

CASA: LA PROPRIETA' PRIVATA, DIRITTO SOGGETTIVO (SEMPRE PIÙ) CONDIZIONATO

Ciclo seminari: **Poteri pubblici e poteri privati**

Seminario 7 novembre 2024

Dipartimento di Giurisprudenza

Docente: **Prof. Dario Bevilacqua**

Cultrice materia: **avv. Anna Maria Vandelli**

PREMESSA 1

Tratteremo, intrecciandoli, due temi: la casa e la proprietà privata.

La casa: valore individuale e bene collettivo

Cos'è per voi la casa?

Pensate ad alcuni aggettivi*...memorizzateli o scrivetele sul vostro cellulare; a fine lezione potrete rileggere e verificare se confermate o ritenete di cambiarli o aggiungerne ...

Rispetto all'assetto della proprietà e del «diritto alla casa», le ultime generazioni (quelle formate dai nati dopo anni 90) conoscono una realtà che non è mutata in modo significativo negli ultimi 20 anni

La prima domanda: come è cambiato il significato di casa nel tempo, nei secoli.

Nel corso degli studi (precedenti l'Università) ciascuno di noi ha ricevuto le informazioni (in ogni ciclo: materna, elementari, medie, superiori) che ci consentono di rispondere alla domanda: è sempre stato come è oggi? La proprietà privata, la casa ...cosa è cambiato?

* **Aggettivi qualificativi:** Esprimono una qualità o una caratteristica (bella, organizzata, sostenibile, costosa, sociale, inclusiva, imponente, vecchia, innovativa, performante...)

PREMESSA 2

Principali riferimenti codice civile:

Articolo 832: Definisce il diritto di proprietà, affermando che *"il proprietario ha il diritto di godere e **disporre della cosa in modo pieno ed esclusivo**".*

Articolo 833: Stabilisce i limiti del diritto di proprietà, prevedendo che il proprietario non può esercitare il suo diritto in modo **da nuocere alla salute o alla sicurezza pubblica**.

Articolo 835: Riguarda la distinzione tra la proprietà dei beni immobili e dei beni mobili.

Articolo 942: Stabilisce che la proprietà si acquista attraverso la trascrizione nei registri immobiliari. (ndr le prime trascrizioni risalgono periodo 1500/2000 aC)

DIRITTO SOGGETTIVO: attribuisce a un soggetto la possibilità di esigere da altri un comportamento o una prestazione specifica per tutelare i propri interessi.

**CASA, PROPRIETA' PRIVATA: DIRITTO SOGGETTIVO
AVENTE AD OGGETTO UN BENE IMMOBILE; UN DIRITTO
SOGGETTIVO REALE**

Codice civile è del 1942

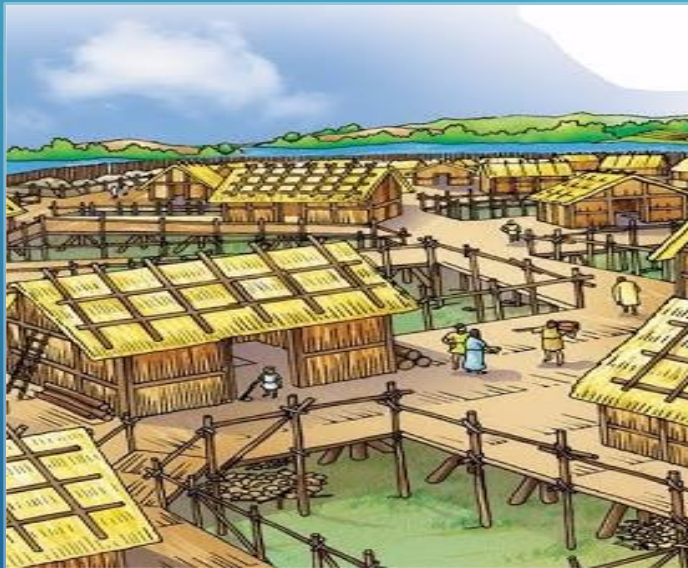
Esercizio della proprietà: Il proprietario può **usare, godere e disporre del bene** (res; reale), ma deve rispettare i diritti degli altri e le normative vigenti (ndr ORDINAMENTO GIURIDICO)

Limitazioni: Possono esistere vincoli legali, come servitù o usi civici, che limitano l'esercizio del diritto di proprietà.

Tutela: Il proprietario ha diritto a far valere la propria proprietà in giudizio e a difendersi da eventuali usurpazioni.

Il Codice Civile italiano disciplina la proprietà privata nel Libro II, Titolo II, che tratta delle "Obbligazioni" e dei "Diritti Reali".

LA PROPRIETA' PRIVATA NEL CODICE CIVILE



CASA E PROPRIETA' PRIVATA: L'INIZIO

Quando l'uomo ha iniziato a sentire il bisogno di costruire una casa?
L'uomo nomade?
L'uomo cacciatore, poi agricoltore ?

Per i nostri avi, il primo bisogno da soddisfare era il cibo, necessario per garantire la sopravvivenza.

Il secondo bisogno fu quello della sicurezza e con essa la realizzazione di strutture per il riparo dalle belve, dagli eventi atmosferici, strutture che oggi noi chiamiamo case

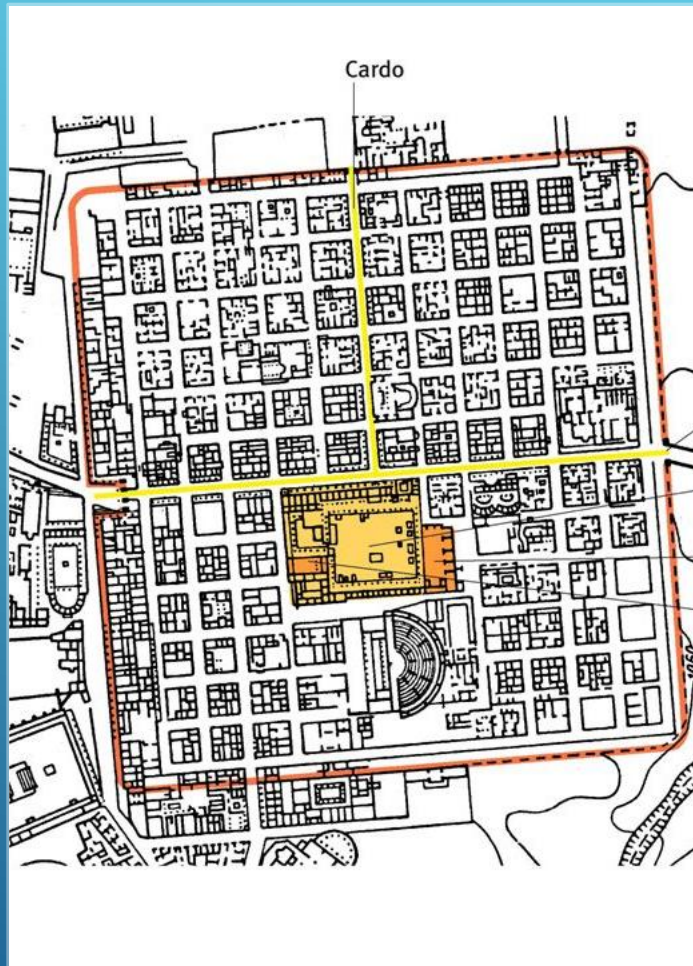
Queste strutture appartenevano alle famiglie o tribù (comunità, bene collettivo).

Non conoscevano la proprietà privata individuale dei tempi moderni (prime fonti riferibili tra il 2000 /1500 ac)

Segnalo interessante visita:

Le terramare (1000/2000 aC) A Castellnuovo Rangone (MO)
https://www.youtube.com/watch?v=blrbbd_gJ0Q

(a sx: in alto piramide di Maslow (semplificazione); sotto raffigurazione Terramare di Castellnuovo Rangone (MO)



La stanzialità fa sorgere e rafforza il legame tra potere, che si misura anche nella ricchezza, nel ruolo sociale (giudice, sacerdote, guaritore), e proprietà privata (elementi sinergici).

Il ruolo sociale porta anche a una differenziazione negli edifici

La stanzialità porta alla realizzazione di infrastrutture per la difesa e l'avvistamento dei nemici

La stanzialità promuove l'organizzazione dello spazio per funzioni e la destinazione di aree in ragione dello stato sociale.

Con la stanzialità nasce l'urbanistica: organizzazione dello spazio con infrastrutture.

Le infrastrutture erano funzionali:

- A garantire la sicurezza da belve ed eventi atmosferici. La stanzialità portava alla crescita della popolazione e degli agglomerati via via sempre più ampi e organizzati per garantire protezione dall'esterno
- A evidenziare lo stato sociale e la ricchezza con edifici differenziati sia per qualità che per collocazione

(a sx città Romana)



Nelle organizzazioni sociali stanziali, alla differenziazione sociale si aggiunge via via la ricchezza, composta anche da terreni (ceduti come premio per la vittoria in guerra e processi di colonizzazione) e degli edifici

Inizia a concentrarsi la popolazione e servono (prima schiavi) persone per i lavori agricoli, per la difesa o per le guerre di conquista, per costruire edifici magnifici per esaltare la potenza (terrena ma non solo) dei sovrani, faraoni o re

Nei millenni si è costruita e rafforzata la piramide sociale: alla base la stragrande maggioranza della popolazione che viveva in povertà ai margini, spesso anche fuori le mura, o vagabondando, con ripari improvvisati fragili e oggetto di distruzioni (anche per i materiali poveri e condizioni insalubri: numerosi gli incendi e le epidemie)

Con la stanzialità nascono ciò che oggi chiamiamo città: infrastrutture organizzate, strade, palazzi del potere e annessi edifici per servitù, edifici a protezione dei beni, (magazzini per i foraggi, sale, olio, bestiame...)

Quindi si formano le specializzazioni per mestieri: mercanti, artigiani per la trasformazione prodotti agricoli e le botteghe, della «classe media»





Salto temporale: arriviamo ai «nostri tempi».

Il '900: il secolo breve

Con la fine della 2 guerra mondiale oltre il 40% della forza lavoro era impegnata in agricoltura (braccianti, mezzadri...). Significa che oltre il 70% della popolazione viveva nel territorio rurale.

L'agricoltura prende il posto dei latifondi incolti e accanto alle case Padronali (prevalentemente per la caccia e soggiorni estivi) si costruiscono case più povere per i contadini, che vivono insieme al bestiame, ai depositi dei foraggi per gli animali e attrezzi agricoli che dovevano custodire e manutentare

Ancora oggi festeggiamo San Martino l'11 novembre: conoscete il significato di questa festa?

L'era industriale era ovviamente già iniziata e con essa l'afflusso significativo di persone verso la città (urbanizzazione).

Segnalo: visita alla Casa dei Fratelli Cervi: <https://www.istitutocervi.it/>

Il complesso ospita anche la Biblioteca Archivio di Emilio Sereni studioso del mondo agricolo e che si occupò di tutela del paesaggio (agricolo)
<https://www.istitutocervi.it/argomenti/progetti/biblioteca-progetti/>



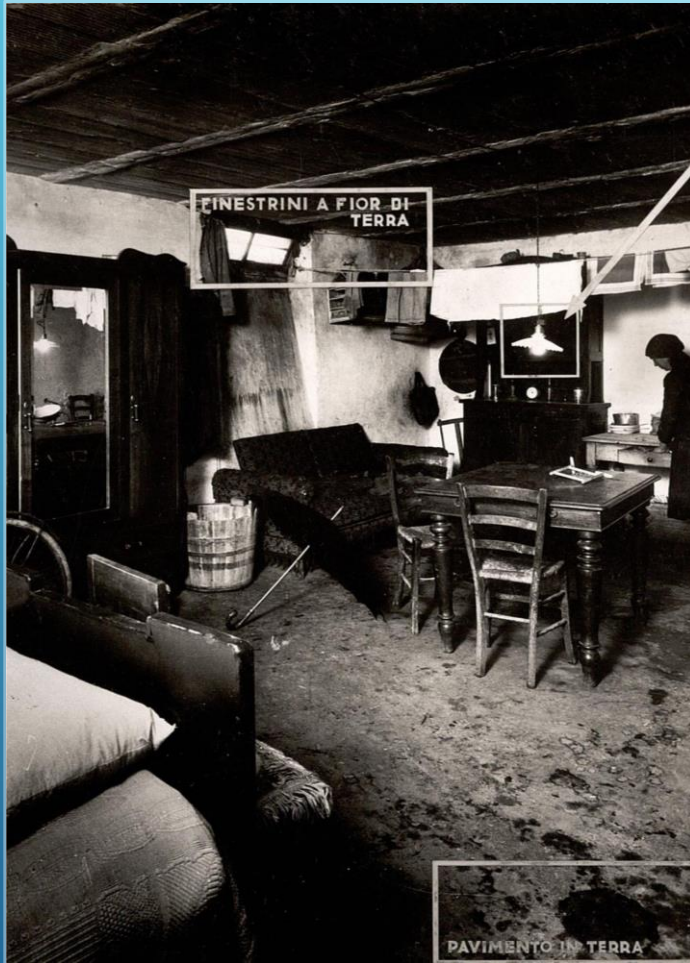
COME SI VIVEVA?

Più persone vivevano in una sola stanza, senza bagno (la latrina era in cortile) e senza acqua corrente (l'acqua si attingeva dai pozzi, spesso vicine a scoli o letamai)

Queste condizioni si vivevano anche nelle città, che crescevano in popolazione, formata da operai stante il processo di industrializzazione (le persone che non lavoravano i campi perdevano la possibilità di vivere nella casa agricola), ma anche da coloro che non avevano un lavoro e cercavano nella città sostegno (mendicanti...).

Le città di appena 100 anni fa erano ben diverse da quelle di oggi: le nostre città del 700 e per buona parte dell'800 assomigliavano di più alle immagini di oggi di paesi del terzo mondo: non esistevano le fognature, i bisogni venivano riversati nelle scoline che percorrevano le strade o nei canali ancora aperti.

Le città erano esposte a malattie come le pesti, ciò principalmente per le gravi condizioni igieniche. Era così in tante parti d'Italia nel periodo della seconda guerra mondiale. In particolare le case dei centri storici. Così sino agli anni 50/ 60, dove tante case (soprattutto le parti destinate alla servitù e occupate da operai , poi migranti) anche del centro storico di Modena. L'ultimazione della bonifica del centro storico di Modena è degli anni 70, una ricostruzione imponente dopo i bombardamenti della 2 guerra mondiale.





La Legge **Crispi** sull'igiene e la sanità pubblica è del **1888**, nota come "Codice Sanitario Nazionale" che rendeva obbligatorio dotarsi, da parte delle Amministrazioni Comunali, di un Regolamento d'igiene, si legge che 6.400 comuni italiani mancavano anche dei più semplici tronchi fognari, in 1.148 non esisteva un servizio di nettezza urbana, in 1.350 i rifiuti urbani venivano raccolti semplicemente nei cortili, in 1.286 tutte le abitazioni erano prive di latrine, in 741 lo scolo delle acque luride era assicurato solo in caso di pioggia.

Il territorio comunale è attraversato (quasi esclusivamente direzione nord/sud) da un importante reticolo di canali, torrenti e due fiumi. Modena nel 800/900 ha trasformato i tanti canali dentro al TU: da canali (misti) aperti a fognature tombate (resta la toponomastica, significativa del reticolo presente nel territorio comunale)

(sopra carta del reticolo: dal PUG di Modena; a sx ampliamento per inserire le latrine al piano)



Il secondo dopo guerra

Crisi economica. La guerra aveva colpito duramente la popolazione, in particolare quella maschile, quella dei venti/quarantenni, portando al fronte coloro che avevano le conoscenze per condurre fondi agricoli o i maestri delle botteghe artigianali.

Le fabbriche dell'industria bellica, che aveva occupato – come mai era accaduto prima – maestranze anche femminili – chiudono. La crisi economica porta molti cittadini a riversarsi in città per mendicare e a fruire dell'aiuto della chiesa e/o dell'assistenza pubblica.

I sindaci devono affrontare bisogni primari: l'assenza dei beni per la sopravvivenza, la fame reperendo latte e pane; la ricostruzione dalle devastazioni delle bombe. Seguono decenni faticosi e con conflitti anche violenti: la povertà crescente, i licenziamenti ...

Gli amministratori pubblici sono consapevoli che aumentare l'occupazione era essenziale. La ricostruzione e il lavoro sono molle importanti, ed occorre avviare interventi strutturali con effetti economici e sociali permanenti (no mera beneficenza)

a Modena ricordiamo i morti del 9 gennaio 1950, evento emblematico e spartiacque anche di azioni dell'Amministrazione, come vedremo.

Segnalo: Consiglio di consultare il sito l'Istituto Storico <https://www.istitutostorico.com/>





RICOSTRUZIONE: nuove piazze

Piazza Mazzini

A sinistra dopo i bombardamenti, sotto la ricostruzione (non fedele) eliminando edifici e dando nuovi affacci ad edifici sorti per la servitù (vicolo Squallore...) con grande affaccio alla Sinagoga (parte del Ghetto Ebraico di Modena)





IMPULSO ALL'OCCUPAZIONE – **INNOVAZIONE** nella pianificazione

ANNI 50/60 prendono avvio , anche senza riferimenti normativi, i primi PIP e PEEP. Aree date ai licenziati o agli operai per costruirsi un piccolo laboratorio/casa (casa/bottega) o un pezzo di terra per costruirsi la casa.

A Modena negli anni 50 e 60 nascono due importanti villaggi artigiani e diverse iniziative di edilizia popolare già avviata all'inizio del 900 e con edilizia per l'acquisto o (auto)realizzazione dell'appartamento a prezzi contenuti.

Inizia una ricostruzione che vede nell'Amministrazione comunale non un semplice regolatore (piano di fabbricazione) ma un protagonista attivo, attraverso l'acquisizione di aree e assegnazione a operai (licenziati, qualificati) a prezzo simbolico.

Prende avvio una importante fase di sviluppo del settore economico dell'artigianato, di filiere che hanno reso possibile l'attuale Motor valley; questo settore è ancora oggi (seppure con diverse difficoltà) strategico per il settore industriale leader nei mercati internazionali

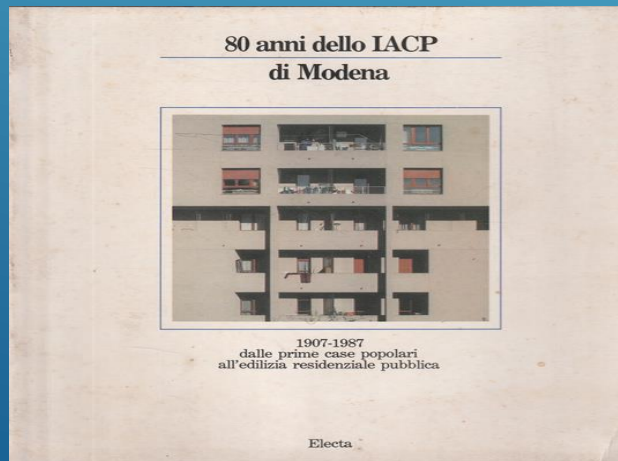
Emblema di questa fase storica: la storia del Cavallino rosso, la casa automobilistica Ferrari

<https://rivoluzioni.modena900.it/luoghi/villaggio-artigiano-modena-ovest/>

Una risposta straordinaria e innovativa, in parallelo un piano industriale e un piano di opere pubbliche nazionale, che ha cambiato radicalmente l'Italia. Dagli anni 50 inizia il periodo baby boom. Crescita della popolazione, oggi la popolazione dei over 50/60 anni

NUOVE CASE PER GLI OPERAI

Lo sviluppo economico chiedeva maestranze e queste avevano bisogno di case. Prende avvio una nuova fase di interventi pubblici (in casa -iacp- acer)



OGGI 21 secolo

Finita la fase industriale del '900.

Sul finire degli anni '90 il settore industriale contende PIL col settore dei servizi (assicurativi, bancari...ma anche servizi alla persona: insegnanti, forze dell'ordine ...)

inizia lo sviluppo turistico

Le Università aprono nuova fase per lo sviluppo delle città: nuovi corsi, studenti fuori regione, via via anche stranieri

Aumentano gli anziani soli.

Cambia la domanda ma l'offerta abitativa rimane (quasi) immobile.



CAMBIAMENTI SOCIALI: CAMBIA IL MODELLO ABITATIVO?

LE SFIDE E GLI INCIAMPI DEL 21 SECOLO

Dopo i due decenni del dopo guerra, l'Italia non ha più visto un piano industriale o un piano casa.

Perché?

Davvero non esiste un'emergenza casa e la necessità di un piano casa? Ovviamente: l'emergenza non è ai livelli del secondo dopo guerra, è diverso il problema per quantità e radici, tuttavia oggi viviamo un'emergenza abitativa.

Un'emergenza che è corollario di un insieme di ragioni (una tempesta perfetta):

- evidente **crisi climatica** (negata da tanti, compresi Stati importanti nella scacchiera del Mondo)
- una **crisi economica**, in particolare la stagnazione redditi (significa perdita capacità di spesa e indebitamento delle famiglie)
- **Crescita della instabilità dell'occupazione e precarietà** (significa non essere bancabili» ossia senza garanzie di terzi un istituto bancario non fa credito, non eroga un mutuo). Instabilità che porta difficoltà delle famiglie a pagare canone o mutuo. Solo in Provincia di Modena si contano oltre 800 sfratti per cessazione del contratto
- importanti livelli del **debito pubblico** (debiti per le generazioni future; non consente indebitamento e quindi recuperare risorse pubbliche per opere pubbliche)
- susseguirsi di crisi del settore edile. Nel 2006 la crisi mondiale del settore, solo in Italia si stima di aver perso quasi 1 milione di addetti; l'ultima crisi è in corso, dovuta ad almeno 3 ragioni:
 - - speculazione bonus con aumento delle materie (accentuata dall'assenza piano industriale)
 - - crisi energetica conflitto Russia / Ucraina con ulteriore aumento costi delle materie prime
 - - (l'attuale) conflitto nel medio oriente

EMERGENZA ABITATIVA OGGI: **DOMANDA**

La piramide demografica è rovesciata, ossia nascono meno bambini (base) e aumentano gli anziani (figli del baby boom) quindi il vertice è più ampio della base

Pur diminuendo il numero dei residenti aumenta il fabbisogno di alloggi.

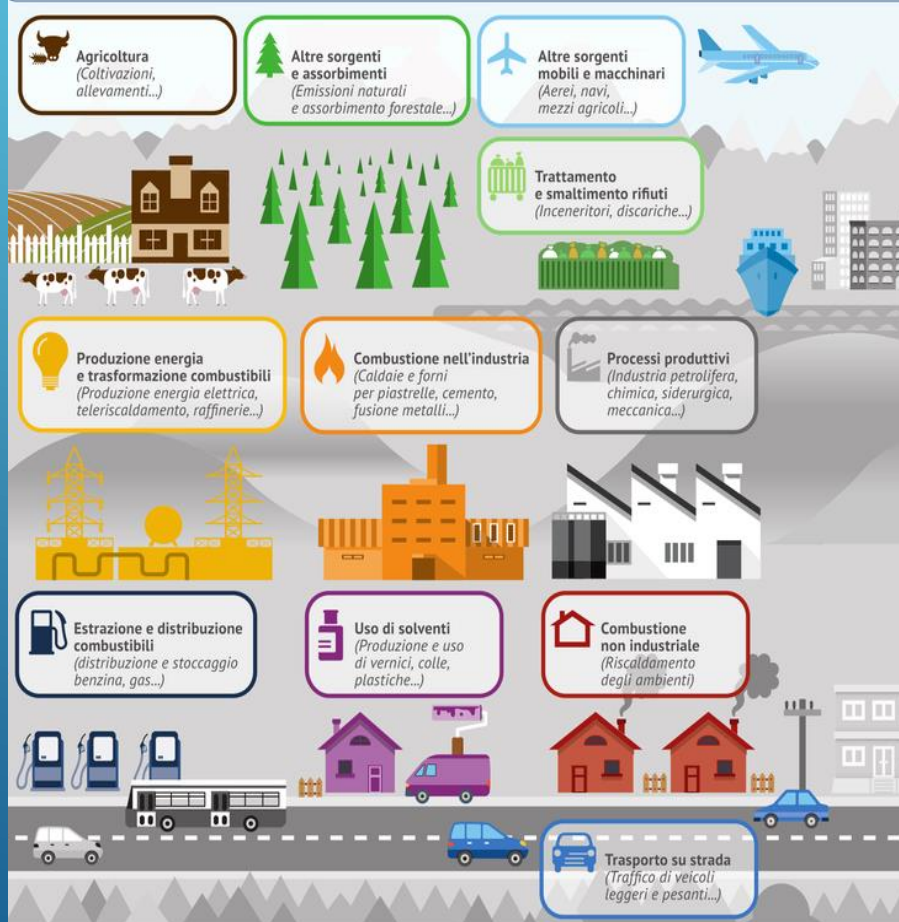
Perché?

1. Rilevante modifica della struttura familiare: sempre più famiglie monocomponente o monogenitoriale.
2. Crescono **domande nuove**: turismo (asse strategico del sistema economico italiano), quello per la formazione (certo universitari, ma oggi la sfida è la formazione continua. Ognuno di noi è chiamato periodicamente a periodi di formazione e ciò genera domanda nuova di alloggi temporanei; giovani ma anche lavoratori “pendolari” (senza residenza in città). **La città reale non si «misura» solo coi residenti.**
3. **migranti**: la domanda è oggi «ignorata» da parte importante della Politica (migrati è associato a insicurezza), ma è noto che sono in corso importanti esodi da paesi in guerra o colpiti da calamità naturali, desertificazione...

Lo sviluppo economico, in particolare settori a bassa innovazione e dei servizi, richiede personale; sono in grande difficoltà il settore dei servizi (ospedali, sicurezza, igiene pubblica...) nel reperire personale, che rifiuta il posto per la carenza di offerta alloggi a prezzi sostenibili. Vediamo già gli effetti: negli ospedali, scuole, sino al piano della sicurezza (senza forze dell'ordine stabili e adeguate viene meno una delle basi della convivenza)

Abbiamo bisogno di modelli innovativi: giovani per sostenere processi autonomia; anziani soli, a cui dobbiamo offrire servizi e accessibilità; famiglie monogenitoriali che hanno bisogno di una rete di sostegno.

LE FONTI DI EMISSIONE DI INQUINANTI



EMERGENZA CASA AMBIENTALE Abbiamo bisogno di un piano casa perché il patrimonio residenziale incide negativamente sull'ambiente:

- Emissioni CO2 quasi un terzo del totale
- Consumo di suolo
- Urbanizzazioni: strade... (non solo le costruzioni di case ma ciò che è annesso ...ma anche un parco riduce valore ecologico ambientale)

NUOVI MODELLI URBANI

- Città densa e verticale, si opera in altezza e così si riduce la impermeabilizzazione del Suolo, desigillazione
- Costruzioni senza emissioni e autosufficienti energeticamente Nzeb, recupero H2O,
- Città delle prossimità e smart: sistemi di mobilità pubblici accessibili e veloci che consentano di ridurre gli spostamenti con l'auto privata, sistema della mobilità ciclabile e pedonale servizi di prima necessità (farmacia, negozi, medico ...) a portata di pedone, domotica per l'assistenza sanitaria con particolare attenzione alle persone fragili

Negli ultimi 100 anni le **case ESISTENTI** sono state oggetto di obblighi di adeguamento, imponendo quindi ai proprietari di sostenere costi (straordinari), funzionali a:

- Sicurezza igienico sanitaria (bagno in alloggio)

- ↗ Sicurezza impianti elettrici

- ↗ Sicurezza caldaie

Denominatore era: sicurezza di chi vi abita. **Oggi la sfida è l'ambiente, quindi l'adeguamento del patrimonio per il benessere collettivo, oltre che individuale.**

La risposta è all'altezza dell'emergenza?

Cenerentola: tema sismico. Evento straordinario, imponderabile e non percepito (se non troppo tardi).



PIENO GODIMENTO: INTERVENTI OBBLIGATORI

LE FONTI

La casa durante la scrittura della Carta costituzionale era parte di un tema più ampio, quello dello sviluppo economico per dare sostegno alle famiglie più deboli; tant'è che il tema casa non trova un proprio svolgimento nella parte relativa ai diritti fondamentali (artt 1-12 Costituzione).

Solo l'art.9 è stato «adeguato», infatti con legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1. All'articolo 9 è aggiunto, in fine, il seguente comma: «**Tutela l'ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell'interesse delle future generazioni.** La legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali».

Analogamente le altre principali fonti del diritto

Dichiarazione dei diritti dell'uomo: *Articolo 25 1. Ogni individuo ha diritto ad un **tenore di vita sufficiente a garantire la salute e il benessere proprio e della sua famiglia, con particolare riguardo all'alimentazione, al vestiario, all'abitazione, e alle cure mediche e ai servizi sociali necessari**; ed ha diritto alla sicurezza in caso di disoccupazione, malattia, invalidità, vedovanza, vecchiaia o in altro caso di perdita di mezzi di sussistenza per circostanze indipendenti dalla sua volontà*

Carte dei diritti fondamentali dell'unione Europea

*Art. 34 Sicurezza sociale e assistenza sociale: 1. (...) 2. (...) 3. Al fine di lottare contro l'esclusione sociale e la povertà, l'Unione riconosce e rispetta il diritto all'assistenza sociale e **all'assistenza abitativa** volte a garantire un'esistenza dignitosa a tutti coloro che non dispongano di risorse sufficienti, secondo le modalità stabilite dal diritto comunitario e le legislazioni e prassi nazionali.*

Patto Internazionale sui Diritti Economici, Sociali e Culturali del 1966: l'art. 11 impone agli Stati di adottare misure per assicurare **un'abitazione adeguata per tutti i cittadini**

UNIONE EUROPEA

Interviene sul tema non con carattere organico ma secondo le strategie:

Finanziamenti importanti:

- per raggiungere il Saldo zero al 2050 e quindi per progetti di rigenerazione delle aree dismesse
- Classe energetica, per affrontare tema ambientale, con l'impegno a portare le case in classe E entro il 2030

Temi ancora poco sviluppati nei finanziamenti e (conseguentemente) nelle progettazioni pubbliche e private:

- miglioramento sismico
- Accesso alla casa: difficoltà redditi più bassi; le politiche abitative a sostegno del diritto alla casa sono comprese nella locuzione: Edilizia Residenziale Sociale (ERS), che comprende ogni modello residenziale convenzionato e l'edilizia residenziale pubblica. Non esiste ad oggi un quadro normativo e ancor meno una definizione univoca.

Commissione Europea riconosce l'ERS tra i **servizi d'interesse economico generale" (S.I.E.G.)**, ovvero quelle attività commerciali che assolvono missioni d'interesse pubblico generale e a questi progetti si applicano le disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea agli aiuti di Stato sotto forma di sostegno a compensazione degli obblighi assunti per rispondere a un servizio pubblico.

NOVITA' dopo le ultime elezioni europee è avvenuta la nomina di un Commissario UE con delega alla «casa»

Principi fondamentali (artt. 1 – 12) : nessun riferimento esplicito alla casa.

Possiamo includere le politiche per la casa come elemento sostanziale richiamato dall'art. 3

Art. 3.

Tutti i cittadini hanno pari dignità sociale e sono eguali davanti alla legge, senza distinzione di sesso, di razza, di lingua, di religione, di opinioni politiche, di condizioni personali e sociali.

È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'eguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese.

E' elemento genericamente riconosciuto, anche in forza delle fonti internazionali sopra ricordate, che per assicurare dignità e pieno sviluppo delle persone, dopo il cibo, occorra garantire un alloggio (piramide dei bisogni) alle persone. La casa quindi come elemento implicito dell'art. 3.

Solamente al titolo terzo troviamo riferimenti al tema casa in relazione ad altri elementi (economico, proprietà privata)

COSTITUZIONE

TITOLO III RAPPORTI ECONOMICI

*Art. 36. Il lavoratore ha diritto ad una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso **sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa.***

Questo articolo è oggi tra quelli più sensibili dal punto di vista sociale: la capacità di spesa per investimenti, quindi per l'acquisto della casa, è stato favorevole anche alla classe media (compresi operai e impiegati) a partire dagli anni 70 sino alla grande crisi del 2006.

La fragilità del mercato del lavoro ha radicalmente ridotto la capacità di investimento della classe media; il costo della casa (mutui/locazione; riscaldamento, spese condominiali ecc) divora oltre il 30% del reddito della classe media; costo non sostenibile e proibitivo per le famiglie con redditi ISEE sotto i 15/20.000 euro.

Dal 2006 il settore immobiliare entra in una crisi profonda da cui ancora oggi fatica a uscire: l'accesso alla casa si è fortemente compresso. Un diritto condizionato da quello economico, con la crescente precarietà del lavoro che non consente di accedere al credito ed accendere mutui.

Nel contempo gli immobili sono di proprietà non di grandi fondi immobiliari ma singole persone fisiche (di proprietà di italiani che hanno investito i risparmi nell'acquisto di alloggi), piccoli proprietari che per ragioni soggettive (difficoltà a gestire contratti; timori sui tempi di rilascio, o perché alloggio finalizzato in tempi brevi a figli o parenti ...) non vengono resi disponibili.

La proprietà cd polverizzata (persone fisiche proprietari di pochi immobili) è una specificità che genera un elemento tipico del mercato italiano: mercato immobiliare particolarmente rigido, una disponibilità limitata di alloggi che porta ad un aumento del costo (sia prezzo di vendita che locazione) anche di case di scarsa qualità.

Oggi, i bonus e l'aumento dei costi ha ridotto ulteriormente l'offerta quantitativa di alloggi e ha portato a un contestuale aumento dei costi (vendita/locazione) di quelli immessi sul mercato.

COSTITUZIONE

DOPO gli art. 3 e 36 abbiamo una serie di articoli che affrontano il tema da un punto di vista particolare, **la tutela della proprietà privata**.

Art. 41.

L'iniziativa economica privata è libera.

Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. ***La legge*** determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere ***indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali***.

Il settore immobiliare rientra tra le iniziative economiche. Quindi, anche la gestione proprietà immobiliare privata non deve essere in contrasto con l'utilità pubblica. Un articolo disatteso? Ad es: il patrimonio sfitto: è ascrivibile alla fattispecie di «contrasto all'utilità sociale» (ancora: i cantieri interrotti, gli edifici ammalorati...)??

Ad oggi nessuna legge (statale o regionale) definisce queste fattispecie in contrasto con la Costituzione; parrebbe, dal tenore letterale della seconda parte dell'art. 41, 2 co, che i padri costituenti (ovviamente alcuni fenomeni di oggi non erano così diffusi) guardassero con favore non a strumenti coercitivi ma a strumenti di indirizzo, coordinamento e di cooperazione coi privati.

COSTITUZIONE : PROPRIETA' PRIVATA

Art. 42.

La proprietà è pubblica o privata. I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti. La proprietà privata può essere, nei casi previsti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

L'obiettivo chiaro: far conseguire a tutti la proprietà di beni, tra questi la **proprietà** dell'alloggio. L'accesso non alla proprietà ma con altre forme(locazione) è da ascrivere al profilo dei «limiti» definito nel medesimo articolo che vedremo nelle slide che seguono.

Si guardava con ottimismo allo sviluppo economico e alla capacità del pubblico (servizi di assistenza) di far fronte alla domanda di chi non aveva accesso all'acquisto.

Ciò spiega la debolezza del mercato della locazione: un'offerta limitata; i conduttori vivono condizioni di precarietà rispetto all'aspettativa di permanenza nell'alloggio. La casa locata è un bene rifugio di risparmi familiari e quindi soggetto a vendite repentine, laddove insorga un bisogno di risorse economiche, o in caso di separazioni, o la necessità di dare l'alloggio a un familiare.

Diversamente da quanto immaginato dai Padri Costituenti, a partire dagli anni '90 il pubblico, abbandonati i programmi pubblici nel settore della casa (ad es. gescal...), riesce a rispondere solo a una parte delle famiglie che vivono in stato di povertà, ha difficoltà a realizzare progetti organici, ancor meno seguire un buon piano di manutenzione, via via creando «luoghi ghettizzanti».

La casa da ascensore sociale per la classe povera (anni 50/80), non lo è più, anzi diventa elemento stigmatizzante, purtroppo anche per errori di pianificazione e progettazione (i grandissimi condomini....).

COSTITUZIONE : PROPRIETA' PRIVATA

Art. 47.

*La Repubblica incoraggia e tutela il risparmio in tutte le sue forme; disciplina, coordina e controlla l'esercizio del credito. **Favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione**, alla proprietà diretta coltivatrice e al diretto e indiretto investimento azionario nei grandi complessi produttivi del Paese.*

Ancora una volta sottolinea la Costituzione il favor verso la proprietà privata; le norme fiscali favoriscono l'acquisto della prima casa.

In concreto ancora oggi essere proprietari di immobili fornisce un'assicurazione / garanzia per affrontare il futuro: garantisce una maggior capacità spesa: accedere al credito per far fronte di bisogni inaspettati, e di investimento anche di terzi o per avviare attività economiche. La proprietà immobiliare ha sempre garantito un ottimo rendimento (incremento di valore); oggi queste certezze non sono più granitiche, ma la doverosa scelta della riduzione del consumo del suolo (costruzioni alloggi performanti a prezzi calmierati) favoriscono «la tenuta» dei valori immobiliari quindi della rendita immobiliare, ciò ha aspetti positivi perché tutela i risparmi della classe media.

La domanda verso l'acquisto è ancora molto forte, benché sia meno attraente stante la sempre maggiore mobilità dell'occupazione; l'acquisto resta una scelta competitiva rispetto alla locazione a fronte dell'alto costo degli affitti (patti territoriali; ancor più gravosi quelli a libero mercato), che non sono dissimili dai ratei dei mutui. Gli interventi pubblici dovrebbero quindi condizionare una riduzione significativa degli affitti a fronte di significativi contributi per la riqualificazione. Occorre poi incentivare la proprietà indivisa (modello mutualistico; segnale: UNICAPI <https://www.unicapi.it/>)

Oggi il costo della casa raggiunge una percentuale maggiore del 30% del reddito medio familiare (è ritenuto ottimale un max del 20%), riducendo la spesa verso la formazione, spese sanitarie, oltre a un'inevitabile incremento dell'indebitamento delle famiglie.

L'accesso alla casa a prezzi convenzionati (vendita o locazione) sono elementi infrastrutturanti la crescita economica e sociale.

COSTITUZIONE : PROPRIETA' PRIVATA

Carte dei diritti fondamentali dell'unione Europea

*Articolo 17 Diritto di proprietà. 1. Ogni individuo ha il diritto di godere della proprietà dei beni che ha acquistato legalmente, di usarli, di disporne e di lasciarli in eredità. **Nessuno può essere privato della proprietà se non per causa di pubblico interesse**, nei casi e nei modi previsti dalla legge e contro il pagamento in tempo utile di una giusta indennità per la perdita della stessa. L'uso dei beni può essere regolato dalla legge nei limiti imposti dall'interesse generale.*

Costituzione Italiana

Art. 41. L'iniziativa economica privata è libera. **Non può svolgersi in contrasto con l'utilità sociale** o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana. **La legge** determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali.

Art. 42. **La proprietà è pubblica o privata.** I beni economici appartengono allo Stato, ad enti o a privati. **La proprietà privata è riconosciuta e garantita dalla legge, che ne determina i modi di acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di assicurarne la funzione sociale e di renderla accessibile a tutti.** La proprietà privata può essere, nei casi preveduti dalla legge, e salvo indennizzo, espropriata per motivi d'interesse generale. La legge stabilisce le norme ed i limiti della successione legittima e testamentaria e i diritti dello Stato sulle eredità.

COSTITUZIONE E CARTE DEI DIRITTI FONDAMENTALI DELL'UNIONE EUROPEA

L'urbanistica condiziona la proprietà privata. La pianificazione trova prima fonte diretta nell'art. 44 che recita:

Art. 44.

*Al fine di conseguire **il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata**, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie, promuove ed impone la bonifica delle terre, la trasformazione del latifondo e la ricostituzione delle unità produttive; **aiuta la piccola e la media proprietà**. La legge dispone provvedimenti a favore delle zone montane.*

La legge urbanistica è del 1942, quindi precedente alla Carta costituzionale; la legge urbanistica (ad oggi unica legge quadro in materia urbanistica) disegna un potere regolamentare in capo ai comuni, che si estrinseca attraverso l'approvazione degli strumenti urbanistici generali o particolareggiati.

COSTITUZIONE: CONDIZIONAMENTI ALLA PROPRIETÀ

La potestà legislativa è esercitata dallo Stato e dalle Regioni nel rispetto della Costituzione, nonché dei vincoli derivanti dall'ordinamento comunitario e dagli obblighi internazionali. Lo Stato ha legislazione esclusiva nelle seguenti materie:

s) tutela dell'ambiente, dell'ecosistema e dei beni culturali.

*Sono materie di legislazione concorrente quelle relative a: (...) **governo del territorio***

Nelle materie di legislazione concorrente spetta alle Regioni la potestà legislativa, salvo che per la determinazione dei principî fondamentali, riservata alla legislazione dello Stato.

COSTITUZIONE: COMPETENZE

NORME VIGENTI

Prima fonte la LU 1150/ 1942, antecedente alla Costituzione.

I condizionamenti alla proprietà, in fase di **progettazione urbanistica**, generale ed attuativa, sono dettati dal DM 1444/1968.

Le due citate fonti non hanno avuto ad oggi modifiche, ma leggi (in materia di edilizia) hanno previsto la disapplicazione.

In particolare il DM del 1968 definisce: la zonizzazione del territorio comunale (dalla A alla F, classificazione superata da molte leggi regionali) e le dotazioni MINIME per la formazione dei piani e la progettazione dei piani attuativi.

DOTAZIONI: ossia prevede che una parte dell'area oggetto di trasformazione sia ceduta gratuitamente ai Comuni per urbanizzazioni primarie U1 e secondarie U2. Le aree vengono cedute o in alcuni casi monetizzate. Il soggetto attuatore può realizzare le opere di urbanizzazione primarie a scomputo oneri di U1. Viene invece corrisposto un contributo per le U2.

Regime diverso per il produttivo. Le cessioni e gli oneri sono inferiori rispetto al residenziale o al direzionale. Così, ad es, in caso di trasformazione da produttivo a residenziale dovranno essere reperite le dotazioni mancanti (cd differenziale).

LEGGE STATALE

*Art. 3. Rapporti massimi, tra gli spazi destinati agli insediamenti residenziali e gli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi. Per gli insediamenti residenziali, i rapporti massimi di cui all'art. 17 - penultimo comma - della legge n. 765 del 1967, sono fissati in misura tale da assicurare per ogni abitante - insediato o da insediare - **la dotazione minima, inderogabile, di mq. 18 per spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggio, con esclusione degli spazi destinati alle sedi viarie.***

*Tale quantità complessiva va ripartita, di norma, nel modo appresso indicato: a) mq. 4,50 di aree per l'istruzione: asili nido, scuole materne e scuole dell'obbligo; b) **mq. 2 di aree per attrezzature di interesse comune: religiose, culturali, sociali, assistenziali, sanitarie, amministrative, per pubblici servizi (uffici P.T., protezione civile, ecc.)** ed altre; c) mq. 9 di aree per spazi pubblici attrezzati a parco e per il gioco e lo sport, effettivamente utilizzabili per tali impianti con esclusione di fasce verdi lungo le strade; d) mq. 2,50 di aree per parcheggi (in aggiunta alle superfici a parcheggio previste dall'art. 18 della legge n. 765 del 1967): tali aree - in casi speciali - potranno essere distribuite su diversi livelli.*

La regione Emilia Romagna approva la prima legge regionale nel 1978 (LR 47/78) e amplia le dotazioni MINIME. Molti Piani ampliano le dotazioni (non tutti i Comuni: vi sono piani che hanno recepito le dotazioni minime...), certamente l'Amministrazione comunale di Modena amplia le aree pubbliche. **Oltre il 50% del territorio comunale di Modena appartiene ad enti pubblici.**

NB alcune dotazioni sono cedute al Comune ma destinate a funzioni di soggetti diversi (ospedali, università); una peculiarità: oggi alcune funzioni sono afferenti a settori privatizzati o semi privatizzati (poste, energia...).

LEGGE STATALE: DM 1968

La legge di riferimento è la L 167/1962 (quindi antecedente al dm sulle dotazioni) titolata «**Disposizioni per favorire l'acquisizione di aree per l'edilizia economica e popolare**» (acronimo PEEP) prevedeva **l'acquisizione di aree (esproprio) per realizzare alloggi.**

La legge offre una cornice a molti interventi che i Comuni avevano già attivato, avendo fatto ricorso a strumenti giuridici anche di carattere negoziale, con i privati, negli anni 50/60 prevalentemente con proprietari agricoli (non solo imprenditori agricoli) disponibili a una remunerazione della terra a valori poco superiori a quelli agricoli.

A partire dagli anni 60/70 le imprese di costruzione hanno attivato piani di acquisizione di aree trovando disponibilità da parte degli agricoltori proprietari di terreni agricoli (agricoltura è sempre stata in grande difficoltà) quindi ben disposti a vendere al miglior offerente a valori ben maggiori rispetto a quelli agricoli

L'intermediazione di operatori economici o una maggiore consapevolezza dei proprietari dei terreni agricoli (crescono proprietari non agricoltori agricoli a titolo principale) del valore che le aree acquisiscono con l'approvazione dei piani urbanistici (piani di fabbricazione o i successivi Piani regolatori), porta a una sempre minore disponibilità alla cessione volontaria.

Si apre una fase di contenzioso sul tema dell'indennizzo che perdura per oltre 30 anni e si chiude col Valore di mercato (ben maggiore di quello del terreno agricolo). Maggior prezzo determina una riduzione delle politiche pubbliche, un ampliamento dell'intervento privato e crescita rendita immobiliare.

LEGGE STATALE: CASA

La legge 167/1962 ha avuto attuazione soprattutto sino a quando finanziata dai bilanci del Governo.

Le sfortunate vicende legate alla determinazione dell'indennizzo (dibattito chiuso solo recentemente, con sopravvenuto indebitamento di molti comuni per diversi milioni di euro) hanno di fatto ridotto la possibilità di dare attuazione alla legge 167; quindi a partire dagli anni 90 pochi gli interventi realizzati mediante esproprio e la legge è oggi di fatto inattuata.

A ciò si aggiunga che a partire dagli anni 80 (coda boom economico, con una forte crescita del settore finanziario) non sono più stati previsti significativi investimenti da parte del bilancio dello Stato.

All'esproprio si è preferito addivenire alla concertazione coi privati.

La norma di riferimento in Emilia Romagna è (stato) l'art. 18 della LR 20/2000.

I comuni hanno ovviamente fatto ricorso **allo strumento dell'accordo (già disciplinato nella l 241/90)** anche prima del 2000. La specifica previsione normativa ha legittimato, rafforzandole, le prassi avviate dai comuni.

Il Comune di Modena ha attuato i PEEP attraverso la concertazione coi privati, ossia acquisendo le aree a un prezzo predefinito (inferiore al prezzo di mercato) e lasciando una quota di edificabilità al privato a libero mercato.

A partire dagli anni 70 il Comune di Modena ha realizzato circa 12.000 alloggi sui quasi 60.000 realizzati nel dopo guerra (boom demografico, economico ed edilizio), prevalentemente alloggi destinati alla vendita a prezzo convenzionato.

I PEEP compongono la categoria **dell'Edilizia Residenziale sociale (ERS)**

LEGGE STATALE: CASA

II DM 22 aprile 2008

Il **Decreto ministeriale del 22 aprile 2008** reca la “Definizione di alloggio sociale ai fini dell’esenzione dall’obbligo di notifica degli aiuti di Stato, ai sensi degli articoli 87 e 88 del Trattato istitutivo della Comunità europea”.

Nel decreto si definisce “**alloggio sociale**” l’unità immobiliare adibita ad uso residenziale **in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale**, nella salvaguardia della coesione sociale, con il fine di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

Il decreto amplia la definizione, precisando che rientrano nella stessa, gli **alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche** - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea **per almeno otto anni ed anche alla proprietà**.

Infine, precisa che l’alloggio sociale, in quanto servizio di interesse economico generale, costituisce **standard urbanistico aggiuntivo** da assicurare mediante cessione gratuita di aree o di alloggi, sulla base e con le modalità stabilite dalle normative regionali.

LEGGE STATALE: DEFINIZIONE DI ERS



NUOVA FASE DELL'URBANISTICA

Alcuni OBIETTIVI per l'urbanistica indicati nelle fonti internazionali e recepiti dalla disciplina regionale:

Riduzione del consumo suolo: giungere al saldo zero: Le urbanizzazioni e le costruzioni come prima causa dell'inquinamento e dei cambiamenti climatici.

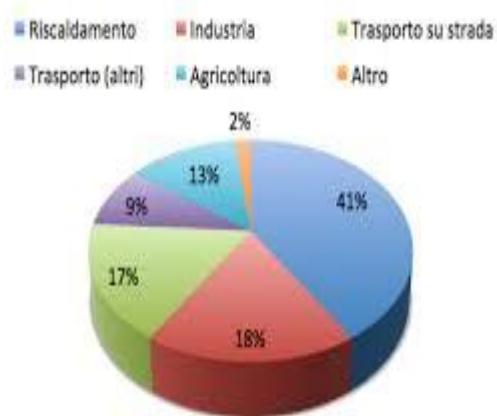
La casa produce un terzo dell'inquinamento atmosferico. Il transito delle auto e mezzi pesanti portano a oltre il 60% delle attuali emissioni. Riqualficare le case e ridurre il traffico dei mezzi è fondamentale.

Riduzione del numero delle auto porterebbe a una desigillazione di parti di città oggi destinate a parcheggi.

Sostenibilità ambientale: che riguarda la revisione della città costruita, prevedendo azioni che minimizzino l'attuale impatto ambientale e produzione gas serra favorendo la decarbonizzazione (riduzione e prevenzione), rispondano al tema dell'adattamento ai cambiamenti climatici (resilienza), attraverso infrastrutture sicure, flessibili e multifunzionali (un'area del parco può diventare, in caso di «eventi estremi», vasca di laminazione...)

Qualità della vita, equità e inclusione sociale: migliorare la qualità della vita degli abitanti, creando spazi pubblici accessibili e sicuri e accoglienti, rivedendo quelli esistenti sulla base dell'esperienza e delle migliori pratiche. Una revisione che vada a ridurre le disuguaglianze sociali ed economiche, garantendo l'accesso agli spazi pubblici e a opportunità abitative per tutte le fasce della popolazione.

L'origine del PM10 in Italia



NUOVI PARADIGMI URBANISTICI: LR 24/2017



Nella pianificazione «tradizionale» dell'espansione, la attribuzione della capacità edificatoria (zonizzazione) rappresentava «in re ipsa» l'interesse pubblico. Il resto del territorio era poco indagato e in massima parte soggetta alla cd disciplina confermativa.

Oggi la sfida è la rigenerazione / riqualificazione del territorio già urbanizzato.

LR 24/2017: La trasformazione deve concorrere all'incremento quantitativo e qualitativo della città pubblica, alla riprogettazione, riqualificazione , rifunzionalizzazione dello spazio pubblico.

La LR 24/2017 esclude che il PUG attribuisca capacità edificatorie. Solo gli strumenti attuativi «conformano» la proprietà.

Non esiste quindi una capacità predefinita, ma la trasformazione (privato ha diritto a conservare gli usi legittimati) è condizionata dalla rispondenza della trasformazione all'interesse pubblico (finalità riconosciuta dalla Costituzione)

https://www.comune.modena.it/Plone/presentazioni/20240314_ers-documentolineeguida.pdf

<https://www.comune.modena.it/argomenti/pug>

<https://www.comune.modena.it/argomenti/pug/elaborati-2023/st-strategia-per-la-qualita-urbana-ed-ecologico-ambientale>

https://www.comune.modena.it/argomenti/pug/elaborati-2023/du-disciplina/du1_norme_apprcc46-2023.pdf/

https://www.comune.modena.it/argomenti/pug/elaborati-2023/st-strategia-per-la-qualita-urbana-ed-ecologico-ambientale/st2_7_strategia-prossimita-rioni/st2_7_strategiaprossimita_apprcc46-2023.pdf/@display-file/file

PUG MODENA

Il PUG innova, definisce una relazione tra **la Strategia del piano e la disciplina**, un modello operativo di assoluta novità fondato sulla **perequazione territoriale** e la **valutazione del beneficio pubblico** e la definizione dei parametri urbanistici, e **condizionamenti ambientali e sociali** per giungere all'assenso alla trasformazione.

Il PUG di Modena riconosce un «indice» ma per definire la capacità effettiva l'Accordo operativo deve passare due fasi che verificano:

1. **Fase di coerenza** con le strategie sulla base degli elementi della VBP. Superata positivamente viene agganciata la capacità edificatoria base.
2. **Fase di valutazione di sostenibilità** nella quale si riscontra il contributo alle strategie mediante la Valutazione del Beneficio Pubblico VBP

Figura 1 - Indici perequativi, premialità e crediti edilizi. Insediamenti abitativi

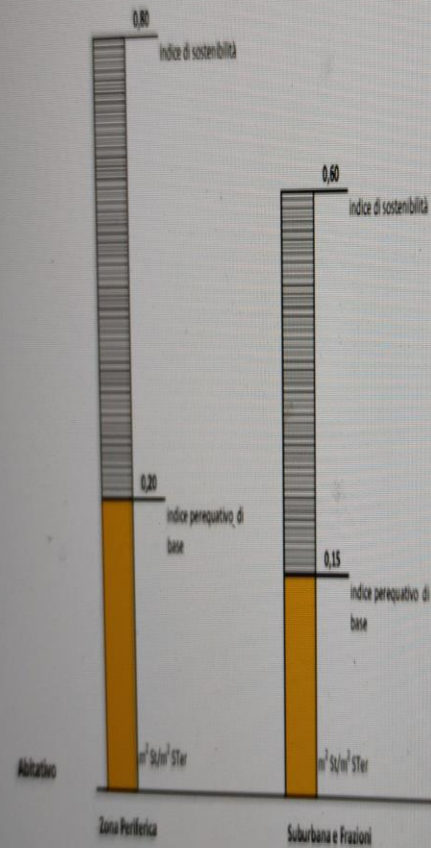
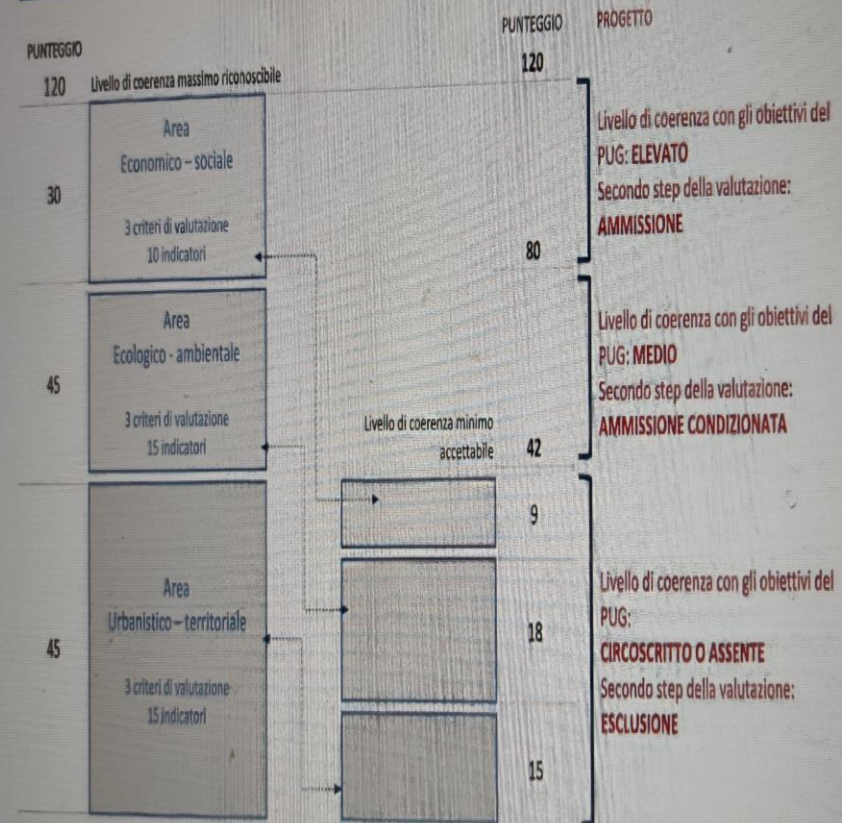


Figura 2 - Indici perequativi, premialità e crediti edilizi. Insediamenti abitativi

Grafico 1 - Esito della valutazione di coerenza

Esito della Valutazione di Coerenza



Area della valutazione	Scala della valutazione	Criterio di valutazione	Coerenza con la Strategia del PUG		Punteggio massimo	Valutazione	Indicatore	Specifiche di applicazione
			STRATEGIE	OBIETTIVI	45			
A.1 Urbanistico territoriale	Territoriale	A1.1 Potenziamento delle dotazioni pubbliche e privata	1. Modena città green sana e antifragile	1.d garantire coerenza tra aspetto vincolistico e pianificazione del territorio, individuando le risposte adeguate agli eventi naturali	15	Attribuzione di 3 punti per ciascun elemento presente	1 Potenziamento e qualificazione delle strutture e attrezzature pubbliche	
			2. Modena città snodo globale e interconnessa	2.b rafforzare il sistema infrastrutturale a scala territoriale nel medio e lungo periodo			2 Realizzazione di dotazioni carenti nel contesto con particolare riferimento alle indicazioni di priorità definite nei rioni	Riferimento: ST2.7 La strategia di prossimità dei rioni
			4. Modena città di opportunità e inclusiva	4.a aumentare la qualità dell'offerta di welfare e degli spazi destinati ai servizi			3 Realizzazione di dotazioni in quantità superiore al minimo richiesto da normativa	
			5. Modena città dei 38 rioni rigenerati	5.b concentrare l'offerta all'interno delle parti in grande trasformazione 5.c sensibilizzare e incentivare la rigenerazione urbana ed edilizia 5.d riconoscere i luoghi da densificare			4 Migliorare il sistema fognario e di depurazione	Esempi: - azioni diffuse di "alleggerimento" della pressione sul sistema fognario, incentivando il ricorso al descaling, al miglioramento della permeabilità dei suoli, al ricorso a prestazioni ambientali degli standard pubblici (rain gardens, bacini allagabili, ...) e agli interventi NBS; - azioni puntuali sul sistema fognario, promuovendo la separazione della rete delle acque bianche e nere, con la modifica dei collettori esistenti, con la realizzazione di vasche di prima pioggia e con accumulo e riuso delle acque meteoriche.
							5 Attuare il miglioramento sismico e l'efficientamento energetico dell'edilizia pubblica e degli spazi pertinenziali	
		A1.2 Rigenerazione e recupero dell'esistente	3. Modena città che valorizza i suoi paesaggi	3.a implementare l'attrattività della "città storica" attraverso azioni di tutela attiva 3.d sostenere l'identità storica consolidata valorizzando le eccellenze in una prospettiva rivolta al futuro	15	Attribuzione di 3 punti per ciascun elemento presente	1 Interventi nelle aree della città da rigenerare come da trasformabilità del territorio	Riferimenti: DU2 Trasformabilità del territorio e DU1 Norme, titolo V
			4. Modena città di opportunità e inclusiva	4.d recuperare gli edifici pubblici dismessi o sottoutilizzati per servizi e funzioni sociali			2 Interventi ricompresi nelle piattaforme pubbliche	Riferimento: ST2.6 Le piattaforme pubbliche e la mobilità pubblica
			5. Modena città dei 38 rioni rigenerati	5.b concentrare l'offerta all'interno delle parti in grande trasformazione 5.d riconoscere i luoghi da densificare			3 Rigenerare i luoghi cardine delle piattaforme pubbliche	Riferimento: ST2.6 Le piattaforme pubbliche e la mobilità pubblica
							4 Qualificazione della via Emilia	Riferimento: ST2.4 La via Emilia
							5 Tutelare e preservare le visuali paesaggistiche	Riferimento: ST2.5 Il paesaggio e il territorio rurale
		A1.3 Promozione della mobilità sostenibile e dell'intermodalità	1. Modena città green sana e antifragile	1.c adeguare le norme del costruire al fine di contribuire alla resilienza, all'adattamento ai cambiamenti climatici e al miglioramento del comfort urbano	15	Attribuzione di 3 punti per ciascun elemento presente	1 Contributo alla mobilità sostenibile e all'accessibilità universale mediante potenziamento della rete ciclo-pedonale e delle zone 30	
			2. Modena città snodo globale e interconnessa	2.b rafforzare il sistema infrastrutturale a scala territoriale nel medio e lungo periodo			2 Qualificazione dello spazio stradale come spazio condiviso attraverso interventi di traffic calming e/o greening urbano	
			4. Modena città di opportunità e inclusiva	4.a. aumentare la qualità dell'offerta di welfare e degli spazi destinati ai servizi 4.c accrescere l'accessibilità fisica, la percorribilità e la fruibilità dei servizi tramite il potenziamento della mobilità dolce e lo sviluppo dei nodi intermodali			3 Sviluppo delle "zone quiete" legate all'edilizia scolastica	
							4 Realizzazione di parcheggi in struttura e/o parcheggi scambiatori	
							5 Interventi mirati a potenziare e qualificare il TPL e a favorire l'intermodalità	

Area della valutazione	Scala della valutazione	Criterio di valutazione	Coerenza con la Strategia del PUG		Punteggio massimo	Valutazione	Indicatore	Specifiche di applicazione
			STRATEGIE	OBIETTIVI	45			
A.1 Urbanistico territoriale	Territoriale	A1.1 Potenziamento delle dotazioni pubbliche e privata	1. Modena città green sana e antifragile	1.d garantire coerenza tra aspetto vincolistico e pianificazione del territorio, individuando le risposte adeguate agli eventi naturali	15	Attribuzione di 3 punti per ciascun elemento presente	1 Potenziamento e qualificazione delle strutture e attrezzature pubbliche	
			2. Modena città snodo globale e interconnessa	2.b rafforzare il sistema infrastrutturale a scala territoriale nel medio e lungo periodo			2 Realizzazione di dotazioni carenti nel contesto con particolare riferimento alle indicazioni di priorità definite nei rioni	Riferimento: ST2.7 La strategia di prossimità dei rioni
			4. Modena città di opportunità e inclusiva	4.a aumentare la qualità dell'offerta di welfare e degli spazi destinati ai servizi			3 Realizzazione di dotazioni in quantità superiore al minimo richiesto da normativa	
			5. Modena città dei 38 rioni rigenerati	5.b concentrare l'offerta all'interno delle parti in grande trasformazione 5.c sensibilizzare e incentivare la rigenerazione urbana ed edilizia 5.d riconoscere i luoghi da densificare			4 Migliorare il sistema fognario e di depurazione	Esempi: - azioni diffuse di "alleggerimento" della pressione sul sistema fognario, incentivando il ricorso al descaling, al miglioramento della permeabilità dei suoli, al ricorso a prestazioni ambientali degli standard pubblici (rain gardens, bacini allagabili, ...) e agli interventi NBS; - azioni puntuali sul sistema fognario, promuovendo la separazione della rete delle acque bianche e nere, con la modifica dei collettori esistenti, con la realizzazione di vasche di prima pioggia e con accumulo e riuso delle acque meteoriche.
							5 Attuare il miglioramento sismico e l'efficientamento energetico dell'edilizia pubblica e degli spazi pertinenziali	
		A1.2 Rigenerazione e recupero dell'esistente	3. Modena città che valorizza i suoi paesaggi	3.a implementare l'attrattività della "città storica" attraverso azioni di tutela attiva 3.d sostenere l'identità storica consolidata valorizzando le eccellenze in una prospettiva rivolta al futuro	15	Attribuzione di 3 punti per ciascun elemento presente	1 Interventi nelle aree della città da rigenerare come da trasformabilità del territorio	Riferimenti: DU2 Trasformabilità del territorio e DU1 Norme, titolo V
			4. Modena città di opportunità e inclusiva	4.d recuperare gli edifici pubblici dismessi o sottoutilizzati per servizi e funzioni sociali			2 Interventi ricompresi nelle piattaforme pubbliche	Riferimento: ST2.6 Le piattaforme pubbliche e la mobilità pubblica
			5. Modena città dei 38 rioni rigenerati	5.b concentrare l'offerta all'interno delle parti in grande trasformazione 5.d riconoscere i luoghi da densificare			3 Rigenerare i luoghi cardine delle piattaforme pubbliche	Riferimento: ST2.6 Le piattaforme pubbliche e la mobilità pubblica
							4 Qualificazione della via Emilia	Riferimento: ST2.4 La via Emilia
							5 Tutelare e preservare le visuali paesaggistiche	Riferimento: ST2.5 Il paesaggio e il territorio rurale
		A1.3 Promozione della mobilità sostenibile e dell'intermodalità	1. Modena città green sana e antifragile	1.c adeguare le norme del costruire al fine di contribuire alla resilienza, all'adattamento ai cambiamenti climatici e al miglioramento del comfort urbano	15	Attribuzione di 3 punti per ciascun elemento presente	1 Contributo alla mobilità sostenibile e all'accessibilità universale mediante potenziamento della rete ciclo-pedonale e delle zone 30	
			2. Modena città snodo globale e interconnessa	2.b rafforzare il sistema infrastrutturale a scala territoriale nel medio e lungo periodo			2 Qualificazione dello spazio stradale come spazio condiviso attraverso interventi di traffic calming e/o greening urbano	
			4. Modena città di opportunità e inclusiva	4.a. aumentare la qualità dell'offerta di welfare e degli spazi destinati ai servizi 4.c accrescere l'accessibilità fisica, la percorribilità e la fruibilità dei servizi tramite il potenziamento della mobilità dolce e lo sviluppo dei nodi intermodali			3 Sviluppo delle "zone quiete" legate all'edilizia scolastica	
							4 Realizzazione di parcheggi in struttura e/o parcheggi scambiatori	
							5 Interventi mirati a potenziare e qualificare il TPL e a favorire l'intermodalità	

Figura 1 - Indici perequativi, premialità e crediti edilizi. Insedimenti abitativi

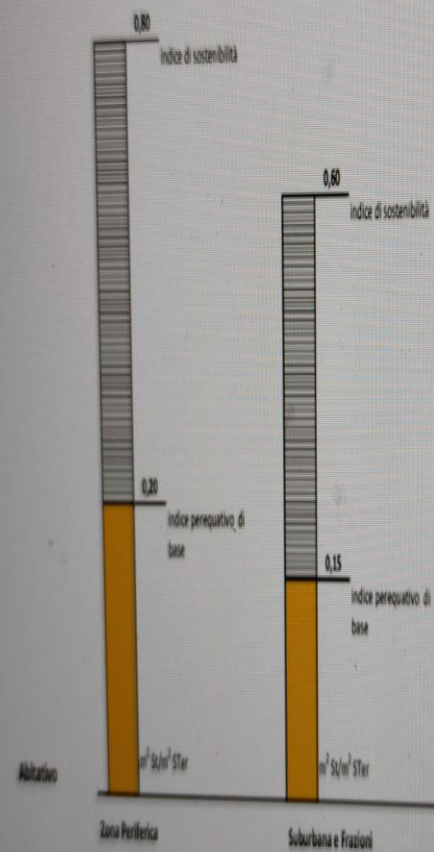


Figura 2 - Indici perequativi, premialità e crediti edilizi

Grafico 2 - Esito della valutazione di sostenibilità

Esito della Valutazione di Sostenibilità

PUNTEGGIO

100 Punteggio positivo massimo riconoscibile

41,5
Area
Economico - sociale
8 criteri di valutazione

24,5
Area
Ecologico - ambientale
4 criteri di valutazione

34
Area
Urbanistico - territoriale
5 criteri di valutazione

PUNTEGGIO POSITIVO
MASSIMO CON EFFETTI
ADDITIONALI
(PREMIALITÀ)

IN ASSENZA DI PUNTEGGIO
NEGATIVO

Punteggio negativo massimo

45

FUNZIONE

15

INTERVENTO

10

CONSUMO DI SUOLO

10

COFINANZIAMENTO

10

PUNTEGGIO POSITIVO MASSIMO CON
EFFETTI ADDIZIONALI (PREMIALITÀ)

IN ASSENZA DI PUNTEGGIO NEGATIVO

PUNTEGGIO POSITIVO MASSIMO CON
EFFETTI COMPENSATIVI

IN PRESENZA DI PUNTEGGIO NEGATIVO

Il PUG di Modena indica nelle politiche abitative, prioritariamente per incrementare l'offerta per la locazione, una delle poche ragioni per l'utilizzo di suolo in espansione (insieme al produttivo)

Le aree pubbliche esistenti (quindi nel Territorio urbanizzato) e destinate a servizi,, possono essere utilizzate a soddisfare il fabbisogno di nuove dotazioni territoriali, tra queste prioritariamente per **promuovere la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale anche col concorso dei privati.**

Il partenariato pubblico privato è un tema sfidante.

PIANIFICAZIONE: il PUG DI MODENA

la legge urbanistica 24 del 2017 con l'atto di coordinamento sulle dotazioni territoriali (DGR 110/2021), oltre indicare nella rigenerazione della "città costruita", pone obiettivi più ampi tra i quali «il mantenimento e miglioramento dello stato sociale, la riduzione delle diseguaglianze e il soddisfacimento del diritto all'abitazione».

Nei Comuni ad alta tensione abitativa è richiesto che la strategia preveda una quota complessiva di **edilizia residenziale sociale non inferiore al 20% degli alloggi ammissibili.**

La LR 24 richiede che i Comuni si dotino di misure per incentivare e favorire la realizzazione di interventi di edilizia residenziale sociale, anche ricorrendo al concorso dei privati, per soddisfare il fabbisogno di alloggi per le famiglie meno abbienti (artt. 34 e 35 della LR 24/17).

Edilizia Residenziale Sociale (ERS) comprende le seguenti tipologie:

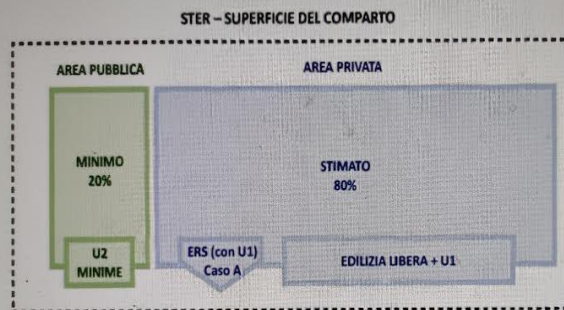
- la locazione a medio-lungo termine (permanente o a termine non inferiore agli 8 anni);
- la locazione con patto di futura vendita;
- la vendita convenzionata a prezzo calmierato;
- le Residenze Condivise Temporanee convenzionate (RCT);
- gli Alloggi Condivisi Temporanei convenzionati (ACT);
- altre forme di Social Housing e Cohousing in affitto ma comunque convenzionate.

In attesa del PUG alcuni nuovi modelli abitativi sono stati «sperimentati» le residenze temporanee e alloggi car free



PUG MODENA: TIPOLOGIA ERS

4.1 CASO A



Il proponente realizza la quota minima di superficie totale da destinarsi ad ERS all'interno della Superficie Fondiaria privata.

I quantitativi delle U2 corrispondono a quelli calcolati applicando la Tabella 6 – Dotazioni territoriali e posti auto pertinenziali in relazione ai gruppi funzionali (PUG - DU1-Norme, Parte IV - Città Pubblica), e non devono essere inferiori al 20 % della Superficie territoriale del comparto.

CASO A – ERS (con U1)

Cessione gratuita di area	non prevista;
Forme di ERS Ammesse	• locazione permanente; • locazione a termine non inferiore a 20 anni; esclusa la facoltà di richiesta di riscatto del vincolo ai sensi del Regolamento di edilizia convenzionata e agevolata approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 33/2018.
Premialità	non previste;
Scomputi opere di urbanizzazione	• come previsto ai sensi della Delibera Regionale n° 186/2018 e la Delibera di Consiglio Comunale n° 69/2019; • la quota di costo di costruzione (QCC) non è dovuta per l'ERS a seguito di convenzionamento ai sensi dell'art. 33 L.R. n. 15/2013.
Requisiti	• obbligo convenzionamento ai sensi dell'art. 33 legge 15/2013; • riduzione del 10 % sul canone concordato, indicato al paragrafo 5.4.2, per le forme di locazione; • requisiti specifici per i beneficiari indicati al capitolo 6; • rispondenza ai criteri progettuali delle linee guida esplicitati al capitolo 7.

PUG MODENA: ERS – MODELLO BASE

4.2 CASO B1

STER – SUPERFICIE DEL COMPARTO



CASO B1 – ERS (con U1)

Cessione gratuita di area	prevista;
Forme di ERS Ammesse	• locazione permanente; • locazione a termine non inferiore a 20 anni; esclusa la facoltà di richiesta di riscatto del vincolo ai sensi del Regolamento di edilizia convenzionata e agevolata approvato con deliberazione di Consiglio Comunale n. 33/2018.
Premialità	premialità in termini di St da calcolare in funzione della durata della locazione e riduzione canoni attraverso la Tabella 1 illustrata al capitolo 4.7
Scomputi opere di urbanizzazione	• come previsto ai sensi della Delibera Regionale n° 186/2018 e la Delibera di Consiglio Comunale n° 69/2019; • la quota di costo di costruzione (QCC) non è dovuta per l'ERS a seguito di convenzionamento ai sensi dell'art. 33 L.R. n. 15/2013.
Requisiti	• realizzazione di alloggi ERS esclusivamente su aree pubbliche; • obbligo convenzionamento ai sensi dell'art. 33 legge 15/2013; • riduzione minima del 10% sul canone concordato, indicato al paragrafo 5.4.2; • requisiti specifici per i beneficiari indicati al capitolo 6; • rispondenza ai criteri progettuali delle linee guida esplicitati al capitolo 7.

Tabella 1 – Premialità CASO B1

Tipologia di ERS per l'affitto

Tipologie di locazione	Incremento da applicare alla Superficie Totale
non inferiore ai 20 anni	+ 20%
permanente	+ 70% fino all'indice di Sostenibilità.

PUG MODENA: ERS FLESSIBILITA' E PREMIALITÀ

COERENZA

A.1.3.1 - Contributo alla mobilità sostenibile e all'accessibilità universale mediante potenziamento della rete ciclabile e pedonale e delle zone 30;

A.1.3.5 - Interventi mirati a potenziare e qualificare il TPL e a favorire l'intermodalità;

A.2.1 – Sviluppo dei servizi ecosistemici;

A.2.2.1 - Corretta progettazione delle aree verdi;

A.3.1.3 – Realizzazione di comunità energetiche;

A.3.1.4 - Coinvolgimento della cittadinanza nella definizione delle esigenze collettive del contesto mediante processi di partecipazione;

A.3.2.2 - Inserimento di destinazioni d'uso integrate con la residenza;

A.3.2.3 - Quota di alloggi ERS destinata a bilocali (per giovani coppie, studenti, lavoratori temporanei, ecc.) pari o superiore al 10% dei complessivi alloggi.

SOSTENIBILITÀ

B.1.3 - Interventi sulla rete infrastrutturale riferibili al PUMS;

B.2.2 - Realizzazione di iniziative di autoconsumo collettivo o comunità energetiche rinnovabili;

B.2.3 – Riduzione dell'impatto edilizio;

B.3.1 - Corretto inserimento nel contesto;

B.3.2 – Accessibilità universale;

B.3.4 - Realizzazione di ERS;

B.2.4 - Quota del fabbisogno energetico complessivo soddisfatto da FER;

B.3.3 - Inserimento e gestione di funzioni qualificanti;

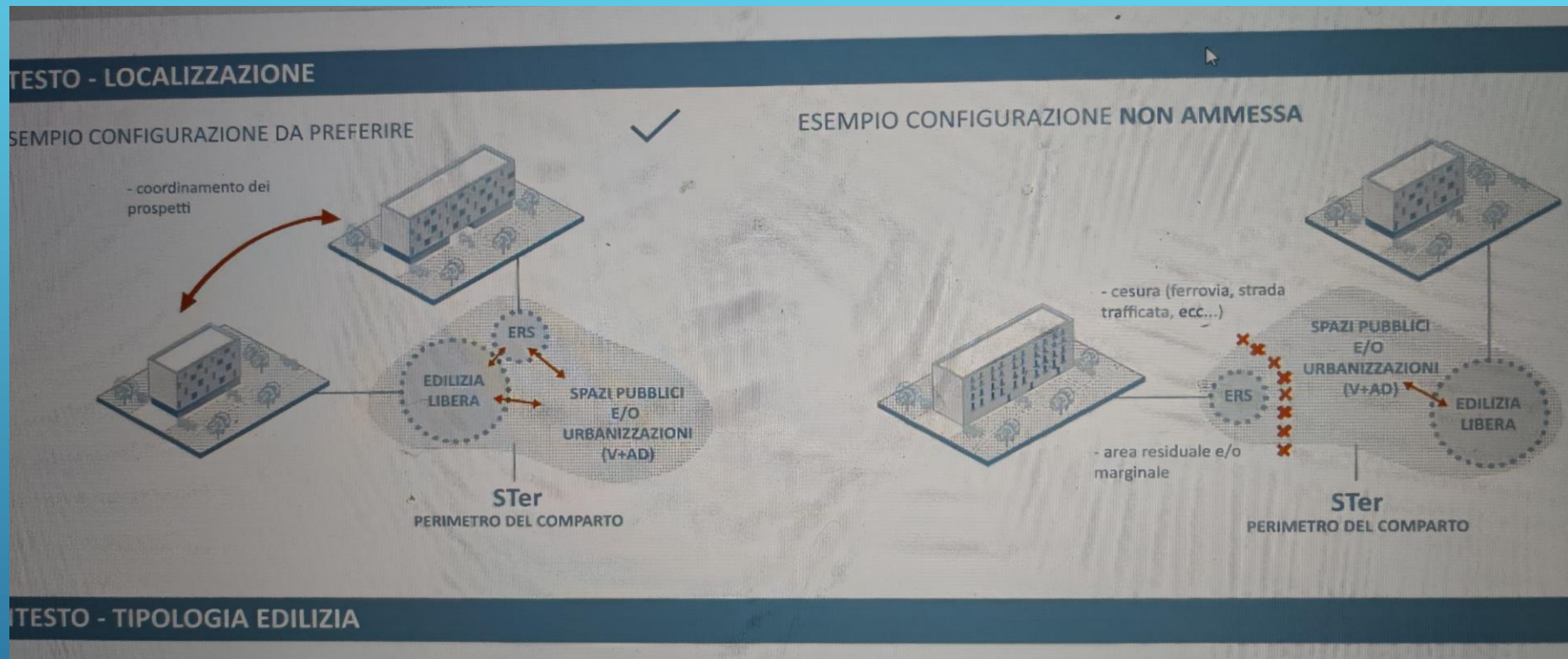
B.3.5 – Interventi di bioedilizia;

B.3.6 – Realizzazione di eco-quartieri;

B.3.7 - Diversificazione delle tipologie degli alloggi;

B.3.8 - Permeabilità e integrazione dei piani terra degli edifici con il tessuto circostante.

PUG DI MODENA: LA PROGETTAZIONE



PUG DI MODENA: LA PROGETTAZIONE

SOSTENIBILE

IMI

di mobilità
sostenibile

con soluzioni
qualità del
vista della

COLLEGAMENTI CICLOPEDONALI



Indicatori intercettati VBP

COERENZA

- A1.3.1 Contributo alla mobilità sostenibile e all'accessibilità universale mediante potenziamento della rete ciclo-pedonale e delle zone 30

SOSTENIBILITA'

- B.1.3 Interventi sulla rete infrastrutturale riferibili al PUMS (piste ciclopedonali)
- B.3.6 requisito d) implementazione e corretta pianificazione del sistema di trasporto pubblico, soluzioni viabilistiche a favore della mobilità sostenibile e quartieri car free [...] percorsi ciclopedonali non intersecati a quelli delle auto e comunque con precedenza a ciclisti e pedoni nell'organizzazione delle strade;

ZONE 30 E QUARTIERI CAR FREE



Indicatori intercettati VBP

COERENZA

- A1.3.1 Contributo alla mobilità sostenibile e all'accessibilità universale mediante potenziamento della rete ciclo-pedonale e delle zone 30

SOSTENIBILITA'

- B.3.6 requisito d) implementazione e corretta pianificazione del sistema di trasporto pubblico, soluzioni viabilistiche a favore della mobilità sostenibile e quartieri car free [...] percorsi ciclopedonali non intersecati a quelli delle auto e comunque con precedenza a ciclisti e pedoni nell'organizzazione delle strade;

TRASPORTO PUBBLICO



Indicatori intercettati VBP

COERENZA

- A1.3.5 Interventi mirati a potenziare e qualificare il TPL e a favorire l'intermodalità

SOSTENIBILITA'

- B.3.6 requisito d) implementazione e corretta pianificazione del sistema di trasporto pubblico, soluzioni viabilistiche a favore della mobilità sostenibile e quartieri car free [...] percorsi ciclopedonali non intersecati a quelli delle auto e comunque con precedenza a ciclisti e pedoni nell'organizzazione delle strade;

COLOGICA

PUG DI MODENA: LA PROGETTAZIONE

COMUNITÀ ENERGETICHE



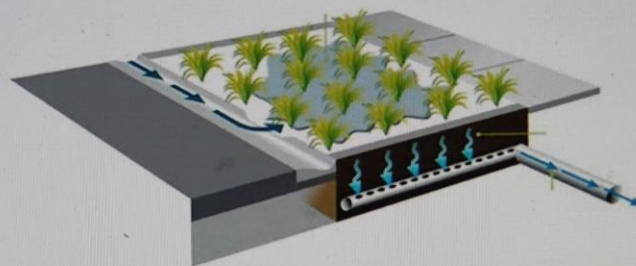
Indicatori intercettati VBP

COERENZA

A.3.1.3 Realizzazione di comunità energetiche
SOSTENIBILITA'

B.2.2 Realizzazione di iniziative di autoconsumo
collettivo o comunità energetiche rinnovabili

SOLUZIONI E TECNOLOGIE GREEN



Indicatori intercettati VBP

COERENZA

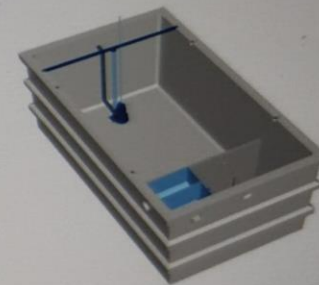
A.2.1 Sviluppo dei servizi ecosistemici
SOSTENIBILITA'

B.2.3 Riduzione dell'impatto edilizio

B.3.5 requisiti: f) presenza di schermi solari; g) sistemi di
climatizzazione passiva;

B.3.6 requisiti: a) utilizzo della vegetazione come elemento di
progettazione [...] b) utilizzo di fonti energetiche rinnovabili [...] c) quartiere gas free: non servito dalla rete del gas;

RISPARMIO IDRICO



Indicatori intercettati VBP

SOSTENIBILITA'

B.3.5 requisiti: e) riduzione del consumo idrico e realizz
di sistemi di gestione, recupero e riuso dell'acqua piov
smaltimento naturale;

PUG DI MODENA: LA PROGETTAZIONE

Abbiamo trattato alcuni temi che hanno necessità di essere ulteriormente approfonditi.

Le città hanno bisogno di nuove progettazioni e nuovi protagonisti, imprese, amministrazioni e professionisti preparati e capaci di capire la indefettibilità delle **sfide** da affrontare per affrontare la crisi climatica ed ecologica ambientale, la crisi sociale (crescita povertà, guerre e desertificazione), senza dimenticare quella economica (presente anche in Europa)

Queste slide non hanno alcuna pretesa, non potevano affrontare in modo organico i tanti profili giuridici e le connessioni con le sfide di questi decenni.

Spero di avervi incuriosito e stimolato a guardare in modo più attento, consapevole e da protagonisti la città in cui vivete, lo spazio in cui studiate o i luoghi in cui andate in vacanza.

Anna Maria Vandelli

am.vandelli@gmail.com

Ps \ le immagini sono state prese dal web per uso divulgativo (lezione). Non possono essere divulgate o pubblicate.

FINE PRESENTAZIONE