



INDICAZIONI PER LE POLITICHE ABITATIVE IN ITALIA A PARTIRE DALL'ANALISI DELLE PROPOSTE LEGISLATIVE IN DISCUSSIONE

Maggio 2025

Tra marzo 2023 e dicembre 2024 alla Camera dei Deputati sono state presentate tre diverse proposte di legge in tema di politiche abitative, attualmente in discussione nelle commissioni parlamentari:

- la numero 1169 *“Disposizioni concernenti lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica e altre misure per la riduzione del disagio abitativo per i nuclei svantaggiati”*;
- la numero 1562 *“Disposizioni concernenti la programmazione dell'edilizia residenziale pubblica, le agevolazioni fiscali per interventi di recupero del patrimonio edilizio residenziale pubblico e sociale nonché il sostegno dell'accesso alla locazione di immobili abitativi e del pagamento dei canoni di locazione”*;
- la numero 2181 *“Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e di recupero del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato, di tributi sugli immobili e cedolare secca sulle locazioni, nonché di disciplina delle locazioni di immobili ad uso abitativo”*.

Questo documento nasce per dare un contributo all'analisi pubblica di tali proposte e all'elaborazione di adeguate politiche pubbliche sul tema dell'abitare. **La nota è stata scritta da Sabina De Luca**, parte del coordinamento del Forum Disuguaglianze e Diversità.

Introduzione

Le tre proposte di legge in esame segnalano una significativa ripresa dell'attenzione politica nei confronti del tema del diritto all'abitare, una attenzione dovuta e non più rinviabile data la **crescente estensione della fragilità abitativa** che, come ben noto, da tempo ormai non riguarda più solo i più vulnerabili ma è arrivata a coinvolgere fasce

sempre più ampie di popolazione, facendo emergere una articolazione dei bisogni quanto mai diversificata. Questa progressione, pur non trascurando l'impatto della assai anomala dinamica salariale registrata in Italia negli ultimi decenni in confronto agli altri Paesi OCSE, è diretta conseguenza dell'arretramento delle politiche pubbliche per l'abitare che ormai da diversi decenni sta caratterizzando il nostro Paese.

Tutte le proposte muovono dall'obiettivo di dotare il Paese di una **programmazione pluriennale in tema di politiche abitative**, finanziariamente dotata, che fornisca certezza e continuità di intervento. Un cambio di passo da sottolineare ed apprezzare che, per la stessa tenuta dell'inversione di rotta da queste prefigurata, tenendo conto della convergenza degli obiettivi perseguiti nonché della evidente complementarietà delle disposizioni in esame, ne **richiederebbe in primo luogo la ricomposizione in unico testo legislativo**.

E proprio assumendo questa prospettiva, le osservazioni che seguono sono formulate prendendo a riferimento non tanto le singole norme, quanto l'impianto generale delle stesse con l'auspicio di una loro ottimale unificazione.

Analisi e proposte

Questa unificazione dovrebbe portare a considerare come **indispensabile un'azione programmatica**, non solo, come già previsto, **di lungo periodo e finanziariamente dotata**, ma anche **capace di agire su tutti gli ambiti e i campi di intervento determinanti** per assicurare la qualità dell'abitare, e l'esigibilità di questo diritto, a tutti coloro i quali oggi la vedono negata o compromessa. Una platea, come detto, sempre più vasta e variegata. Ne consegue che il salto di qualità di una rinnovata politica nazionale per l'abitare non può che essere un **Programma nazionale pluriennale** che agisca in tutti gli ambiti e con tutte le leve a tal fine disponibili, modulando le priorità di intervento, ma senza trascurare alcuno strumento o campo di azione.

E dunque:

- in primo luogo, l'indispensabile **rilancio dell'Edilizia residenziale pubblica (ERP)**, che rimane la priorità assoluta e ineludibile, attraverso una **programmazione nazionale degli interventi, da declinare territorialmente**, senza che, come osservato in particolare dalla proposta 1169, la regionalizzazione delle competenze in questo ambito si traduca in un disimpegno del livello centrale dalle sue indispensabili funzioni di indirizzo, coordinamento e accompagnamento, per **assicurare omogeneità di prestazioni su tutto il territorio nazionale**. Una programmazione basata su un finanziamento continuativo e strutturale, che assicuri la riqualificazione del patrimonio esistente, la sua manutenzione ordinaria e straordinaria, l'ampliamento dell'offerta, senza ulteriore consumo di suolo e con le dovute misure di efficientamento energetico, di promozione delle comunità energetiche e accompagnamento all'uso consapevole e sostenibile dell'energia.

Tutte misure che, pur essendo fondamentali anche per il patrimonio abitativo privato, devono concentrarsi prioritariamente sull'ERP, dove povertà abitativa e povertà energetica non solo sono più gravi ma si alimentano reciprocamente, in modo da spezzare questo circuito vizioso e dare risposte laddove maggiormente necessarie;

- a questo si associa l'**ampliamento dell'offerta del cosiddetto *housing sociale***, per la quale si ritiene indispensabile rifuggire dalla rischiosa genericità di talune formulazioni, per definire con chiarezza obiettivi, perimetro e destinatari, chiarendo inoltre i criteri di selezione. Parimenti necessaria è l'attenta individuazione delle modalità di attivazione del partenariato pubblico-privato, tenendo conto degli ambiti in cui questo partenariato può effettivamente agire senza tradursi in una mera delega al mercato, con interventi di scarsa o addirittura nulla utilità pubblica, per la mancanza di una idonea regolazione e di una accorta regia da parte dell'amministrazione pubblica;
- infine, ormai indifferibile è anche la **revisione della normativa sugli affitti** intervenendo sia sulla regolamentazione degli affitti brevi, affinché si stabiliscano principi e condizioni generali che abilitino gli enti locali a disegnare soluzioni a misura dei propri territori per contrastare i devastanti effetti dell'overtourism, sia sulla disciplina nazionale, superandone le inadeguatezze e iniquità nella direzione tracciata, in particolare, dalla proposta 2181.

Un Programma che richiede di certo finanziamenti ad hoc ma che, come previsto in particolare dalla proposta 2181, **non deve trascurare l'utilizzo della leva fiscale** per superare le iniquità esistenti (tale non può non essere considerata la cedolare secca sugli affitti a libero mercato o la non tracciabilità del pagamento dei canoni di locazione), liberando così risorse utili alla sua copertura. Altro obiettivo che non può essere tralasciato è il superamento della impropria e incomprensibile applicazione dell'IMU agli alloggi ERP, prevedendo una compensazione a favore dei Comuni delle conseguenti minori entrate.

Un Programma nazionale pluriennale deve inoltre **orientare le politiche di rigenerazione urbana e quelle di contrasto allo spopolamento delle aree interne**, con dispositivi calibrati sulle specificità dei singoli contesti territoriali. È quindi da condividere l'attenzione delle proposte alla problematica dei "vuoti", ovvero del patrimonio inutilizzato, la cui diffusione, al di là delle pur preminenti considerazioni in merito alle sue potenzialità di riutilizzo, rappresenta un ostacolo ancora troppo sottovalutato per qualsiasi politica di rigenerazione territoriale che voglia avere efficacia, capace quindi di sottrarre al degrado le aree su cui gravano questi "vuoti", restituendole alla collettività.

Particolarmente rilevante a questo fine è il **censimento sia del patrimonio pubblico sia di quello privato**, non utilizzato e in stato di abbandono, con le dovute differenziazioni e cautele, sia nella mappatura sia, ancor più, nelle azioni di recupero ai fini dell'ampliamento dell'offerta abitativa. In tutti i casi in cui, in conseguenza di questo abbandono, siano venute a mancare le condizioni di sicurezza fisica e sociale delle aree su cui gravano questi manufatti e dei loro abitanti, queste azioni di recupero, nel pieno rispetto dei principi costituzionali, dovranno prevedere le misure più opportune anche nei confronti del patrimonio privato, a tutela dell'interesse collettivo. Un insieme di interventi che per essere

effettivamente realizzabile come asse portante di una strategia complessiva e non il frutto di tante azioni episodiche affidate alle scelte e capacità, anche finanziarie, dei diversi attori operanti sul territorio richiede lo stanziamento di risorse adeguate per rendere affrontabile e sostenibile questo recupero.

Va da sé che un programma siffatto richiede di porre un termine alla pluridecennale inerzia che ha impedito l'attivazione dell'**Osservatorio Nazionale sulla condizione abitativa**, istituito con la Legge 431/98 e mai decollato, e degli **Osservatori territoriali**, strumenti conoscitivi indispensabili per adottare scelte consapevoli e fondate sulle evidenze. Nel condividere quanto previsto in merito, sia pure con accenti diversi, dalle proposte 1562 e 2181 (anche con riferimento alla elaborazione da parte dell'Osservatorio nazionale del rapporto da presentare alla annuale Conferenza nazionale sulle politiche abitative) è da sottolineare la **necessità che questi osservatori si costituiscano e lavorino in rete, svolgendo non solo le funzioni di analisi** della condizione abitativa e monitoraggio della sua evoluzione, ma anche di **elaborazione di proposte di intervento** fondate sulla conoscenza puntuale e costantemente aggiornata dei fabbisogni, nonché di scambio di esperienze e conoscenze. Un'attività, quest'ultima, centrale per la diffusione delle lezioni apprese dalle esperienze e la costruzione di una comunità di pratiche.

Inoltre, l'attuazione di questo Programma richiede necessariamente la strutturazione di una specifica e articolata **attività di monitoraggio**, estesa a tutti gli ambiti di intervento del piano, al fine di garantire non solo l'indispensabile trasparenza dei processi attuativi, la conoscenza sull'avanzamento del Piano nei vari contesti territoriali e tematici in cui si articola la sua attuazione, ma anche le eventuali criticità e gli ostacoli da superare. Per questo motivo, il Comitato paritetico di monitoraggio previsto in particolare dalla proposta 1169 non può limitare la sua sfera di attività alla sola ERP, né la sua composizione può essere limitata ai soli rappresentanti delle amministrazioni pubbliche, centrali, regionali e locali. Occorre infatti tener conto sia della più **plurale articolazione delle responsabilità di attuazione del Piano**, sia delle **conoscenze e competenze assicurate dalle associazioni per il diritto alla casa e dalle organizzazioni di cittadinanza attiva** operanti in questo ambito, proprio al fine di coinvolgere e responsabilizzare tutti i soggetti che dispongono delle conoscenze utili a individuare le soluzioni più appropriate e le eventuali correzioni di rotta necessarie, nonché delle leve per agire.

Come ultima considerazione, resta la constatazione di una importante sottovalutazione comune a tutte le proposte. Difatti, esse appaiono non considerare quella che è la *conditio sine qua non* di qualsiasi politica pubblica che non voglia limitarsi al mero effetto annuncio: la **necessità di dotare la Pubblica amministrazione, a tutti i livelli di governo, delle competenze e capacità necessarie a svolgere i compiti che le vengono attribuiti**. Sotto questo profilo, tanto l'indicazione di termini perentori, quanto la previsione di poteri sostitutivi, appaiono privi di qualsiasi efficacia, perché non affrontano alla radice la questione dell'adeguatezza delle strutture amministrative, in termini di dotazione quantitativa, qualificazione professionale, modalità di azione. Affinché gli impegni che queste proposte prefigurano siano credibili e sostenibili, è quindi ineludibile una **ricognizione della filiera amministrativa verticale e orizzontale** coinvolta nell'attuazione di questi provvedimenti (a tutti gli effetti, quelle abitative sono politiche

multilivello) al fine di individuarne le specifiche necessità di irrobustimento e rinnovamento in termini quantitativi e qualitativi attraverso idonee procedure concorsuali (che l'esperienza dimostra possono essere efficacemente svolte in un termine di poco superiore ai 100 giorni www.forumdisuguaglianzediversita.org). Così come è tutt'altro da trascurare l'effetto mobilitante e responsabilizzante per tutta la filiera amministrativa (e non solo essa) di un Piano chiaro nella puntuale identificazione dei risultati attesi non calati dall'alto, ma costruiti attraverso percorsi condivisi e partecipati.