

N. 80 – A ter

RELAZIONE DELLA IV COMMISSIONE PERMANENTE

(lavori pubblici, edilizia, espropriazione, pianificazione territoriale, viabilità, trasporti, porti e aeroporti civili, navigazione, protezione civile, energia, parchi e riserve naturali, caccia, pesca nelle acque interne, tutela dell'ambiente e del paesaggio, cave, miniere, acque minerali)

(Relatrice di minoranza **Massolino**)

sul

DISEGNO DI LEGGE N. 80

<<Disposizioni in materia di politiche abitative regionali>>

Presentato dalla Giunta regionale il 24 aprile 2026

approvato nella seduta del 3 giugno 2026

Egregio Presidente,
Gentili Colleghe e Colleghi,

il disegno di Legge avente a oggetto <<Disposizioni in materia di politiche abitative regionali>> ha l'obiettivo di rivisitare complessivamente la materia afferente al diritto all'abitare, attualmente disciplinata dalla Legge regionale n. 1 del 2016.

Il presente DDL affronta un tema paradigmatico del vivere umano, stante la nostra natura corporea ineludibile che ci rende intrinsecamente interdipendenti e vulnerabili. La casa non è solo uno spazio fisicamente delimitato, bensì è il luogo dove si costruiscono relazioni significative. Come tale, l'abitare è un diritto fondamentale di cittadinanza, senza il quale non possono esistere neanche gli altri. Ed è uno dei temi su cui più ci si sta interrogando: cosa significa abitare, non solo per i singoli individui, ma per l'affermazione della loro esistenza in una società. Allo stesso tempo è uno degli elementi più trasformativi e trasformanti del nostro tempo e per i nostri territori. Infatti, è evidente che la società sta cambiando con un'accelerazione sempre più spinta verso nuove forme di vivere: lo spopolamento delle aree montane e interne, i nuclei monopersonali ormai fortemente predominanti, le famiglie ricomposte, l'invecchiamento, la riduzione dei rapporti di comunità, la pressione turistica, la mobilità lavorativa in entrata e in uscita, la crescente vulnerabilità energetica e l'aumento delle disuguaglianze. Un tema attraversato anche da profondi cambiamenti culturali, come quello del progressivo passaggio da una cultura della proprietà a una maggiore propensione verso l'affitto una trasformazione determinata sia dai costi sempre più elevati degli immobili sia da un diverso rapporto delle nuove generazioni con il concetto di proprietà e di radicamento territoriale, fortemente in controtendenza con la sempre più ridotta propensione a valutare l'affitto a lungo termine da parte delle e dei proprietari di immobili. Anche dal lato dell'offerta abitativa il contesto è in continua evoluzione, tra l'esigenza di limitare il consumo di nuovo suolo e la crescente attenzione alla rigenerazione del patrimonio esistente secondo standard sempre più elevati di efficienza energetica, sostenibilità e accessibilità. Obiettivi pienamente condivisibili e necessari, che tuttavia comportano investimenti significativi, tempi più lunghi e maggiori complessità negli interventi di recupero e messa a disposizione degli alloggi. Siamo di fronte a una trasformazione sistemica che pone sfide senza precedenti e rispetto alla quale è sempre più difficile costruire risposte efficaci con la rapidità richiesta dai cambiamenti in corso.

Il nostro territorio si inserisce pienamente in queste sfide. Il Friuli Venezia Giulia, infatti, vive oggi una contraddizione evidente. Da una parte esiste un patrimonio abitativo ampio e in parte inutilizzato, con decine di migliaia di abitazioni vuote o sottoutilizzate, spesso collocate in territori interessati da fenomeni di spopolamento e progressivo degrado edilizio. Dall'altra, cresce il numero di persone che incontrano difficoltà nell'accedere a un'abitazione adeguata a costi sostenibili. Giovani, famiglie, lavoratori e lavoratrici, persone sole, genitori separati e nuclei fragili faticano sempre più a trovare soluzioni abitative accessibili, soprattutto nelle aree urbane e nei territori maggiormente attrattivi dal punto di vista occupazionale. Questa situazione assume caratteri particolarmente preoccupanti nelle aree interne e montane della regione, dove l'abbandono del patrimonio edilizio si accompagna alla perdita di popolazione, servizi e opportunità economiche, e dall'altro lato nei territori che iniziano a subire gli effetti dell'iperturistificazione, come Trieste. Il problema della casa, insieme a quello del lavoro, è diventato uno dei principali fattori che contribuiscono all'emigrazione di giovani e famiglie e che limitano la capacità della regione di attrarre nuove persone, anche relativamente a ambiti consolidati da decenni, come quello degli scambi scientifici con i numerosi istituti di ricerca. Per affrontare questa sfida non è sufficiente intervenire esclusivamente sugli strumenti tradizionali dell'edilizia residenziale pubblica. È necessario sviluppare una visione più ampia delle politiche abitative, che consideri la casa come parte integrante delle politiche di welfare, di inclusione sociale, di valorizzazione territoriale e di contrasto allo spopolamento.

È opportuno riconoscere come il tema delle politiche abitative rappresenti da molti anni una delle materie sulle quali la Regione Friuli Venezia Giulia ha investito maggiormente, sia sotto il profilo delle

risorse economiche sia sotto quello della costruzione di strumenti normativi e amministrativi dedicati. In questo percorso un ruolo particolarmente significativo è stato svolto dalla legge regionale 1/2016, che ha rappresentato un importante punto di riferimento per il sistema delle politiche abitative regionali. Non è un caso che numerosi principi, istituti e impostazioni contenuti in quella norma siano oggi ripresi nel presente disegno di legge. Alla luce di tale continuità, ci si può interrogare sull'opportunità di procedere mediante l'approvazione di un nuovo testo normativo piuttosto che attraverso una revisione organica e una valutazione degli effetti prodotti dalla legislazione esistente. E sebbene appaia una questione prevalentemente metodologica, più di forma che di sostanza, la risposta secondo la quale questa scelta sia stata fatta per motivi stilistici non ci convince. Ciò che emerge con chiarezza dall'analisi del disegno di legge e della documentazione istruttoria è, infatti, la presenza di numerosi elementi di continuità con il quadro normativo precedente, come evidenziato anche dal quadro di raffronto. Molti degli obiettivi perseguiti, così come diversi strumenti individuati per raggiungerli, si collocano nel solco delle scelte già compiute dalla Regione negli anni passati, confermando l'esistenza di un patrimonio di esperienze e competenze che costituisce una base importante su cui costruire le future politiche abitative regionali.

Vi sono tuttavia alcuni aspetti del provvedimento che suscitano dubbi e preoccupazioni, come è emerso sia nel corso delle audizioni svolte in Commissione sia durante l'esame del disegno di legge.

In primis, desta perplessità il ruolo attribuito alle Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale (ATER) nel coordinamento dei tavoli territoriali. Si tratta certamente di uno strumento che nasce da un principio condivisibile e importante (peraltro anch'esso già contenuto nella legge regionale 1/2016): mettere in rete tutti i soggetti che, a livello locale, possono contribuire a costruire risposte efficaci ai bisogni abitativi delle comunità. L'obiettivo di favorire il confronto e la collaborazione tra enti pubblici, servizi sociali, Terzo settore e altri attori del territorio rappresenta infatti uno degli elementi più potenzialmente più significativi dell'impianto della legge. Allo stesso tempo, l'esperienza maturata negli anni dimostra quanto questi percorsi siano complessi da costruire e mantenere nel tempo. I tavoli territoriali richiedono capacità di coordinamento, continuità di lavoro, competenze relazionali e organizzative, oltre a un investimento costante di risorse umane e professionali. Non è quindi sufficiente prevederli sul piano normativo: occorre anche individuare il soggetto più adeguato a garantirne il funzionamento effettivo. Proprio da questo punto di vista, durante le audizioni sono emerse perplessità sia da parte delle stesse ATER sia da parte di altri soggetti coinvolti nel sistema abitativo regionale. La questione non riguarda esclusivamente la disponibilità di risorse, pur rilevante, ma anche la natura delle competenze richieste. Coordinare processi territoriali complessi, costruire reti tra soggetti diversi e sviluppare progettualità integrate rappresentano attività che richiedono professionalità specifiche e una vocazione che va oltre la gestione del patrimonio edilizio e necessita un forte investimento non solo in termini di risorse economiche ma soprattutto di risorse umane e competenze.

È quindi legittimo interrogarsi se le ATER, già chiamate a svolgere funzioni fondamentali nella gestione dell'edilizia residenziale pubblica, siano oggi nelle condizioni di assumere efficacemente anche questo ruolo di regia territoriale. E resta da valutare se e come i tavoli territoriali possano essere lo strumento adeguato per cogliere e affrontare la grande diversità delle aree della nostra regione: è evidente che l'ATER di Udine opera su un territorio vastissimo, in cui le esigenze dei vari territori sono profondamente diverse tra di loro, e ci sono dei Comuni come quello di Trieste che - come più volte riconosciuto dalla Giunta - fanno storia a sé, sia in termini demografici che di patrimonio edilizio. Si tratta di una delle principali criticità dell'impianto normativo, perché dal buon funzionamento dei tavoli territoriali dipende in larga misura la capacità della riforma di produrre risultati concreti. Qualora tale nodo non venga adeguatamente affrontato, vi è il rischio che uno degli strumenti più promettenti previsti dalla legge rimanga in larga parte inattuato, compromettendo le potenzialità innovative della riforma stessa.

Analoghe considerazioni riguardano il ruolo attribuito ai Comuni. Anche in questo caso si tratta di una scelta che, sotto il profilo dei principi, appare condivisibile, poiché riconosce agli enti locali una funzione centrale nella lettura dei bisogni abitativi e nella costruzione di risposte territoriali integrate.

Tuttavia, è necessario interrogarsi con realismo sulla capacità effettiva dei Comuni di assumere ulteriori compiti e responsabilità rispetto a quelli che già oggi sono chiamati a svolgere. Molti enti locali, soprattutto quelli di piccole e medie dimensioni, operano infatti in condizioni di crescente difficoltà organizzativa, come abbiamo più volte denunciato anche sollevando il tema dei fondi inutilizzati nelle casse comunali, legate alla carenza di personale, limitate risorse tecniche e dall'altro canto un progressivo aumento in numero e complessità di funzioni da gestire.

La questione, pertanto, non riguarda la volontà o l'impegno delle amministrazioni comunali, bensì la concreta sostenibilità delle funzioni loro attribuite. Occorre chiedersi se gli enti locali siano realmente nelle condizioni di esercitare un ruolo proattivo nei processi di programmazione e coordinamento previsti dalla legge, senza che ciò vada a incidere sulla capacità di garantire i servizi essenziali che già oggi faticano a mantenere, tanto più considerata la necessità di un coordinamento strutturato tra diverse funzioni interne come quelle urbanistico-tecniche e quelle delle politiche sociali. Da questo punto di vista è necessario un approfondimento, perché il rischio è quello di costruire un impianto normativo formalmente ambizioso ma difficilmente attuabile nella pratica. Una legge efficace non può limitarsi a definire obiettivi condivisibili: deve anche assicurare che i soggetti chiamati a realizzarli dispongano degli strumenti, delle competenze e delle risorse necessarie per farlo. Diversamente, vi è il pericolo che disposizioni potenzialmente positive rimangano sulla carta, senza produrre gli effetti concreti che il legislatore si propone di raggiungere.

Il sistema delle politiche abitative regionali dovrebbe inoltre valorizzare maggiormente il contributo degli Ambiti territoriali sociali e delle organizzazioni del Terzo settore, in sinergia con il sistema socioassistenziale che necessariamente interagisce con l'abitare un territorio oltre che una casa. Cooperative sociali, associazioni, fondazioni e altri soggetti che operano quotidianamente sul territorio rappresentano infatti un patrimonio di competenze, relazioni e capacità progettuale che può contribuire in modo determinante alla costruzione di soluzioni innovative. Le esperienze di housing sociale, abitare collaborativo, co-housing e gestione integrata dei servizi alla persona nonché di altre forme innovative dell'abitare dimostrano come la collaborazione tra pubblico e privato sociale possa generare modelli più flessibili, efficaci e capaci di adattarsi ai bisogni emergenti della popolazione. Anche nei partenariati pubblico/privato vanno privilegiati meccanismi moltiplicativi degli investimenti utilizzando incentivi, leve fiscali e intercettando altre opportunità di finanziamento. Durante l'audizione è stata evidenziata la positività del riconoscimento degli Enti non lucrativi come interlocutori territoriali nell'intercettazione dei bisogni e nella costruzione proattiva di risposte agli stessi, e apprezziamo l'accoglimento della proposta di includere gli ETS tra gli attori per la progettazione e gestione dell'housing sociale. Probabilmente, tuttavia, sarà necessario un periodo di "tentativi ed errori" per trovare il modo più efficace di collaborare, in un contesto più che mai dinamico e incerto. In questo, molto dipenderà dalla messa a terra dell'impianto normativo, e dunque da regolamenti e bandi.

Per una norma che non lasci davvero indietro nessuna persona nell'esercizio del diritto fondamentale di abitare, inoltre, non si può non considerare alcune categorie di grave marginalità che necessitano di risposte immediate e a bassissima soglia. In particolare nel caso delle persone migranti in attesa dell'ingresso nei sistemi di accoglienza o in uscita dagli stessi per aver raggiunto la maggior età o aver trovato un impiego, e le persone che potrebbero scontare la pena all'esterno del carcere.

In conclusione riteniamo che alcune di queste riflessioni, che tradurremo in proposte emendative da discutere in Aula, possano contribuire a rendere il testo normativo uno strumento realmente efficace e coerente con le mutevoli esigenze del territorio, anche in coordinamento con altri strumenti normativi come quello della legge urbanistica, e in particolare dell'Osservatorio regionale sulle politiche abitative di cui si è discusso in sede di esame. Già nel corso dell'iter in Commissione abbiamo registrato alcuni segnali positivi di attenzione rispetto alle osservazioni emerse durante le audizioni. Tra questi, riteniamo particolarmente significativa la previsione del passaggio dei regolamenti all'esame della Commissione consiliare competente, che consente di garantire un necessario momento di confronto politico e

istituzionale su aspetti rilevanti dell'attuazione della legge. In assenza di tale passaggio, questioni di grande importanza sarebbero state demandate esclusivamente alla fase regolamentare, senza quel dibattito pubblico e trasparente indispensabile per affrontarne adeguatamente il merito. L'auspicio è che anche nella successiva fase di discussione in Aula si continui a valorizzare il contributo emerso dalle audizioni e dal confronto tra i diversi soggetti coinvolti. La questione abitativa rappresenta infatti una delle principali sfide che la nostra regione è chiamata ad affrontare nei prossimi anni e richiede una capacità di ascolto e di costruzione condivisa delle soluzioni. Si tratta di un tema sul quale il Friuli Venezia Giulia ha storicamente investito attenzione, risorse e capacità di innovazione, sviluppando nel tempo strumenti e politiche spesso all'avanguardia rispetto ad altri contesti territoriali.

Con questo spirito affronteremo il dibattito in Aula: in modo costruttivo, con piena disponibilità al confronto e con l'obiettivo di contribuire al miglioramento del testo. Dalla capacità di accogliere le osservazioni emerse e di rafforzare gli aspetti che oggi presentano maggiori criticità dipenderà anche la valutazione finale che esprimeremo sul provvedimento.

MASSOLINO

Relazione presentata alla Presidenza il 5 giugno 2026