazioni di proprietà. Si teme che possa spingere alcuni proprietari verso il mercato libero, vanificando parte dell'offerta calmierata. I sindacati inquilini e degli studenti sottolineano l'importanza di mantenere bassi i costi fiscali sui concordati per incentivare affitti accessibili e scongiurare rincari generalizzati dei canoni. Riguardo ad immobili destinati a progetti sociali, il Comune di Modena ha varato in passato misure specifiche. Ad esempio, per sostenere l'emergenza abitativa, alcuni comuni della provincia hanno azzerato l'IMU per chi mette a disposizione alloggi sfitti da destinare a famiglie in emergenza: il Comune di Formigine nel 2025 ha introdotto IMU zero per i proprietari che concedono abitazioni al servizio di emergenza casa comunale.

In sintesi, a Modena l'IMU per immobili locati a fini sociali è sensibilmente alleggerita rispetto a quella sugli immobili tenuti a reddito sul libero mercato. Tipicamente ne beneficiano i piccoli proprietari che aderiscono al canone concordato (spesso affittando a giovani coppie, studenti o lavoratori con redditi medi/bassi), nonché indirettamente gli inquilini, poiché il minor carico fiscale ai proprietari è una delle condizioni che rendono possibile un canone inferiore oltre a beneficiare di detrazioni maggiori rispetto al contratto classico 4+4 anni.

L'efficacia degli strumenti appena descritti dipende significativamente dall'interazione tra diversi soggetti istituzionali e non, ciascuno con specifiche funzioni nella progettazione, nel finanziamento e nell'attuazione delle politiche. Diventa quindi necessario analizzare più nel dettaglio il ruolo dei principali attori coinvolti nel sistema di welfare abitativo.

4. Gli attori

L'analisi dei principali attori che operano nell'ambito del welfare abitativo regionale e modenese definisce allo stesso tempo un quadro di innovazione di successo e di persistenti difficoltà. La tensione abitativa negli ultimi anni è aumentata e riguarda progressivamente fasce più statisticamente rappresentate nella popolazione: persone occupate, con cittadinanza italiana e redditi non bassissimi. Le politiche di edilizia popolare non sono state potenziate a sufficienza negli anni, ma sono anche state sacrificate per liberare risorse. Contemporaneamente, il Comune di Modena offre esempi in controtendenza sia relativamente alle politiche pubbliche che grazie al ruolo del privato sociale. Queste esperienze dimostrano la crescente urgenza di ricorrere a strumenti alternativi per fare fronte all'emergenza abitativa.

⁷³ “Negli ultimi anni a Modena il ricorso agli affitti a canone concordato è aumentato del **24,7% rispetto al 2018**, grazie anche alla convenienza fiscale garantita dal regime della cedolare secca al 10% e dalla riduzione dell'IMU prevista per questi contratti.” SICET – Sindacato Inquilini Casa e Territorio, 2024.

Aggiungendo alcune informazioni rispetto a quanto già discusso in precedenza, l'ACER (Azienda Casa Emilia-Romagna della Provincia di Modena) nasce nel gennaio 1907 come IACP (Istituto Autonomo Case Popolari) su iniziativa del Consiglio Comunale di Modena ed è rinominata ACER nel 2001. L'azienda gestisce il patrimonio di edilizia residenziale pubblica (ERP) e di edilizia residenziale sociale (ERS) presente nel territorio provinciale: negli ultimi anni circa l'80-88% degli alloggi gestiti appartiene al patrimonio ERP, mentre la restante quota (12-20%) rientra nell'edilizia residenziale sociale⁷⁴.

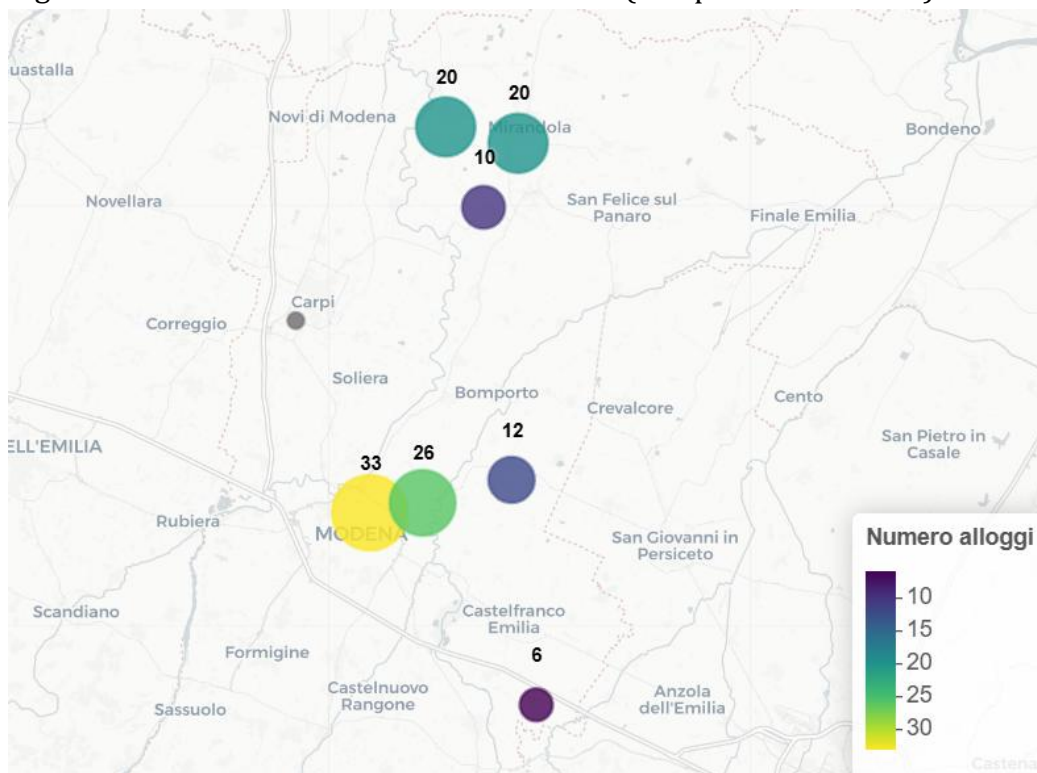
ACER Modena svolge oggi diverse funzioni operative nel campo delle politiche abitative. In primo luogo si occupa della gestione del patrimonio immobiliare pubblico, comprendente gli alloggi ERP, la manutenzione ordinaria e straordinaria degli edifici e gli interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio esistente. Svolge inoltre ulteriori attività sul patrimonio pubblico quali la gestione di finanziamenti pubblici destinati ai Comuni stessi, progetti di Agenzia Casa (da non confondere con lo strumento comunale), redazione di APE (attestati di prestazione energetica) degli alloggi e gestione diretta di impianti fotovoltaici presenti sugli edifici in gestione.

L'ente verifica inoltre il rispetto delle norme contrattuali e dei regolamenti d'uso degli alloggi e delle parti comuni degli edifici. Negli ultimi anni l'attività dell'ente ha riguardato anche interventi di nuova costruzione e recupero di alloggi pubblici. Tra i progetti completati tra il 2019 e il 2024 figurano, ad esempio, 20 alloggi a Mirandola, 20 a San Possidonio e 10 a Cavezzo⁷⁵. Altri interventi risultano in corso o riavviati dopo sospensioni legate all'aumento dei costi dei materiali, come quelli previsti nei comuni di Castelfranco Emilia e Carpi. Parallelamente sono in fase di riesame progettuale alcuni interventi programmati nei comuni di Nonantola e Vignola (Figura 4.1.).

⁷⁴ Dati dei Bilancio di Sostenibilità 2020-2024.

⁷⁵ Ivi.

Fig. 4.1. Interventi Acer di nuova costruzione (completati o in corso)



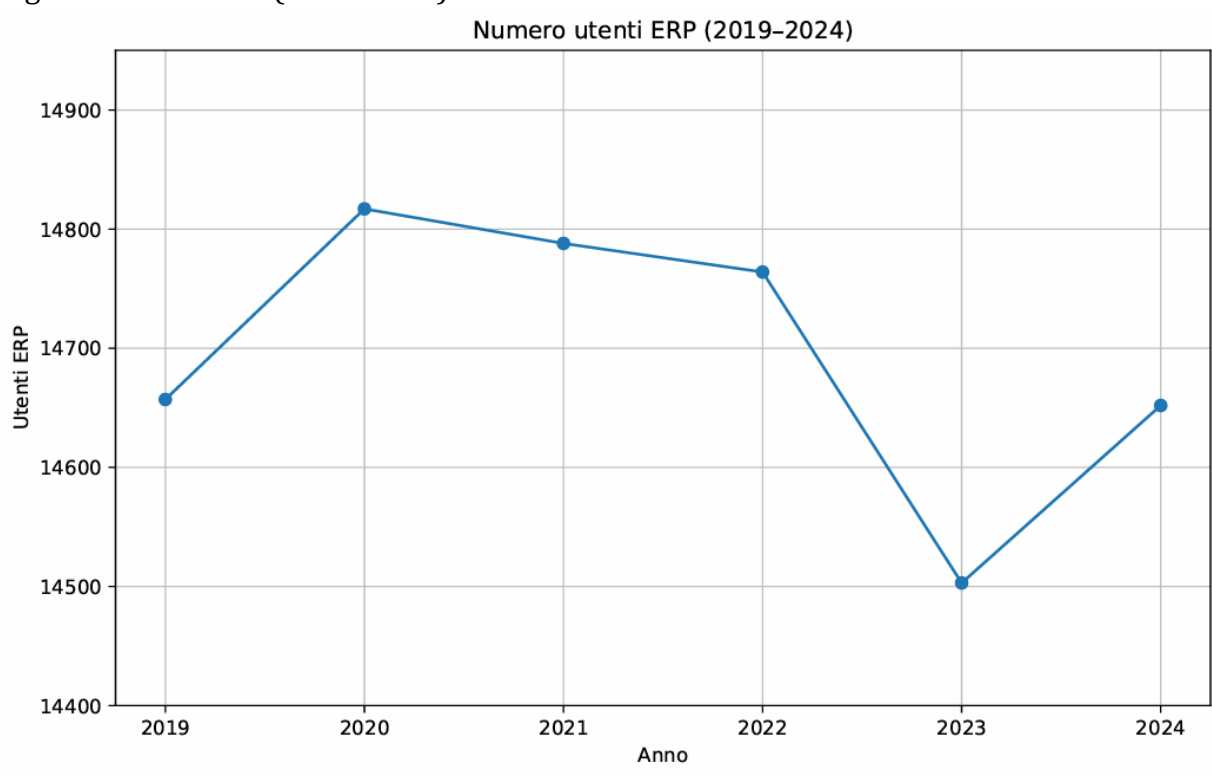
Fonte: 2019 - 2023 Bilancio di sostenibilità ACER Modena

Dall'analisi di alcuni dati presenti nei Bilanci di Sostenibilità degli anni più recenti emerge un quadro stabile del sistema di edilizia residenziale pubblica (ERP) gestito da ACER, con alcune dinamiche interessanti sia nella composizione dell'utenza sia nella struttura economica dei canoni, mostrate nelle figure che seguono. Il numero complessivo di utenti ERP mostra infatti variazioni relativamente contenute nel tempo, con una lieve flessione nel 2023 seguita da un recupero nel 2024. Anche il patrimonio abitativo gestito evidenzia oscillazioni moderate: dopo il picco del 2020 si registra una riduzione nel 2021, preoccupante se non fosse per la successiva graduale crescita. È doveroso ricordare come negli ultimi anni la carenza cronica di risorse ha spinto molti Comuni a cedere parte del patrimonio abitativo pubblico, destinando i proventi a esigenze di bilancio alternative. Una scelta che ha ulteriormente eroso un'offerta già strutturalmente insufficiente a soddisfare la domanda di abitazioni a prezzi accessibili. La densità di occupazione degli alloggi rimane pressoché costante attorno a poco più di due persone per alloggio.

Per quanto riguarda la composizione socioeconomica dell'utenza, si osserva una lieve crescita della quota di lavoratori dipendenti tra gli assegnatari accompagnata da una moderata riduzione delle quote di pensionati e disoccupati. I dipendenti si confermano la fascia più numerosa, con una quota significativa di studenti e pensionati, in generale gli inquilini sono quindi lavoratori o studenti (circa il 65%), siccome in "Altri" sono ricompresi: Professionisti,

autonomi e casalinghe⁷⁶. Questo andamento è coerente anche con l'evoluzione delle fasce ISEE: nel periodo analizzato diminuisce progressivamente la quota di nuclei collocati nella fascia più bassa, mentre aumenta quella delle fasce intermedie e medio-alte. Tale dinamica si riflette direttamente sull'andamento del canone medio, che mostra un incremento negli ultimi anni. Il canone ERP, infatti, è rivalutato in base all'ISEE del nucleo familiare. A proposito della cittadinanza delle assegnazioni, i dati mostrano una prevalenza di cittadini italiani tra i nuovi assegnatari (per la ovvia maggior rappresentanza sul territorio italiano) e una riduzione progressiva della quota di cittadini stranieri nelle assegnazioni più recenti. È però importante evidenziare che questa informazione riguarda esclusivamente le nuove assegnazioni annuali e non la composizione complessiva dello stock di alloggi già occupati. Pertanto non descrive la distribuzione totale degli assegnatari nel patrimonio ERP, ma solo il flusso di nuovi ingressi nel sistema in ciascun anno. Infine, anche il numero di nuovi contratti evidenzia una dinamica ciclica, con una forte riduzione nel 2020, plausibilmente legata alle difficoltà del periodo pandemico, seguita da un recupero nel 2021 e da successiva ripresa.

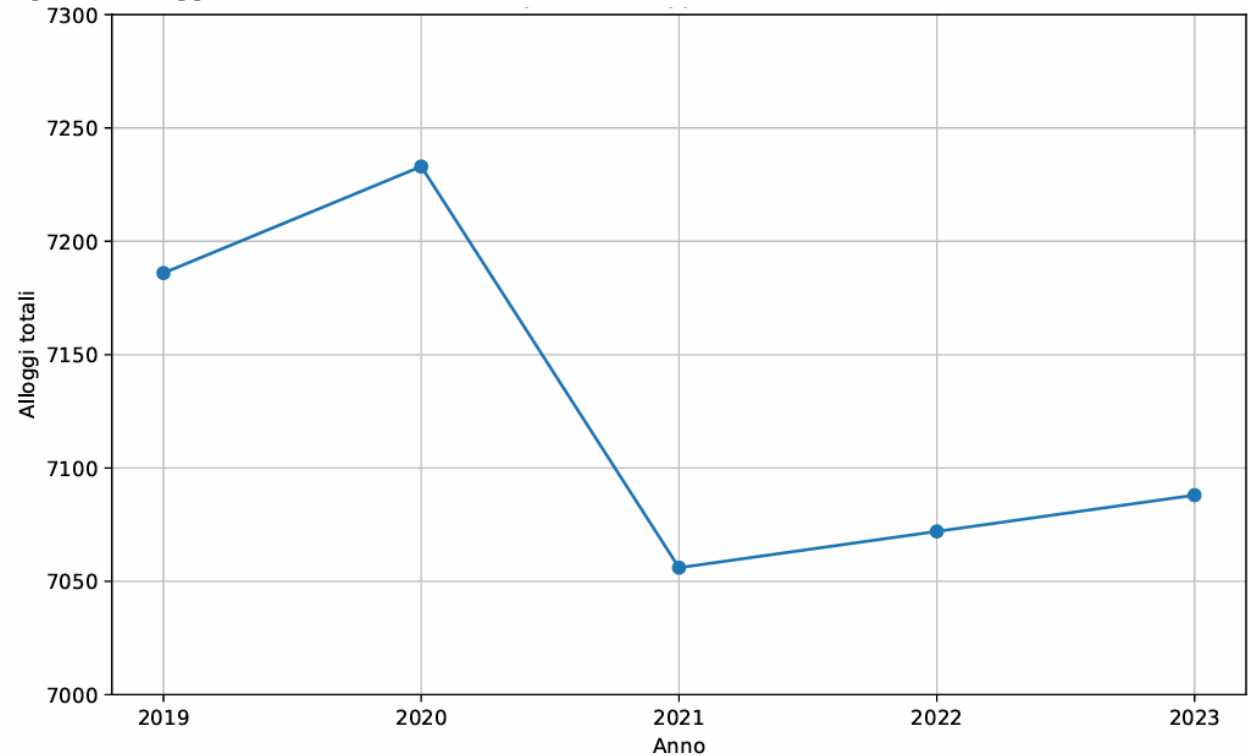
Fig. 4.2. Utenti ERP (2019-2024)



Fonte: Elaborazione degli autori su Bilanci di Sostenibilità ACER Modena 19-20-21-22-23

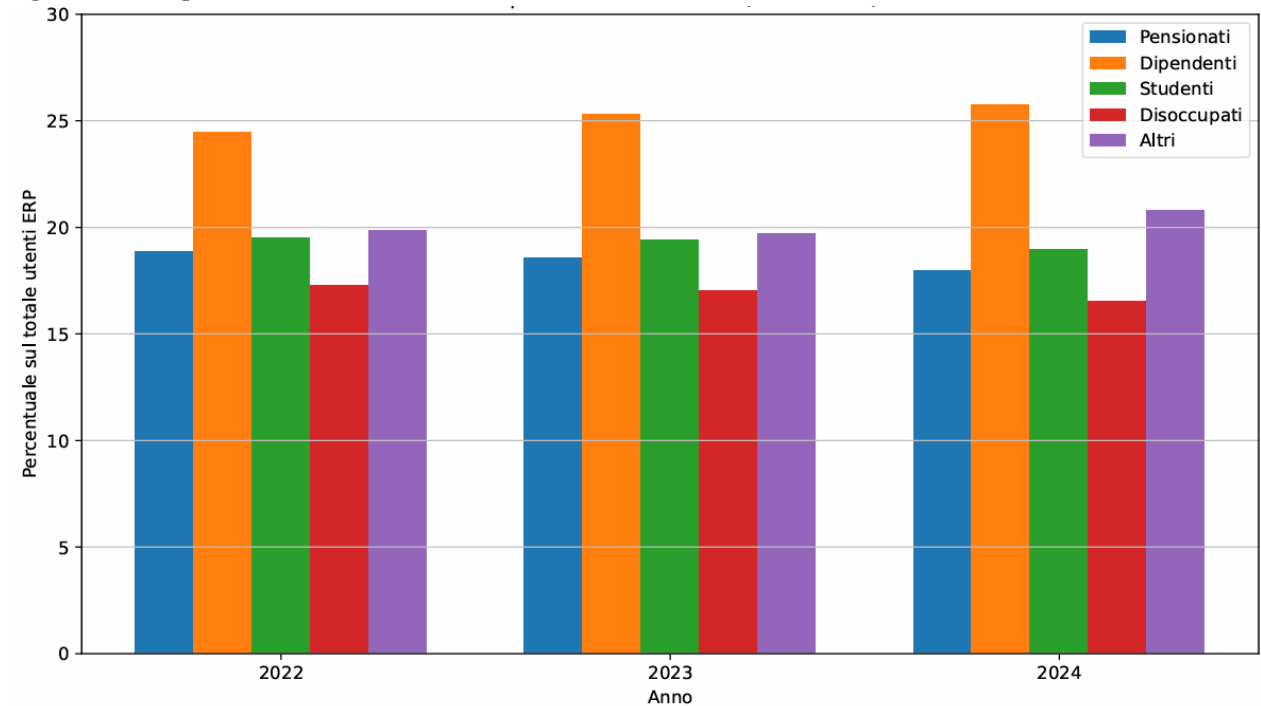
⁷⁶ E ricomprende, indistintamente, sia maggiorenni che minorenni non dichiarati come appartenenti ad altre fattispecie specificamente previste dalla codifica del nuovo modello di DSU.

Fig. 4.3. Alloggi totali 2019 - 2023



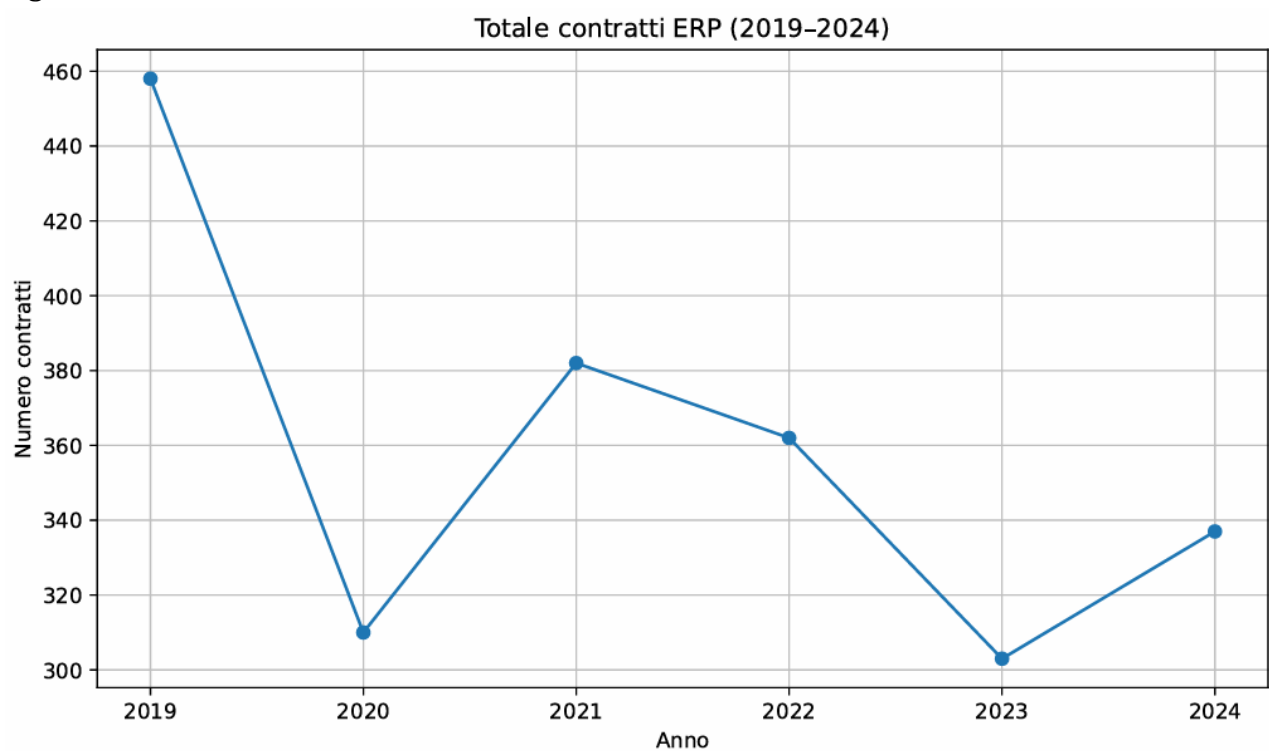
Fonte: Elaborazione degli autori su Bilanci di Sostenibilità ACER 21-22-23

Fig. 4.4. Composizione Utenza ERP



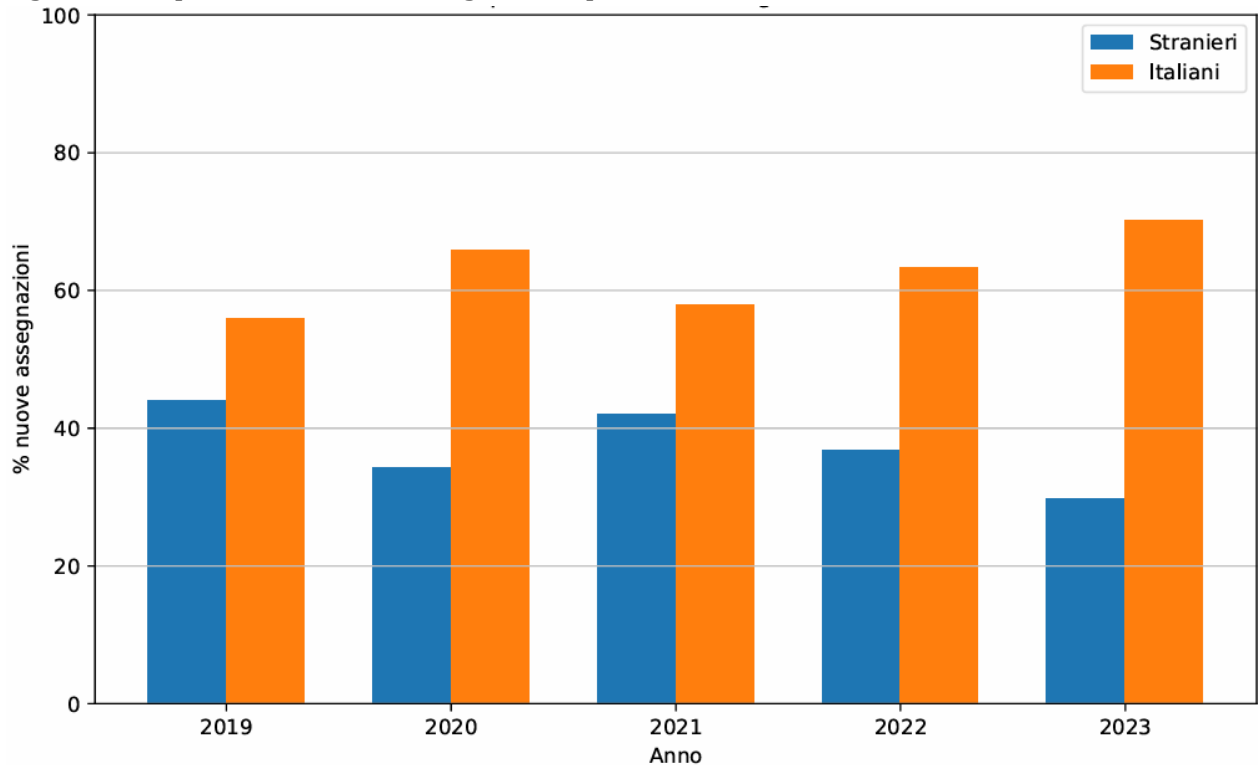
Fonte: Elaborazione degli autori su Bilancio di Sostenibilità 21-22-23 e Relazione ambientale e sociale 2024

Fig. 4.5. Totali contratti ERP 2019 - 2024



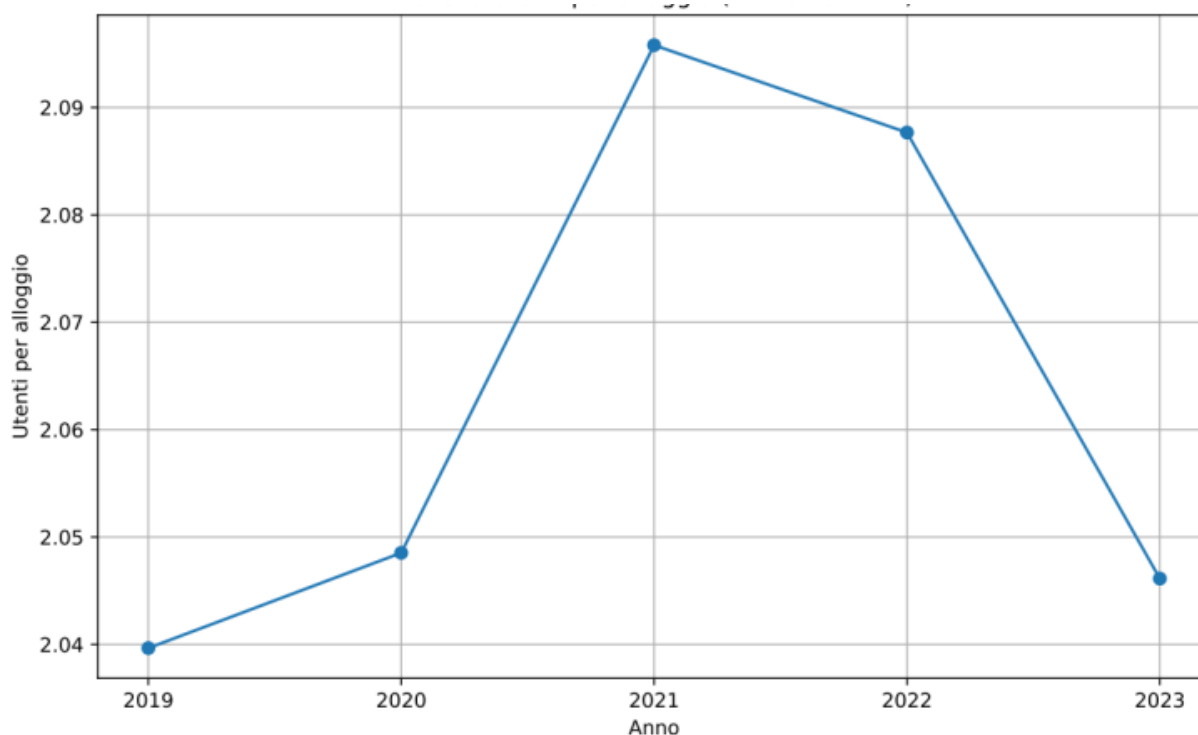
Fonte: Elaborazione degli autori su Bilancio di Sostenibilità e Relazione Ambientale

Fig. 4.6. Composizione nuove assegnazioni per nazionalità



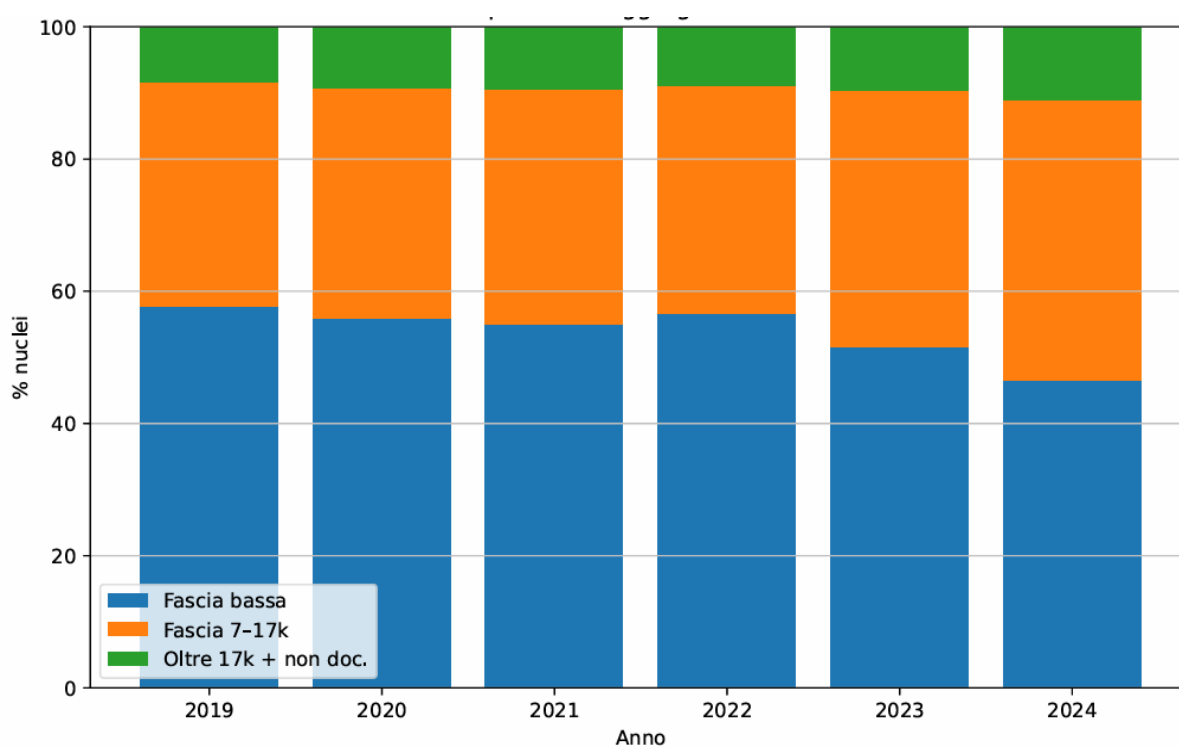
Fonte: Elaborazione degli autori su Bilancio di Sostenibilità 19 -20 -21-22-23

Fig. 4.7. Numero utenti per alloggio



Fonte: Elaborazione degli autori su Bilancio di Sostenibilità 19 -20 -21-22-23

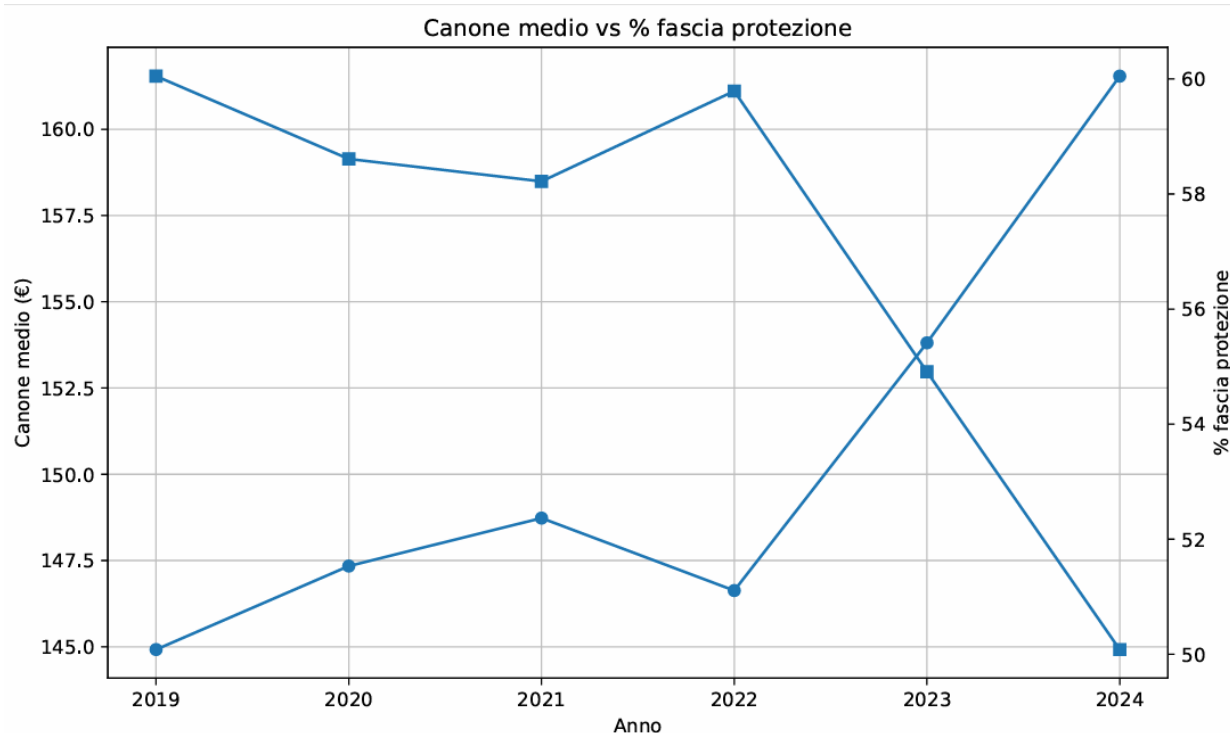
Fig. 4.8. Scomposizione utenti per fasce ISEE⁷⁷



Fonte: Elaborazione degli autori su Bilancio di Sostenibilità 19 -20 -21-22-23

⁷⁷ Per "Non.doc" si intende dichiarazione ISEE non presentata

Fig. 4.9. Canone medio (punti) e Fascia di protezione (quadrati) (fino a 7600 euro di limite ISEE)



Fonte: Elaborazione degli autori su Bilancio di Sostenibilità 19 -20 -21-22-23

L'Agenzia Casa del Comune di Modena

L'Agenzia per la casa è un servizio pubblico nato nel 2004 per volere dell'Amministrazione comunale di Modena⁷⁸. In occasione della modifica al regolamento di assegnazione per gli alloggi popolari, dove si scelse di superare il criterio del bando, decidendo di accogliere costantemente le domande e di effettuare l'assegnazione degli alloggi disponibili ogni tre mesi, si prese atto che alcuni nuclei familiari con minore disagio erano sempre in fondo alla graduatoria, rimanendo di fatto esclusi sia dall'edilizia residenziale pubblica sia dal libero mercato⁷⁹. Il Comune di Modena decise quindi di istituire l'Agenzia casa con la finalità di garantire l'accesso alla casa in affitto alla fascia grigia, vale a dire approssimativamente persone con redditi che vanno dagli 800 euro ai 1.200 euro al mese⁸⁰. Nasce per volere dell'Amministrazione comunale di Modena e rappresenta l'esperienza più longeva di Agenzia Sociale per l'Abitare (ASA) nel contesto italiano insieme a quella di Torino.

L'Agenzia Casa ricerca e individua sul mercato gli alloggi che sono in locazione e li concede in

⁷⁸ Alloggi da destinare alla locazione a canoni calmierati - Agenzia casa - per i proprietari, sito del Comune di Modena.

⁷⁹ Agenzia Casa: il servizio per inquilini e per proprietari, ModenaToday 21/12/2019.

⁸⁰ Anna Tagliaferri, *Le Agenzie Casa. Uno strumento di inclusione abitativa per il post accoglienza*, 2020, analisi delle esperienze territoriali, cit.

uso a chi vive condizioni di disagio abitativo e non è in grado di fornire ai proprietari tutte quelle garanzie necessarie per stipulare in autonomia un contratto di locazione.

Il Comune di Modena è titolare del servizio e l'agenzia casa fa capo al settore Welfare e Politiche sociali⁸¹. L'esperienza dell'Agenzia è stata avviata stabilendo un protocollo operativo con le organizzazioni sindacali degli inquilini e le organizzazioni rappresentative della piccola proprietà, concordando insieme a loro le modalità di azione e intervento dell'Agenzia stessa. Una cooperativa sociale, vincitrice di un appalto, fornisce supporto nelle attività di matching tra inquilino e proprietario e nella verifica annuale delle condizioni degli appartamenti⁸².

I servizi offerti dall'Agenzia riguardano⁸³:

- la promozione e informazione ai cittadini;
- il reperimento di alloggi sfitti,
- la raccolta delle domande di iscrizione degli inquilini e il loro costante aggiornamento,
- il calcolo del canone di concessione e stipula della concessione amministrativa d'uso degli alloggi,
- il pagamento dei canoni stabiliti ai proprietari,
- la riscossione e aggiornamento del canone di concessione da versarsi direttamente nelle casse comunali a cura dell'assegnatario,
- la gestione degli aspetti connessi alla stipula dei contratti e dei rapporti condominiali,
- la verifica della puntualità dei pagamenti; in caso di morosità viene proposto all'inquilino un piano di rateizzo dei debiti,
- la verifica annuale della corretta conduzione dell'alloggio,
- lo svolgimento di interventi immediati per piccole rotture (nell'arco di 24 ore dalla richiesta),
- l'accompagnamento dell'inquilino nella gestione dell'alloggio (gestione finanziaria, rapporti con l'organizzazione, costi e finanziamenti).

L'Agenzia casa modenese si connota per una forte gestione pubblica, in cui il Comune non si limita all'attività di matching tra domanda e offerta ma firma come conduttore il contratto di locazione con il proprietario, per poi destinare gli alloggi agli utenti selezionati dall'agenzia. Gli alloggi proposti dall'Agenzia possono essere rifiutati, con motivazioni valide, al massimo tre volte; al terzo rifiuto il cittadino viene cancellato dall'elenco delle persone in attesa⁸⁴.

Il canone di locazione viene stipulato in base agli Accordi locali per il canone concordati, ribassando il valore indicato di norma fino al 30%. L'Agenzia, dopo aver acquisito tramite locazione la disponibilità dell'immobile per la durata del contratto, lo concede in uso a un nucleo iscritto nella sua lista d'attesa tramite atto di concessione amministrativa.

Durante la locazione, l'inquilino versa direttamente alle casse comunali quanto pattuito nell'atto di concessione; al contempo l'Agenzia riconosce al proprietario dell'immobile il

⁸¹ Comune di Modena – Agenzia Casa.

⁸² Anna Tagliaferri, *Le Agenzie Casa. Uno strumento di inclusione abitativa per il post accoglienza*, 2020, analisi delle esperienze territoriali, cit.

⁸³ Ivi.

⁸⁴ Regolamento Agenzia Casa approvato con Delibera n. 38 del 23/06/2025.

canone di locazione ed eventuali spese, indipendentemente da eventuali morosità⁸⁵. Non viene quindi stipulato un contratto tra proprietario e inquilino, evitando così l'apertura di cause in Tribunale in caso di morosità ed in caso di sfratto, questo permette al proprietario di rientrare in possesso del proprio immobile in tempi più brevi: se le ordinarie procedure di sfratto richiedono almeno due anni, con la concessione amministrativa i tempi si riducono a sei mesi⁸⁶.

Duranti i primi anni dell'Agenzia, agli inquilini veniva richiesta una cauzione come garanzia. Considerato l'onere che comportava agli iscritti, il sistema della cauzione venne sostituito con l'aumento dal 3 al 6% del canone stabilito con il proprietario per costituire un fondo di garanzia per l'Agenzia. Attualmente i canoni sono di circa 400/500 euro al mese, dunque agli inquilini vengono chiesti meno di 23 euro al mese che vanno a costituire un fondo di garanzia che copre l'Agenzia dal rischio di insoluto⁸⁷.

In questo senso è utile ricordare anche la presenza del fondo di garanzia (tutela i proprietari che affittano a canone calmierato 3+2 anni, coprendo morosità e danni, con massimali che possono arrivare fino a 4.000-5.000 euro) finanziato da risorse concesse dalla Regione Emilia-Romagna agli enti locali che aderiscono al Patto per la Casa⁸⁸.

Chi può fare domanda? I requisiti di accesso prevedono⁸⁹:

- residenza o domicilio per lavoro e/o studio a Modena;
- valore ISEE compreso tra i 6.000 e i 35.000 euro;
- reddito da lavoro dipendente, autonomo, o da pensione;
- cittadinanza italiana o titolo regolare di soggiorno;
- non avere case di proprietà;
- reddito familiare pari al doppio dell'importo del canone.

I criteri relativi alla priorità di accesso⁹⁰

Per l'accesso non viene elaborata una graduatoria, ma un elenco di richiedenti, e le assegnazioni vengono effettuate sulla base dei criteri nel seguente ordine di priorità:

1. nuclei familiari con procedura di sfratto per finita locazione o per morosità incolpevole attivate o con provvedimenti di rilascio a seguito di separazione;

⁸⁵ ModenaToday, "Agenzia casa, Maletti: 'Affitti calmierati per chi non riesce a trovare casa'", intervista all'assessora Roberta Maletti, ModenaToday

⁸⁶ Anna Tagliaferri, *Le Agenzie Casa. Uno strumento di inclusione abitativa per il post accoglienza*, 2020, analisi delle esperienze territoriali, cit.

⁸⁷ Ivi.

⁸⁸ Patto per la Casa Emilia-Romagna sul sito della regione.

⁸⁹ "Alloggi da destinare alla locazione a canoni calmierati - Agenzia casa - per gli inquilini" dal sito del Comune di Modena, dal regolamento approvato con Delibera n. 38 del 23/06/2025.

⁹⁰ Comune di Modena, Regolamento Agenzia Casa, 2025.

2. nuclei familiari in cui sia presente un componente con disabilità o invalidità superiore al 66%;
3. incidenza canone/reddito IRPEF netto superiore al 40% (canone comprensivo degli oneri accessori).

Per l'individuazione dei concessionari è competente una Commissione Tecnica cui è demandato di dettagliare i criteri di priorità definiti e di costruire il matching soluzione abitativa/famiglia assegnataria sulla base dei seguenti elementi:

- caratteristiche della soluzione abitativa (ubicazione, ampiezza, canone e oneri accessori, presenza di ascensore, etc.);
- caratteristiche del nucleo (numero componenti ed età, capacità di fare fronte al canone proposto, etc.);
- se sussistono le condizioni, la Commissione terrà conto anche delle opzioni e preferenze (zona della città, presenza di pertinenze, ecc) indicate dalla famiglia nella domanda.

La Commissione Tecnica è nominata con atto del Dirigente di Settore ed è composta dal Dirigente di riferimento del servizio di Agenzia Casa, che la presiede, e da funzionari ed operatori dell'Ufficio servizi per la casa e l'abitare sociale.

A fine 2025 l'Agenzia casa gestisce 526 soluzioni abitative (490 appartamenti e 36 stanze) messe a disposizione da privati o tramite progetti speciali⁹¹. Nel corso del 2025 sono state effettuate 63 assegnazioni complessive, 40 ricollocazioni di inquilini a seguito di disdetta dei proprietari e sette riassegnazioni conseguenti a disdette delle concessioni, tutte mediante scorrimento della graduatoria.

Per quanto riguarda l'andamento del progetto nel 2024, al primo gennaio risultavano in gestione 465 alloggi, ai quali si sono aggiunti 78 nuovi alloggi, di cui 13 da privati e 65 dal Fondo Scoiattolo nel complesso di via Montefiorino, a fronte di 17 disdette, portando il totale a 526 alloggi al 31 dicembre 2024; nello stesso anno sono state effettuate complessivamente 86 assegnazioni, comprendenti 78 assegnazioni per nuovi alloggi, otto riassegnazioni e otto ricollocazioni. Ad oggi Agenzia Casa assicura una stabilità abitativa a oltre 500 famiglie che altrimenti faticerebbero a trovare una casa in affitto.

Negli ultimi anni il progetto dell'Agenzia Casa è stato oggetto di ulteriori sviluppi e aggiornamenti, alla luce dei cambiamenti intervenuti nel mercato immobiliare e della crescente difficoltà di accesso alla locazione per molte famiglie. È da ricordare infatti che il compito dell'Amministrazione è quello di massimizzare gli ingressi offrendo garanzie ed incentivi ai privati con locazioni sfitte. Con l'avvenuta revisione del regolamento (2025) dell'Agenzia sono aumentate proprio le tutele e gli incentivi per i proprietari che decidono di affidare il proprio immobile al Comune. Tra le principali novità introdotte vi sono tariffe IMU agevolate, il riconoscimento dell'intero valore del canone concordato (in precedenza questo veniva ridotto del 30%), il pagamento anticipato di sei mesi di affitto e la copertura delle eventuali spese di ripristino dell'immobile al termine della locazione. Ricordiamo inoltre che è il Comune ad occuparsi direttamente della gestione delle spese condominiali e delle

⁹¹ ModenaToday, "Agenzia casa, Maletti: affitti calmierati per chi non riesce a trovare casa", 2025; ModenaToday, aggiornamenti sul progetto Agenzia Casa e alloggi calmierati, 2025.

procedure connesse alla restituzione dell'alloggio alla scadenza del contratto. In questo modo il proprietario non deve gestire direttamente il rapporto con l'inquilino e il rischio economico risulta sostanzialmente azzerato.

Nonostante tali garanzie, il numero di alloggi messi a disposizione del progetto non cresce ancora quanto sarebbe necessario rispetto alla domanda esistente. Attualmente (gennaio 2026) risultano circa 400 le famiglie in lista d'attesa per ottenere un'abitazione tramite Agenzia Casa, individuate attraverso il bando promosso dallo Sportello Abitare Modena.

Si tratta nella maggior parte dei casi di nuclei familiari che non sono seguiti dai servizi sociali ma che dispongono di un reddito da lavoro e di un indicatore ISEE compreso tra 6.000 e 35.000 euro. Questo dato evidenzia come il problema abitativo non riguardi più esclusivamente le fasce più fragili della popolazione, ma coinvolga sempre più frequentemente famiglie con redditi ordinari che non riescono comunque a sostenere i costi del mercato privato. Il ruolo dell'Agenzia risulta quindi tanto più importante quanto è maggiore la diffidenza di molti proprietari nei confronti della locazione, legata soprattutto ai tempi delle procedure di sfratto in caso di morosità. Il Comune infatti garantisce il pagamento del canone ai proprietari, versandolo con sei mesi di anticipo, e interviene direttamente nella gestione delle eventuali situazioni di morosità, provvedendo alla liberazione dell'immobile in tempi più rapidi⁹².

Parallelamente l'amministrazione comunale sta cercando di ampliare l'offerta di alloggi disponibili attraverso diverse iniziative. Tra queste rientra il recupero di immobili inutilizzati, come nel caso del complesso di via Repubblica di Montefiorino, precedentemente in stato di abbandono e appartenente al Fondo Scoiattolo. Dopo il recupero di una prima parte degli edifici, il Comune sta lavorando per acquisire tramite convenzione anche gli altri 80 appartamenti presenti nel secondo edificio, con l'obiettivo di destinarli alla gestione dell'Agenzia Casa entro il 2027.

Un ulteriore ambito di intervento riguarda il riutilizzo degli uffici sfitti. Il Comune ha infatti introdotto la possibilità di modificare temporaneamente, fino a dieci anni, la destinazione d'uso di tali immobili per trasformarli in abitazioni da destinare all'affitto a canone calmierato. Il potenziale di questa misura è significativo, considerando che in città risultano circa 3.900 uffici, dei quali circa 2.000 attualmente inutilizzati. Ad oggi tuttavia le adesioni da parte dei proprietari risultano ancora limitate: nei primi mesi dall'avvio dell'avviso pubblico sono state presentate meno di dieci candidature per la trasformazione di uffici in abitazioni. Attraverso specifici bandi, i proprietari interessati possono presentare domanda allo Sportello Abitare, mentre una commissione composta da esperti del settore sociale e urbanistico valuta la possibilità di autorizzare il cambio temporaneo di utilizzo degli spazi⁹³.

Gli sportelli per l'accesso

Quanto allo Sportello Abitare Modena, costituisce un punto unico di accesso sulla rete dei servizi e delle risorse, pubbliche e private, presenti sul territorio, in particolare proprio sul

⁹² Ivi.

Ivi. *Resto del Carlino*, "Uffici trasformati in residenze: dopo 3 mesi solo dieci adesioni", 2026.

servizio di Agenzia Casa. Lo Sportello di Strada Minutara 2, che ha aperto a giugno 2025, costituisce un punto unico di accesso per l'abitare, dove poter ricevere informazioni e orientamento rispetto alle molteplici problematiche sul tema. Al 31 dicembre 2025 gli accessi sono stati 1090. Di questi, 41 persone hanno richiesto supporto per la domanda del Bonus Affitto. Lo sportello ha inoltre raccolto 392 domande di Agenzia Casa e effettuato un monitoraggio puntuale degli alloggi e dei contratti di Agenzia Casa contando 348 sopralluoghi⁹⁴.

Chiesa, Terzo Settore e Cooperative.

Anche il mondo del volontariato e della Chiesa cattolica svolge un ruolo nel welfare abitativo modenese, soprattutto per le situazioni di grave disagio ed emergenza non coperte dai canali ordinari. La Caritas diocesana, ad esempio, gestisce dormitori e accoglienze temporanee per persone senza dimora e famiglie in emergenza abitativa. Organizzazioni come la cooperativa Porta Aperta Modena offrono posti letto di pronta accoglienza (circa 15 posti per emergenze brevi) e progetti di housing sociale di breve periodo. Negli ultimi anni si sta sperimentando anche a Modena l'approccio Housing First per i senza fissa dimora: con il sostegno del Comune e finanziamenti regionali (FSE e PON Inclusione), sono stati messi a disposizione alcuni appartamenti destinati a persone senza dimora da inserire in percorsi di reinserimento. Tali progetti coinvolgono spesso enti del privato sociale (cooperative, associazioni caritative) in partenariato con i servizi comunali. Inoltre la Chiesa modenese, attraverso parrocchie e fondazioni, ha contribuito mettendo a disposizione alcuni alloggi di proprietà per progetti di co-housing o per famiglie in difficoltà, spesso in collaborazione con l'Agenzia Casa o con la stessa Caritas. Ad esempio, alcune parrocchie hanno aderito a iniziative di "Locazione solidale", affittando a canone concordato a nuclei fragili con la garanzia di Caritas.

La Chiesa

La Fondazione Ludovico Antonio Muratori (FLAM, <https://www.fondazionemuratori.org/>) è stata costituita il 23 maggio 2024 su iniziativa della Diocesi modenese, con l'obiettivo di riorientare in modo unitario e innovativo la gestione di un patrimonio immobiliare storico destinato, fin dalle sue origini, al sostegno delle persone in difficoltà. Essa nasce dall'unificazione di nove istituzioni preesistenti, che per secoli hanno amministrato lasciti e beni con finalità caritative, e oggi gestisce un patrimonio composto da poco più di 200 alloggi, distribuiti nel territorio comunale. L'istituzione della FLAM risponde alla volontà di affrontare l'emergenza abitativa modenese non solo come problema di disponibilità di alloggi, ma come questione sociale più ampia, che investe le condizioni di vita, le relazioni di comunità e le opportunità di autonomia delle persone. In questa prospettiva, la casa non è considerata un fine in sé, ma uno strumento attraverso cui promuovere dignità, responsabilità e inclusione sociale. Nei primi diciotto mesi di attività, la Fondazione ha avviato una ricognizione

⁹⁴ Sportello Abitare, Sito del Comune di Modena 2025.

sistematica del patrimonio abitativo e ha promosso interventi di ristrutturazione e manutenzione, con l'obiettivo di recuperare progressivamente gli alloggi più compromessi e di garantire standard abitativi adeguati. Parallelamente, è stata avviata una revisione dei contratti di locazione in essere e sono stati definiti nuovi criteri di assegnazione degli alloggi, basati non solo sulla condizione economica dei nuclei, ma anche sulle risorse personali, sulle potenzialità di autonomia e sul contributo alla qualità dei contesti abitativi. L'attività di selezione e inserimento dei nuovi inquilini è stata accompagnata da un lavoro strutturato di censimento degli abitanti, che ha prodotto informazioni su età, composizione dei nuclei, durata delle locazioni e principali fragilità sociali. Nel periodo considerato, la FLAM ha gestito un numero rilevante di richieste di alloggio, intercettando in particolare famiglie fragili, madri o donne sole e persone in condizioni di vulnerabilità abitativa, spesso caratterizzate da precarietà lavorativa o carenza di reti familiari di supporto. L'azione della Fondazione si fonda su un modello di accompagnamento attivo degli inquilini, che prevede colloqui individuali, progettualità personalizzate e un lavoro di rete con i Servizi sociali territoriali, la Caritas, le parrocchie e altri attori del welfare locale. In questo senso, la gestione degli alloggi non si esaurisce in una funzione patrimoniale, ma diventa leva per sperimentare un approccio di welfare di comunità, orientato alla prevenzione dell'esclusione sociale e alla costruzione di contesti abitativi non ghettizzanti.

Terzo settore e cooperative

L'operatività di Terzo settore e cooperative nell'ambito dell'abitare sociale corrisponde a un impegno che coglie la multidimensionalità dei fenomeni di disagio abitativo. Pertanto, il raggio di azione delle stesse ha saputo adattarsi alle necessità specifiche della cittadinanza negli ultimi anni.

Secondo il report regionale del Terzo settore del 2025, in Emilia-Romagna è dedicato al settore delle costruzioni lo 0,7% delle imprese sociali, l'1,2% delle Cooperative sociali iscritte in Albo regionale. Modena ospita alcune realtà di lunga data che operano nel campo dei diritti abitativi, con particolare riferimento al soddisfacimento delle necessità dei Soci e in modo diverso tra di loro. Abitcoop e Unicapi, per esempio, contando migliaia di iscritti e decenni di esperienza, hanno contribuito al diritto all'abitare di migliaia di residenti. La sfida è oggi di completare il passaggio da una fase in cui l'operatività di questi istituti era correlata e funzionale a un'espansione economica già in atto, di cui il settore edilizio era parte integrante, a una in cui il diritto all'abitare è sempre meno garantito e in cui la cooperativa e il privato sociale possono coprire un ruolo di rilievo, laddove il pubblico non basta.

Abitcoop

Abitcoop è la più grande cooperativa edilizia attiva in provincia di Modena. La sua fondazione risale al 1976 e durante la sua esistenza ha contribuito a trovare casa a oltre 7.000 nuclei familiari. Ad oggi, i Soci iscritti sono più di 19.000.

Analizzando i bilanci sociali si rileva che nel tempo, Abitcoop ha continuato a fornire i suoi

servizi sul territorio e anzi a espanderli in raggio e qualità nonostante le difficoltà sistemiche. Nel 2021, nonostante l'irruzione della pandemia, riusciva a soddisfare le esigenze abitative dei Soci consegnando in proprietà 50 alloggi ma conseguendo anche utili per 400.000 euro. La funzione sociale, anche in circostanze gravi, rimane coniugata con la situazione finanziaria: quell'anno il patrimonio netto risultava di 56 milioni di euro. Nel 2022 le case assegnate sono state 77, di cui 4 con assegnazione di godimento, mentre di altre 33 si è avviata la costruzione. Nello stesso anno, un importante sviluppo è stata l'equiparazione delle convivenze di fatto alle coppie sposate. Nonostante l'acuirsi della crisi dei prezzi, si registravano 650 mila euro di utili e un incremento di un milione relativamente al patrimonio netto, una figura che rimane stabile anche per il 2023. Nel 2024 gli utili hanno superato i 900.000 euro, il patrimonio netto i 58 milioni di euro. Possiamo delineare i risultati generali conseguiti rispetto a tutti i capitoli dell'agenda 2030 che informa l'operato dell'istituto. Per quanto riguarda l'energia pulita e accessibile (su cui come abbiamo visto Abitcoop si è spesa con costanza) dal 2020 al 2024 sono rimasti pressoché stabili i numeri sull'energia prodotta, passando da 23.416 a 22.577 Kwh di energia dall'impianto fotovoltaico di Modena. L'impegno nel contrasto alle disuguaglianze si è concretizzato nei versamenti nel Fondo di solidarietà (a cui è destinato lo 0,5% delle fidejussioni bancarie) e nel fondo mutualistico nazionale, passati rispettivamente da 26.589 euro a 12.352 euro e da 23.762 euro a 28.204 euro. Da sottolineare anche i risultati relativi alla parità di genere, con la quota di donne in ambito aziendale passata dal 44% al 54%.

Per dare una misura di come Abitcoop abbia condotto la sua attività nonostante il progressivo complicarsi della situazione a livello territoriale e generale, si consideri per esempio l'interesse che l'istituto ha mostrato per il tema della transizione energetica, in particolare a partire dalla crisi occorsa dal 2022. Come illustrato in occasione di un dibattito allo Smart Life Festival presso la Fondazione San Carlo di Modena, l'impegno della cooperativa si è rivolto all'offerta di Case No Gas e di abitazioni che producono più energia di quanta non ne consumino, in linea col progetto Cultural E+ dell'Unione Europea, di cui è l'unica impresa italiana aderente. Un altro tema su cui la cooperativa si è spesa è l'invecchiamento della popolazione. Nel 2025, per esempio, insieme a Unicapi e Coopcastello di Ferrara, Abitcoop ha condotto un'indagine su 830 persone over 55, per rilevare le necessità sociali di una categoria che cresce di importanza numerica e che è spesso caratterizzata da condizioni di emarginazione silenziosa, dovute a solitudine o reti parentali deboli o assenti. Ispirandosi allo svantaggio relativo dell'Italia rispetto al Nord Europa per quanto riguarda le strutture di co-housing, cioè tipologie residenziali adibite a prolungare l'autonomia degli utenti nel domicilio, Abitcoop ha contribuito a registrare come le caratteristiche che dovrebbe avere questa offerta riguardino la flessibilità (anche architettonica) rispetto alle variabili esigenze spaziali di una persona anziana piuttosto che l'estensione della metratura, rilevanti spazi comuni (fino al 30% delle strutture) e servizi fondati sul soccorso reciproco degli utenti.

Inoltre, l'impresa ha dimostrato negli anni di saper agire nella consapevolezza di come è mutato il ruolo della cooperazione nell'ambito del settore abitativo, cogliendo le nuove sfide e i cambiamenti occorsi nel tempo. "La cooperazione di abitanti, nelle sue due forme a proprietà divisa e indivisa, esiste da oltre 50 anni e ha dato risposte alla fascia media della popolazione, assegnando nel tempo in proprietà circa 6.000 alloggi, e in godimento circa 1.000 – con una media fra le due cooperative di 35 alloggi assegnati annualmente in godimento – affermava

Simona Arletti, presidente di Abitcoop, durante un dibattito sulle politiche abitative tra i candidati sindaci nel 2024 – Ora che questi incentivi all’edilizia agevolata non ci sono più, è necessario creare un sistema di partnership pubblico-privato in cui il pubblico dedichi risorse proprie per rendere economicamente sostenibile l’edilizia residenziale sociale”. Questo impegno è stato confermato anche a fronte di esigenze emergenziali: nel 2023, Abitcoop ha contribuito alla raccolta fondi per l’alluvione in Romagna destinando un totale di 25.000 euro.

Unicapi

Unicapi è una cooperativa di abitazione a proprietà indivisa, fondata nel 1971. La sua funzione sociale consiste nel conferire alloggi e pertinenze in assegnazione in godimento ai propri Soci. Gli assegnatari possono godere a tempo indeterminato degli alloggi realizzati, ristrutturati o acquistati dalla cooperativa condizionatamente al pagamento di un canone.

Come già è valso per Abitcoop, Unicapi agisce sul territorio conformemente alla consapevolezza di come la propria funzione sociale sia cambiata, così come è cambiata la società in cui opera. Nel 1971 l’esigenza primaria che si percepiva sul territorio era quella di espandere l’offerta di alloggi per fare fronte alla migrazione verso la città, che sosteneva i ritmi dell’industrializzazione. In quel periodo venne lanciato il Piano casa Fanfani e contestualmente i sindacati e le tre centrali cooperative insieme al Comune di Modena costituirono Unicapi per incanalare le risorse destinate alla locazione. Per quanto riguarda l’impatto sull’odierno tessuto sociale, l’istituto ha partecipato al dibattito aperto sull’aumento di affitti e costi delle case, sottolineando come la politica sembri non notare il possibile ruolo ricopribile dal patrimonio immobiliare di Unicoop, che nel 2024 era comprensivo di 933 alloggi distribuiti in 46 fabbricati e assegnabili con canone di godimento medio mensile di 2,7 euro a metro quadro, meno della metà di quello medio sul mercato. Un patrimonio in cui negli anni, inoltre, sono stati spesi oltre 15 milioni di euro in manutenzione antisismica e energetica.

L’attenzione di Unicapi alle esigenze dei Soci in senso più ampio rispetto a quello del disagio abitativo è testimoniata, per esempio, dal Contributo di solidarietà annuale con cui la cooperativa assegna 15.000 euro complessivi ai Soci in condizioni di particolare disagio economico/finanziario. Nel 2025 la Commissione di solidarietà ha optato per riorientare in via sperimentale questo ammontare a interventi di adeguamento strutturale per migliorare l’esperienza abitativa dei Soci, con particolare riferimento all’abbattimento delle barriere architettoniche. Tra le convenzioni di cui i Soci possono avvalersi annoveriamo quella con l’Associazione Auser Volontariato di Modena, che rende gratuito il servizio di trasporto socio-sanitario occasionale. Rigenerazione urbana e servizi alla persona sono al centro della concezione di rafforzamento del mutualismo con cui Unicapi e altre 9 cooperative della Regione puntano a offrire alloggi a canoni sostenibili attraverso il consorzio “Convivere Emilia-Romagna”, la cui compagine sociale si prevede sarà completata entro giugno 2026. Particolare attenzione sarà attribuita da parte del consorzio alla rigenerazione urbana senza consumo di suolo e al recupero di immobili pubblici o sottoutilizzati.

5. Conclusioni

Il quadro che risulta a conclusione di questa disamina è complesso e in evoluzione. Le sfide che oggi si pongono all'efficacia del welfare abitativo, in generale, non derivano tanto da limiti organizzativi o disfunzionalità gestionali. Le competenze sono ripartite in modo preciso e ben definito sul piano normativo tra la Regione, il Comune e gli altri enti. Un limite può riguardare il ruolo puramente attuativo riservato al Comune, che ha scarsi margini di intervento proprio, soprattutto per quanto concerne i requisiti di accesso, rendendo fondamentalmente reattiva la funzione di un ente che meglio potrebbe adattarsi alle esigenze specifiche del territorio.

Ciò che davvero pesa sul contesto abitativo modenese per migliaia di residenti è la discrepanza tra la domanda e l'offerta di alloggi. Se da un lato il tenore di vita e il livello di attività economica pongono Modena in una posizione di relativa attrattività per studenti e lavoratori, anche stranieri, l'offerta abitativa è limitata. In modo significativo, anche interventi innovativi e pregevoli, come Agenzia Casa, che attraverso un forte intervento del settore pubblico colgono il problema della necessità di privilegiare la riqualificazione rispetto alla mera espansione quantitativa dell'offerta, sono frenati dalla difficoltà con cui alloggi inoccupati vengono messi sul mercato, nonostante gli evidenti incentivi.

Una realtà con una dinamica demografica modesta e una dimensione contenuta dei nuclei, rispetto al periodo in cui si consolidava l'economia locale e prosperava il settore edilizio, rende prioritario il tema del recupero dello sfitto. In altre parole, c'è un ampio margine per politiche flessibili, innovative ed economicamente sostenibili, le quali sono già state attenzionate dall'amministrazione locale molto più che nel resto del Paese. Queste si scontrano verosimilmente con la convenienza che molti locatori hanno nel ricorrere a soluzioni contrattuali temporanee, meno regolamentate e spesso ambigue rispetto ai profili a cui vengono proposte, mettendo al centro del dibattito pubblico un tema di incentivi su cui l'amministrazione può e deve saper intervenire.

Allo stesso tempo, il patrimonio immobiliare inoccupato ha realisticamente una frazione che non è impiegabile nell'immediato attraverso politiche abitative, e che richiederebbe quindi una ristrutturazione e una opportuna destinazione di fondi. In questo senso, più che una riformulazione delle licenze di costruzione, è necessario pensare soluzioni che liberino la disponibilità di spazi già esistenti, anche in considerazione di come la nuova edilizia si rivolga soprattutto a fasce di reddito medio-alte, laddove l'utenza di edilizia popolare e soluzioni come Agenzia Casa, a Modena, è soprattutto di lavoratori dipendenti e pensionati: non i soggetti con le fragilità più grandi, a cui sono progressivamente riservate altre soluzioni, ma categorie che hanno perso potere d'acquisto e sono più vulnerabili di ieri.

Bisogna aggiungere che, complice la minore centralità rispetto ai decenni del boom economico (50'-70)⁹⁵, all'edilizia popolare non sono state riservate sufficienti risorse da parte dell'amministrazione a tutti i livelli. Se in un'ottica più generale i piani casa non sono più una priorità politica, recenti scelte dell'esecutivo hanno portato a penalizzare il Fondo per gli affitti in termini di risorse. A questi indirizzi hanno parzialmente sopperito Regioni e Comuni, che tuttavia a loro volta hanno risposto alla diminuzione delle risorse con la vendita di una parte

⁹⁵ A partire dalla legge Fanfani del 1949, dal secondo piano INA-Casa del 1956, dalla legge sui PEEP del 1962, dalla riforma della casa del 1971 e dalla legge sull'edilizia residenziale del 1978.

del patrimonio disponibile, contribuendo a un indebolimento generale degli interventi per l'abitare, se non altro per la discontinuità nel livello dei finanziamenti che compromette la possibilità di una programmazione efficace.

Questo rende l'ERP, il principale strumento di promozione dell'edilizia pubblica a Modena, in gran parte insufficiente di esaurire i bisogni che vengono annualmente espressi attraverso le richieste di accesso agli alloggi. Il turnover è basso e le utenze tendono a essere stabili nel tempo. La categoria degli stranieri, che è una quota importante delle persone idonee, risulta sottorappresentata tra i beneficiari ma la sua importanza è stimata in crescita anche tra chi riceve gli alloggi. Questo permette di individuare una delle fonti della tensione abitativa a livello locale. Nondimeno, l'allargamento delle persone in bisogno di questo tipo di sostegno è legato in generale alla perdita di potere di acquisto degli anni più recenti, e all'aumento del costo dell'abitare in particolare.

Un ulteriore margine di intervento, ancora poco esplorato, riguarda la possibilità di incentivare il frazionamento di alloggi privati di metratura ampia, spesso occupati da un solo componente — frequentemente una donna anziana — o rimasti sfitti proprio perché sovradimensionati rispetto alla domanda prevalente. Suddividere queste unità in appartamenti più piccoli potrebbe aumentare l'offerta senza consumo di suolo né nuova costruzione, intercettando al contempo una domanda che si orienta sempre più verso tagli ridotti. Anche in questo caso, la leva principale a disposizione dell'amministrazione è quella degli incentivi fiscali e urbanistici, già utilizzati con una certa efficacia nel contesto modenese per orientare le scelte dei proprietari privati verso forme di locazione più accessibili.

Anche la pluralità di attori, che spaziano dallo Stato al privato sociale e dal Comune ai proprietari privati, rende complesso e potenzialmente difficile da navigare il panorama del welfare abitativo. Uno dei rischi è che le competenze burocratiche e informative costituiscano un discrimine nella capacità di accedere a determinati diritti sociali. Allo stesso, tempo, in questo quadro variegato possono esistere dei motivi di forza, a partire dalle cooperative che hanno già dato prova di poter concorrere al miglioramento delle condizioni di vita della comunità anche in relazione all'abitare, per quanto una loro possibilità di reinventarsi nel quadro di un aumento dei costi non prescinde da una sinergia con il pubblico.

In sintesi, per citare un articolo di Caruso, Cellamare e Mattiucci del 2025 *“il welfare abitativo del Comune di Modena non appare segnato da inefficienze gestionali o da carenze progettuali, ma da una tensione crescente tra strumenti concepiti in un contesto diverso e un fabbisogno abitativo profondamente mutato. La sfida principale non è dunque quella di rifondare il sistema, bensì di rafforzarne i segmenti più deboli – in particolare l'offerta intermedia di alloggi accessibili – e di consolidare le esperienze più innovative già avviate”*.

I margini di miglioramento nel sistema modenese sono diversi. È necessaria una maggiore integrazione tra le politiche abitative e quelle sociali in genere, stabilire diversi gradi di intensità nell'intervento del pubblico per efficientare l'uso delle risorse ed evitare che il sistema rimanga bloccato. Nondimeno esistono punti di forza. Il rilancio di Agenzia Casa è un segnale positivo di innovazione amministrativa e va nella direzione giusta, anche se gli esiti non sono quelli sperati ad oggi. Dalla capacità di sostenere queste sfide dipende la capacità di tenuta sociale di ampie fasce della popolazione residente a Modena negli anni a venire.

Riferimenti bibliografici

Caruso, Nadia; Cellamare, Carlo ; Mattiucci, Cristina (2025) Indirizzi di policy e forme innovative dell'abitare nei contesti locali italiani. Bologna: Dipartimento di Architettura dell'Università di Bologna; Urban@it - Centro nazionale di studi per le politiche urbane, p. 204. ISBN 9788854972193. DOI 10.6092/unibo/amsacta/8656. In: Working Papers – Urban@it (19). A cura di: Orioli, Valentina ; Martinelli, Nicola. ISSN 2465-2059.

Relazione sulla gestione 2022, 2023, 2024 Comune di Modena.

Il Terzo Settore Emilia-Romagna, 2025: Primo rapporto della Giunta regionale sulla situazione del Terzo Settore, in attuazione della Legge regionale n 3/2023.

Brandoli, Gandolfi, 2022: Indicazioni operative ed esperienze sulle azioni messe in atto a favore di persone adulte e adulti in condizione di grave emarginazione in Emilia-Romagna.

Osservatorio del mercato immobiliare, 2025: Statistiche regionali, il mercato immobiliare residenziale, Emilia-Romagna.

Ufficio di Statistica della provincia di Modena, 2025, fonte: Banca d'Italia.