

Principi e Linee guida per una Legge nazionale sulla casa degna e accessibile

Giugno 2026

Premessa

Il salto di qualità di una rinnovata politica nazionale per l'abitare non può che essere un **Programma nazionale pluriennale, di medio lungo periodo, finanziariamente dotato, che agisca in tutti gli ambiti di intervento** determinanti per assicurare la qualità dell'abitare e l'esigibilità di questo diritto a tutti coloro che oggi la vedono negata o compromessa.

Un programma che utilizzi tutte le leve disponibili (regolatorie, finanziarie, fiscali) e che non trascuri alcuno strumento o campo di azione, ma sia al contempo basato su una chiara modulazione delle priorità, partendo innanzitutto dalla necessità di riconoscere questo diritto ai più vulnerabili.

Un programma che fissi principi e obiettivi comuni a tutto il Paese, per non creare discriminazioni territoriali, ma sia poi declinato in funzione delle diverse specificità dei singoli territori attraverso un'analisi puntuale dei fabbisogni e delle potenzialità locali, un confronto costante e un'alimentazione reciproca tra la visione nazionale e le specifiche visioni territoriali.

Un programma costruito e attuato nel confronto e con l'apporto di tutti i soggetti portatori di conoscenze e saperi utili per adottare le scelte più efficaci, secondo una logica non di mero ascolto ma di effettivo riconoscimento della necessità che le loro competenze siano incluse nei processi deliberativi.

Principi orizzontali

Inserimento dei servizi abitativi tra i Livelli Essenziali delle Prestazioni (LEP), allo scopo di assicurare l'esigibilità di questo diritto da parte di tutte le cittadine e i cittadini indipendentemente dal luogo di nascita e/o residenza

Piena integrazione della dimensione ambientale nelle politiche abitative, in linea con i principi già consolidati e con le più recenti indicazioni della Direttiva Case Green (che il nostro Paese deve ancora recepire, così come deve ancora predisporre la bozza del Piano Nazionale di ristrutturazione da inviare a Bruxelles, come da questa previsto) assicurando che percorsi e strumenti per realizzare la transizione energetica siano prioritariamente orientati ad abbattere la povertà energetica, nonché definiti in modo tale da scongiurare ogni rischio di effetti socialmente iniqui, portatori di nuove disuguaglianze.

In linea con l'acquisizione, ormai consolidata, che il diritto all'abitare non si riduce alla mera disponibilità di un tetto, la legge nazionale e il Programma da questa promosso, dovranno contenere ogni riferimento e dispositivo utile ad assicurare l'integrazione tra politiche abitative e politiche di rigenerazione urbana, coniugando assieme giustizia sociale e giustizia ambientale, con l'obiettivo di migliorare la qualità della vita degli abitanti, rafforzare la coesione

sociale e la sostenibilità ambientale, ed evitare che le trasformazioni urbanistiche si traducano in mere operazioni immobiliari.

Nel quadro di una radicale inversione di rotta rispetto alla progressiva e ormai dilagante deresponsabilizzazione del pubblico, sulle cui capacità si deve tornare a investire in linea con quanto di seguito specificato, la legge dovrà assicurare:

- **il riconoscimento della necessità di una rivalorizzazione del ruolo del Pubblico**, inteso come fornitore diretto di servizi fondamentali. In analogia con la contrapposizione alla pessima immagine del *pubblico* di un'idea di Stato innovatore (Mariana Mazzucato, 2013), alla altrettanto pessima immagine di una gestione burocratizzata dell'abitare sociale pubblico, inefficace e inefficiente e priva di servizi per la socialità, si può contrapporre una visione di nuova gestione pubblica, indirizzata a ricostruire una risposta contraddistinta da equità ed efficacia, sostenuta dall'attivazione di servizi e processi di innovazione sociale, focalizzata sull'aumento dell'offerta mediante la rigenerazione di porzioni di città, a partire dalle aree pubbliche dismesse
- **il rilancio della co-programmazione e co progettazione** fra le istituzioni pubbliche e tutti i soggetti e gli attori che possono con le loro conoscenze e capacità contribuire alla costruzione del programma e monitoraggio della sua attuazione, nella consapevolezza che questa è una condizione non solo di trasparenza ma anche (se non soprattutto) di efficacia delle politiche e che la funzione pubblica propriamente intesa non è prerogativa delle sole istituzioni pubbliche
- **il ricorso al partenariato pubblico privato solo** previa adozione di una disciplina ***limited profit*** e solo nei casi/ambiti in cui sia effettivamente possibile garantire il dovuto ritorno al privato **senza compromettere le finalità pubbliche dell'intervento**. Dovrà anche prevedere il definitivo abbandono di ogni forma di collaborazione pubblico privato ispirata alla mera logica della delega da parte del pubblico e priva delle necessarie garanzie rispetto al rischio che la redditività e l'interesse privato prevalgano sull'interesse collettivo, la cui tutela richiede un forte rafforzamento delle capacità del soggetto pubblico nel confronto e rapporto con gli operatori privati. Coerentemente con queste finalità dovrà essere valorizzata la costruzione di immobili di cooperativa favorendo la proprietà indivisa, così come lo strumento del land trust per limitare la speculazione e demercificare terreni e abitazioni
- **una adeguata regolazione dei mercati immobiliari** e l'adozione di ogni opportuna misura per contrastare la finanziarizzazione delle città e dell'abitare e la sua trasformazione in una bolla speculativa permanente

Ambiti di intervento

- **rilancio dell'Edilizia residenziale pubblica (ERP)**, quale priorità assoluta e ineludibile, attraverso una **programmazione nazionale degli interventi**, da declinare territorialmente, **senza che la regionalizzazione delle competenze** in questo ambito si traduca in un disimpegno del livello centrale dalle sue indispensabili funzioni di indirizzo, coordinamento, regolazione, finanziamento e accompagnamento, per assicurare **omogeneità di prestazioni su tutto il territorio nazionale**. Una programmazione basata su un **finanziamento continuativo, strutturale e vincolato, assicurato mediante un fondo nazionale pluriennale dedicato**, adeguatamente dotato, stabilmente iscritto nel bilancio dello Stato, in grado di garantire certezza delle risorse e capacità di pianificazione nel medio-lungo periodo. Le risorse devono essere finalizzate prioritariamente a un robusto ampliamento (indichiamo un numero?) dell'offerta abitativa pubblica, da garantire attraverso **un mixité di tipologia di alloggi pubblici (ERP e ERS pubblico) e alla ristrutturazione al meglio, senza ulteriore consumo di suolo, di quelli inutilizzati**, (rigenerazione aree pubbliche dismesse, densificazione delle aree ERP e demolizione/ricostruzione di edifici che hanno raggiunto il fine vita edilizio), garantendone altresì la manutenzione ordinaria e straordinaria. Il rafforzamento e la riqualificazione dell'offerta abitativa pubblica dovrà anche prevedere ogni opportuna misura di efficientamento energetico del patrimonio edilizio e accompagnamento all'uso consapevole dell'energia, attraverso risorse dedicate nell'ambito di questo fondo, e la destinazione prioritaria a questa tipologia di offerta di ogni strumento di intervento/fonte di finanziamento;
- **ampliamento dell'offerta di abitazioni accessibili**: accanto a un prioritario e stabile incremento del patrimonio ERP, va assicurato **l'ampliamento dell'offerta di abitazioni accessibili rivolte a soggetti che, pur non rientrando nei criteri attuali dell'ERP, non sono oggi in condizione di accedere alla casa (in locazione o in proprietà)** alle condizioni di mercato, attraverso l'estensione e il rafforzamento del ruolo pubblico anche nell'ambito di quello che rientra attualmente nell'ampia definizione dell'"housing sociale", da ricondurre organicamente all'interno delle politiche abitative pubbliche. In tale quadro, la programmazione dovrà valorizzare e integrare progetti di alloggio sociali (HF, Housing-led et al) con **modelli di autogestione, di autorecupero, cooperativi** (a proprietà indivisa), CLT e altri e, più in generale, le diverse forme di abitare non speculativo (non-profit e limited-profit), riconoscendone il contributo in termini di accessibilità economica, inclusione sociale, cura del patrimonio e stabilità nel tempo degli insediamenti. Questo rientra in una *logica unitaria di intervento pubblico modulata sulle diversità dei destinatari e sulle specificità territoriali*, che **prevede la partecipazione pubblico/privata, no profit o limited profit, nel quadro di una forte regia pubblica, basata su una adeguata regolamentazione di controllo dei costi e di limitazione del profitto**, capace di modulare strumenti e modalità di attuazione in funzione della ormai assai ampia e differenziata platea dei destinatari. Occorre quindi colmare il vuoto esistente sugli aspetti regolamentari e di definizione. Perché questa offerta di abitazioni accessibili assuma un ruolo importante, integrando l'edilizia residenziale pubblica, è necessario ancorarla a parametri che ne caratterizzino la natura sociale: permanenza nel mercato delle locazioni a tempo indeterminato o per una durata significativamente lunga;

caratteri dell'utenza con precisi requisiti; livello dei canoni possibilmente differenziati e comunque non superiori al canone concordato ridotto applicando predeterminate percentuali; caratteri dei soggetti gestori istituiti con questa specifica finalità.

All'aumento di patrimonio pubblico possono, infine, concorrere anche altri strumenti. Tra questi, si possono considerare: meccanismi attraverso i quali lo Stato possa intervenire per rilevare la proprietà di immobili per i quali gli inquilini mutuatari si trovano in condizione di non poter sostenere i costi del mutuo (prima casa) con soluzioni di trasformazione della rata in canone calmierato; l'esercizio, da parte dello Stato, del diritto di prelazione su immobili pignorati prima di andare in asta (seconde case); una regolamentazione della dismissione di grandi patrimoni ex pubblici o para pubblici, al fine sia di limitarle ai casi di non possibile uso pubblico-sociale di questi patrimoni, sia di assicurarne le necessarie ristrutturazioni ed adeguamenti alle normative ambientali

· **revisione della normativa sugli affitti** intervenendo sulla regolamentazione degli affitti "ordinari" e degli affitti brevi. Per il primo aspetto dovranno essere introdotti e rafforzati **strumenti di regolazione dei canoni di locazione, quali meccanismi di calmierazione dei canoni (*rental cap*)** e, in presenza di tensioni abitative e squilibri di mercato come evidente in molte città italiane, misure temporanee di blocco o contenimento degli aumenti dei canoni (***rental freeze***), da applicarsi secondo criteri trasparenti e territorialmente differenziati, nel rispetto di un quadro normativo nazionale di riferimento da definire. **Andrà infine specificato il limite massimo del costo dell'affitto in rapporto al reddito.** In tale quadro si dovranno prevedere strumenti atti a rendere disponibili sul mercato dell'affitto abitazioni oggi non disponibili per la ritrosia/timori dei proprietari, attraverso **strumenti di garanzia pubblica che facilitino l'incontro tra domanda e offerta a condizione che quest'ultima si basi su canoni calmierati puntualmente definiti**, abbattendo le barriere di ingresso a questo mercato da parte di coloro i quali per le proprie condizioni soggettive (di reddito, solidità della condizione lavorativa, affidabilità patrimoniale, etc...) sono di fatto considerati soggetti a rischio da parte dei proprietari e degli stessi istituti di credito.

Nell'ambito degli affitti brevi si dovranno stabilire principi e condizioni generali che abilitino Regioni ed enti locali a disegnare soluzioni a misura dei propri territori per contrastare i devastanti effetti dell'overtourism, e della sottrazione degli alloggi alla residenzialità di medio - lungo periodo.

Azioni trasversali

· **censimento del patrimonio pubblico e privato, non utilizzato e in stato di abbandono**, ai fini dell'ampliamento dell'offerta abitativa attraverso le più opportune azioni di recupero, assicurando un investimento adeguato in risorse finanziarie, professionali e organizzative. Una funzione e un'attività che non può essere lasciata ai singoli Comuni, la maggior parte dei quali, come documentato dalle reiterate richieste in questo senso, non ha le risorse necessarie, ma richiede una strategia complessiva che assicuri certezze e continuità all'intervento, valorizzando il ruolo che a tal fine possono esercitare le agenzie sociali per la casa e gli

osservatori territoriali. 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.

- **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. Si dovrà prevedere che essi 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.

- **rilancio della governance multilivello delle politiche abitative**, attraverso un'attenta ricognizione della filiera istituzionale coinvolta nella costruzione del programma al fine di identificare le più opportune azioni di rafforzamento e riorganizzazioni delle strutture amministrative coinvolte. Particolarmente rilevante in questo quadro, oltre al necessario rafforzamento delle strutture degli enti territoriali, la chiara identificazione di una funzione di coordinamento nazionale che superi l'attuale settorializzazione, garantendo l'integrazione necessaria alla natura multidimensionale delle politiche (senza limitarsi a chiederla alle strutture territoriali) attraverso un Comitato interministeriale, partecipato da tutte le amministrazioni centrali coinvolte nelle politiche abitative, da una rappresentanza delle Regioni e dei Comuni (sul modello del CIPU) e assicurando che questa funzione non si limiti alle azioni di indirizzo, orientamento e controllo, ma si estenda all'affiancamento degli enti territoriali nell'attuazione.

- Previsione di una **attività di monitoraggio**, sistematica e strutturata anche sul piano organizzativo, estesa a tutti gli ambiti di intervento del piano e a tutti i livelli di governo degli interventi. Ciò 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 mettere in luce e condividere le eventuali criticità e gli ostacoli da superare. Per questo è indispensabile il coinvolgimento in questa attività non solo di tutti gli attori istituzionali che hanno responsabilità diretta di attuazione del Piano, ma anche degli esponenti del partenariato economico e sociale, delle associazioni per il diritto alla casa e delle organizzazioni di cittadinanza attiva operanti in questo ambito, che dispongono delle conoscenze utili a individuare le soluzioni più appropriate e le eventuali correzioni di rotta necessarie, nonché delle leve per agire. A tal fine, andrà prevista l'istituzione di un Comitato nazionale di monitoraggio e sorveglianza delle politiche abitative e di un Comitato regionale per ciascuna Regione o Provincia autonoma, assicurando un dialogo e confronto costante tra il livello regionale e il livello nazionale.

- **Revisione della fiscalità** per superare le iniquità esistenti, abolendo la cedolare secca sugli affitti a libero mercato e rendendo obbligatoria la tracciabilità del pagamento dei canoni di locazione, liberando così risorse utili alla sua copertura. In coerenza con tale impostazione, si consideri l'introduzione e la cogenza di forme di tassazione e contribuzione fondate sui principi della "cattura del plusvalore dei terreni", volte a intercettare e redistribuire alla collettività gli incrementi di valore fondiario e immobiliare generati da varianti urbanistiche, investimenti infrastrutturali o interventi di rigenerazione urbana. 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.