



CONFERENZA DELLE REGIONI
E DELLE PROVINCE AUTONOME

23/104/CR07/C4

DOCUMENTO DELLE REGIONI E DELLE PROVINCE AUTONOME SUI PROGETTI DI LEGGE C.1169, C. 1562, C. 2181 IN MATERIA DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

Analisi comparativa

Con riferimento alle tre principali proposte di legge C.1169, C. 1562, C. 2181 in materia di edilizia residenziale pubblica attualmente in discussione presso la Commissione Ambiente della Camera dei deputati, si rileva che adottano approcci in parte simili ma con significative differenziazioni. Di seguito si presentano le principali osservazioni emerse da un'analisi approfondita e comparativa delle suddette proposte.

Le tre proposte di legge condividono l'obiettivo di affrontare in modo strutturale la crescente emergenza abitativa in Italia, attraverso un rilancio deciso dell'edilizia residenziale pubblica (ERP). Tuttavia, ciascuna proposta presenta un proprio programma legislativo con strumenti e approcci specifici.

La **proposta di legge C.1169** prevede:

- l'istituzione di un "Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica", concepito come strumento di programmazione pluriennale della durata di otto anni;
- il rifinanziamento per un miliardo di euro all'anno del "Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione" istituito dall'articolo 11 della legge 9 dicembre 1998, n. 431;
- la costituzione di un sistema integrato di fondi immobiliari, finalizzato a finanziare l'acquisizione, e la realizzazione di alloggi ERP attraverso strumenti finanziari con la partecipazione dei soggetti pubblici e privati.

La **proposta di legge C.1562** prevede:

- l'introduzione di un "Programma nazionale pluriennale straordinario di edilizia residenziale sociale", denominato "ABITA – Abitare Bene Insieme per Tutti e per l'Ambiente", che configura un piano ventennale (2025–2044) che persegue il recupero del patrimonio edilizio pubblico e sociale valorizzando il risparmio energetico e l'offerta di servizi integrati e innovativi volti a migliorare l'inclusione e la qualità della vita, orientato alla dimensione sociale del diritto alla casa e al rilancio sostenibile dell'ERP;
- l'istituzione di un fondo di garanzia per la locazione di immobili abitativi, pensato per

offrire un supporto economico ai cittadini più vulnerabili e prevenire gli sfratti dovuti a morosità;

- l'introduzione di una banca dati del patrimonio edilizio inutilizzato, finalizzata a una gestione più razionale e trasparente del patrimonio abitativo.

La proposta di legge C.2181 prevede:

- l'istituzione di un "Programma nazionale di edilizia residenziale pubblica" di interesse nazionale, attuato prioritariamente mediante interventi di recupero, acquisto o locazione di immobili esistenti, da parte di soggetti pubblici e privati, finalizzati ad ampliare l'offerta di alloggi a canone sociale, con particolare attenzione alle categorie vulnerabili, anche mediante lo sviluppo di programmi sperimentali di cooperative di autorecupero e autocostruzione
- l'istituzione di un Fondo ad hoc per l'attuazione del programma, accompagnato da agevolazioni fiscali e da interventi di riduzione dell'IMU sugli immobili coinvolti, con l'obiettivo di incentivare la partecipazione di soggetti pubblici e privati e sostenere forme di edilizia sociale a canone concordato;
- una disciplina specifica in materia di canone di locazione, definendo criteri per la modulazione del canone sociale in base al reddito dei beneficiari.

Sintesi critica

Dall'analisi delle tre proposte emergono punti di forza e punti di debolezza.

L'istituzione di un piano nazionale strutturato e pluriennale rappresenta un elemento di forte efficacia e continuità nell'azione pubblica, in quanto la definizione di un orizzonte temporale pluriennale permette di pianificare, monitorare e valutare in modo coerente le politiche abitative, assicurando la sostenibilità degli interventi.

Per quanto riguarda la morosità incolpevole, il riferimento a situazioni di difficoltà economica e il ricorso al Fondo ne confermano la rilevanza, tuttavia una maggiore esplicitazione e sistematizzazione della relativa disciplina rappresenterebbe un rafforzamento della tutela del diritto all'abitare. Criteri, procedure e condizioni per il riconoscimento della morosità incolpevole permetterebbero infatti di assicurare maggiore uniformità nell'applicazione delle misure di sostegno a livello nazionale. L'introduzione di una normativa chiara e dettagliata consentirebbe inoltre una più efficace programmazione degli interventi da parte delle Regioni e degli Enti locali, con positive ricadute in termini di prevenzione degli sfratti e di contenimento delle situazioni di emergenza abitativa. Il potenziamento del Fondo di sostegno alla locazione rappresenta pertanto un elemento essenziale delle proposte perché consente di intervenire in modo concreto per l'accesso economico alla casa.

L'integrazione della sostenibilità ambientale e sociale rappresenta un punto di forza cruciale e innovativo, poiché promuove un approccio che coniuga l'esigenza di garantire l'accesso abitativo a fasce sociali vulnerabili con la necessità di tutelare e valorizzare l'ambiente.

Pur rappresentando un aspetto positivo, la proposta di riduzione dell'IMU necessita di essere inquadrata all'interno di una norma organica e strutturata. E' fondamentale che il trattamento fiscale degli immobili destinati all'edilizia residenziale pubblica e sociale sia disciplinato in modo chiaro, uniforme e stabile sul territorio nazionale. Attualmente, l'assenza di una cornice

normativa unitaria genera incertezze applicative e disomogeneità interpretative tra enti locali. È quindi opportuno che il legislatore statale intervenga con una disposizione chiara che stabilisca criteri omogenei per la riduzione o esenzione dell'IMU, definendo con precisione la tipologia di immobili interessati, i requisiti soggettivi dei soggetti beneficiari, nonché la durata e l'intensità delle agevolazioni. Una norma di questo tipo risponderebbe all'esigenza di garantire certezza giuridica, equità fiscale e sostenibilità economica agli operatori pubblici e privati impegnati nei programmi di edilizia sociale.

Si evidenzia inoltre che nessuna delle proposte prevede una disciplina esplicita in materia di barriere architettoniche. La questione dell'accessibilità è dunque demandata alla normativa nazionale e regionale vigente, senza un'integrazione specifica nei testi legislativi proposti. È opportuno sottolineare l'importanza di definizioni chiare e precise anche su questo aspetto, per garantire il pieno diritto all'accessibilità e all'inclusione.

E' emersa altresì la necessità di richiamare un principio costituzionale fondamentale: le modalità di accesso all'edilizia residenziale pubblica (ERP) rientrano nella competenza legislativa esclusiva delle Regioni, ai sensi dell'articolo 117, quarto comma, della Costituzione. In tale contesto lo Stato non può introdurre disposizioni che incidano direttamente su criteri, requisiti o graduatorie per l'accesso agli alloggi ERP, poiché ciò determinerebbe una violazione delle competenze e darebbe luogo a un conflitto di attribuzioni tra Stato e Regioni.

Ogni intervento normativo statale che pretenda di regolamentare in modo uniforme l'accesso all'ERP su tutto il territorio nazionale si configura come invasivo della sfera di autonomia regionale, in contrasto con il principio di sussidiarietà e con l'assetto ordinamentale delineato dal Titolo V della Costituzione. Pertanto, la definizione dei criteri di assegnazione, delle soglie di reddito, delle condizioni di priorità e dei requisiti soggettivi per l'accesso agli alloggi di edilizia pubblica deve essere riservata alla normativa regionale, nell'ambito delle proprie competenze legislative e regolamentari.

Occorre pertanto un più forte coinvolgimento delle Regioni al fine di garantire loro la massima autonomia nella declinazione delle politiche abitative, nel rispetto delle specificità territoriali e delle esperienze consolidate. Al contempo, lo Stato deve assumere un ruolo di supporto concreto, anche sotto il profilo finanziario, assicurando adeguate risorse e condizioni per il buon funzionamento degli interventi ERP.

Infine, si sottolinea l'importanza che i programmi di edilizia residenziale pubblica siano predisposti entro termini certi e accompagnati da finanziamenti adeguati, per garantire la tempestività e l'efficacia degli stessi.

Roma, 30 luglio 2025