

NOTA INFORMATIVA

PRIMA ANALISI DELLO SCHEMA DI DECRETO-LEGGE RECANTE «DISPOSIZIONI URGENTI PER IL PIANO CASA»

1. Premessa

Una **premessa importante** per la comprensione del testo: il decreto parla di edilizia pubblica, edilizia sociale, edilizia convenzionata. Sembrano la stessa cosa ma sono molto diverse.

Il termine **edilizia pubblica** (o edilizia residenziale pubblica, ERP) si riferisce, in sintesi, alle case popolari, con canoni di affitto definiti a livello regionale ma che partono da poche decine di euro al mese.

L'**edilizia sociale** nel contesto di questo decreto è usata come sinonimo di edilizia abbordabile/accessibile, dato che verrebbe realizzata solitamente da collaborazioni tra pubblico e privato e offre case in locazione a canone agevolato/calmierato, sotto i prezzi di mercato, ma considerevolmente più alti rispetto a quelli delle case popolari.

L'**edilizia convenzionata** ha finalità analoghe a quella sociale ma include la realizzazione di abitazioni destinate alla vendita (a prezzo convenzionato) e non soltanto alla locazione. Il motivo per cui è importante sottolinearlo verrà specificato di seguito. L'edilizia accessibile è pensata per la classe media, mentre l'edilizia pubblica per le fasce di reddito basso e medio basso (ISEE fino a 22,000 euro/anno). Oggi purtroppo, con una disponibilità così limitata di alloggi pubblici, possono accedervi solo le persone più vulnerabili, ma il tetto dell'ISEE in media.

2. I Pilastri del Piano Casa

I pilastri essenziali su cui si fonda tutto il Piano Casa sono 4 (il Governo ne ha comunicati tre; omettendo il secondo, ovvero la dismissione di patrimonio residenziale pubblico):

- * **Piano nazionale per la ristrutturazione** di patrimonio di edilizia pubblica e sociale esistente (ART.2), prevede la stipula di un accordo con Invitalia per il ripristino di alloggi di edilizia residenziale pubblica attualmente non assegnabili per carenze manutentive e il recupero di immobili destinati all'edilizia sociale.
- * **Piano di dismissioni/vendita del patrimonio di edilizia pubblica** (ART.5) i cui proventi NON vanno a rifinanziare ristrutturazioni o altri progetti edilizi, ma a ridurre il debito pubblico dello Stato.
- * **Realizzazione di progetti di edilizia sociale** sia per affitto che vendita ("con riscatto finale") da effettuarsi anche attraverso la riconversione, o attraverso interventi di demolizione e ricostruzione degli immobili del punto 1 (ART. 6)
- * **Realizzazione di "programmi infrastrutturali integrati"** che possono includere varie tipologie di soluzioni abitative, anche per studenti e lavoratori, convenzionate (con prezzi inferiori del 33% al valore di mercato) e NON convenzionate (prezzi di mercato), da realizzarsi prevalentemente con finanziamenti privati, anche stranieri. Tuttavia, tali soggetti privati possono concorrere alle procedure/bandi previsti per la realizzazione del primo pilastro (comma 7, art. 2), ovvero possono presentare progetti per acquisire/gestire patrimonio di edilizia pubblica e sociale e riconvertirlo in progetti integrati di edilizia da immettere in parte nel circuito convenzionato, in parte sul mercato libero.

3. Finanziamenti

“Ho messo dieci miliardi sulla casa” ha detto Meloni in conferenza stampa. Purtroppo, non è così. Non viene messa nessuna risorsa nuova. Sono tutti soldi spostati da un capitolo all’altro, o soldi che erano già stanziati da tempo, in precedenti leggi di bilancio, per le politiche abitative. Il capitolo più oneroso, ovviamente, è il primo: ristrutturazione del patrimonio esistente.

Su questo capitolo vengono messi 970 milioni spalmati su 4 anni, dal 2026 al 2030:

2026

di 116 milioni di euro, presi integralmente dai fondi già stanziati dalle leggi di bilancio 2025 e 2026 e loro volta coperti dai Fondi strutturali UE (articolo 1, comma 403, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, come modificata dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199).

2027

216 milioni di euro di cui 166 presi dai Fondi strutturali UE già destinati a questo scopo dalle leggi di bilancio precedenti, mentre i restanti 50 milioni vengono presi dalla legge di Bilancio per il 2024 (articolo 1, comma 284, della legge 30 dicembre 2023, n. 213), che li destinava alla ristrutturazione e riconversione a uso residenziale del patrimonio edilizio pubblico.

2028

228 milioni di euro, di cui 180 presi dai Fondi strutturali UE già destinati a questo scopo dalle leggi di bilancio precedenti, mentre i restanti vengono presi dalla legge di Bilancio per il 2024 (articolo 1, comma 284, della legge 30 dicembre 2023, n. 213), che li destinava alla ristrutturazione e riconversione a uso residenziale del patrimonio edilizio pubblico.

2029

180 milioni di euro, presi integralmente dai Fondi strutturali UE già destinati a questo scopo dalle leggi di bilancio precedenti.

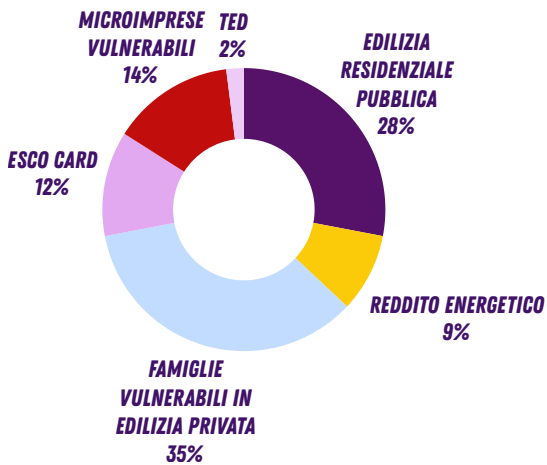
2030

230 milioni di euro, presi dai Fondi strutturali UE già destinati a questo scopo dalle leggi di bilancio precedenti.

4. Risorse aggiuntive

- * **Metà (50%) delle risorse destinate al sostegno di famiglie vulnerabili** per la componente edilizia residenziale pubblica del Fondo sociale per il clima. Il Fondo sociale per il clima è un Fondo europeo destinato a compensare e mitigare l’impatto delle nuove normative sulla decarbonizzazione degli edifici (ETS2) che assegnava all’Italia 7 miliardi di euro (Regolamento (UE) 2023/955) negli anni 2026-2032. Il testo non specifica la cifra che viene dirottata dalle famiglie vulnerabili verso il piano casa. Andando a vedere il Piano Sociale per il Clima che il Governo italiano ha presentato alla Commissione UE per gli anni 2026-2032, si vede che vengono destinati 1,470 miliardi all’edilizia residenziale pubblica e 630 milioni per il sostegno al reddito delle famiglie più vulnerabili. Dal testo del Piano Casa non è chiaro quale delle due voci sarà dimezzata. Se si trattasse della prima, la più consistente, si tratterebbe di 735 milioni su 7 anni, poco più di cento milioni l’anno. Se fosse la seconda voce, le risorse sarebbero meno della metà.

Gli assi di azione del Piano Sociale per il Clima settore edilizia. Ripartizione del fondo per ambiti d'intervento e articolazione delle misure



A	MISURE EDILIZIA	5.170.000.000 €		
A.1	TED SOCIALE PER IL CLIMA	120.000.000 €	2%	ASSISTENZA TECNICA
M.2	EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA	1.470.000.000 €	28%	
M.3	FAMIGLIE VULNERABILI IN EDILIZIA PRIVATA	1.800.000.000 €	35%	
M.4	MICROIMPRESE VULNERABILI	700.000.000 €	14%	
M.5	REDDITO ENERGETICO	450.000.000 €	9%	
S.6	ESCO CARD	630.000.000 €	12%	SOSTEGNO AL REDDITO

- * **I fondi destinati ai comuni per la rigenerazione urbana** che erano stati stanziati nel 2019 dalla legge di Bilancio per gli anni successivi, possono essere dirottati sul piano Casa nella misura massima di 500 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2027 al 2030 e 700 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2031 al 2034. L'utilizzo di questi fondi è "possibile" e non obbligatorio, con regole ad hoc per il loro utilizzo tramite bandi, in deroga alle modalità definite dalla stessa legge di Bilancio (legge 27 dicembre 2019, n. 160).

Tutte le risorse sopracitate sono accreditate su un apposito conto corrente infruttifero intestato ad **Invitalia**, aperto presso la Tesoreria centrale dello Stato (a valere su quello stesso fondo la remunerazione per Invitalia, identificate nel 2 per cento dell'ammontare totale affluito sul medesimo conto corrente in ciascun esercizio finanziario).

* Fondo Housing Coesione

Oltre alle risorse sopracitate e al conto istituito presso la tesoreria, viene istituito, all'articolo 7 anche lo strumento finanziario "Fondo Housing Coesione" istituito e gestito da INVIMIT SGR Spa con l'obiettivo generico di "contrastare il disagio abitativo sul territorio nazionale attraverso interventi di edilizia residenziale pubblica e sociale, anche mediante la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente e il contenimento del consumo di suolo, nonché assicurare un impiego delle risorse pubbliche disponibili allo scopo secondo un approccio orientato al risultato". Su questo Fondo di Invimit il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri verserà (a titolo di sottoscrizione di quota del Fondo stesso), per il 2026, **100 milioni** presi dai Fondi di Coesione periodo di programmazione 2021-2027.

Non solo: il Dipartimento per le politiche di coesione della Presidenza del Consiglio dei ministri è autorizzato a sottoscrivere ulteriori quote di questo fondo prendendo soldi dal cofinanziamento nazionale del **Programma Nazionale Metro Plus e Città medie del Sud 2021-2027**. Possono sottoscrivere quote del fondo anche altre amministrazioni centrali, oltre a regioni e comuni.

* **Fondo di garanzia per la morosità incolpevole**

Viene istituito (ART.4) un Fondo per la morosità incolpevole degli inquilini di edilizia pubblica in difficoltà. Il Fondo viene finanziato dagli stessi canoni di locazione dell'edilizia pubblica e, per i primi due anni, dall'attuale Fondo per la morosità incolpevole per importi pari a 22 milioni nel 2026 e 20 milioni nel 2027.

5. Analisi e criticità

* **Edilizia Residenziale Pubblica**

Il Piano Casa si presenta come un intervento ambizioso del governo, ma nella sua architettura emerge una contraddizione di fondo: più che rafforzare l'edilizia residenziale pubblica, ne riduce progressivamente il perimetro, spostandola verso modelli ibridi, social housing, convenzionato, integrato, sempre più esposti alla logica di mercato. È positivo che si promuova lo sviluppo di nuovi modelli di housing, anche ibridi e integrati, soprattutto alla luce del fatto che il tema sta emergendo con forza anche a livello europeo. Tuttavia, questo impulso non deve in alcun modo avvenire a scapito dell'edilizia residenziale pubblica (ERP), che resta il pilastro fondamentale delle politiche abitative. Infatti il primo grande problema è che non c'è un piano di espansione dell'Edilizia residenziale pubblica. Al contrario, viene avviato un piano di dismissioni e vendita del patrimonio ERP. Al di là delle dismissioni, l'intervento si concentra prevalentemente sul recupero del patrimonio esistente, senza però garantire che questo patrimonio, una volta ristrutturato, resti nel perimetro dell'edilizia pubblica. Non esiste, infatti, alcuna condizionalità in tal senso. Inoltre, non è previsto che siano costruiti alcun tipo di alloggio pubblico sui terreni pubblici che verranno dedicati per rigenerazione. Il rischio è l'utilizzo di denaro pubblico per valorizzare abitazioni che, nel tempo, possono essere alienati o comunque uscire dal circuito ERP. Questo rappresenta un disallineamento rispetto agli indirizzi europei più recenti, sia della Commissione sia del Parlamento EU, che vanno nella direzione opposta, raccomandando un rafforzamento delle politiche e dell'edilizia residenziale pubblica come prima linea di difesa per arginare la crisi abitativa, e la permanenza/rafforzamento di questo stock nel tempo. Proprio per questo, se anche si volessero ristrutturare 60000 alloggi ERP in un anno come annunciato dal Ministro Salvini, calcolando una media minima di 20000 euro a ristrutturazione, la dotazione dovrebbe essere di 1.2 miliardi di euro per un anno e non di 116 milioni come previsto nel piano per il 2026.

* **Edilizia Residenziale Sociale**

L'ERS delineata dal Piano Casa sembra essere pensata più nella logica dei grandi fondi di investimento che non in quella, diffusa e cooperativa, che caratterizza alcune delle migliori esperienze europee, come in Austria e Danimarca. In questa impostazione, l'offerta a canone calmierato viene configurata come parte di grandi lotti destinati a grandi investitori, con la previsione persino di meccanismi di riscatto. Una scelta di questo tipo rischia però di produrre, nel medio-lungo periodo, una progressiva fuoriuscita di tali immobili dal perimetro dell'edilizia sociale, nonostante la loro realizzazione sia stata sostenuta anche da risorse pubbliche attraverso diverse forme di sussidio.

* Governance e accesso alle misure

L'impostazione del Piano Casa presenta criticità sia sul piano della governance sia su quello dell'accesso agli strumenti previsti. L'accentramento a livello nazionale, con una gestione affidata a Invitalia e Invimit, se da un lato può agevolare un miglior coordinamento ed efficienza dei processi, dall'altro rischia di comprimere il ruolo di regioni e comuni, indebolendone la capacità di intervento. In particolare, desta perplessità il processo di selezione del patrimonio oggetto di ristrutturazione/riconversione effettuato esclusivamente da Invitalia seguendo solo criteri di potenziale ritorno, col rischio di lasciare le Regioni ed i Comuni sole e senza risorse per riqualificare i progetti e i territori più complessi. Questo potrebbe tradursi non solo in tensioni istituzionali, ma anche in possibili contenziosi e criticità sul piano giuridico-amministrativo. Inoltre, la struttura dei bandi accentrati rischia di favorire prevalentemente i grandi operatori di mercato, anche stranieri, senza contribuire adeguatamente al rafforzamento di quegli attori, cooperative, fondazioni, organizzazioni del terzo settore e PMI locali, che risultano spesso più radicati nei territori e meglio in grado di rispondere ai bisogni locali. Sarebbe invece auspicabile un impianto che valorizzi maggiormente questi soggetti, in linea con le migliori pratiche europee. A questa impostazione si aggiunge il tema delle semplificazioni e delle agevolazioni, che risultano accessibili solo a investimenti di dimensioni molto elevate, pari ad almeno 1 miliardo di euro. Una soglia di questo tipo esclude una larga parte del tessuto produttivo, limitando il potenziale impatto territoriale e occupazionale delle misure. Nel complesso, emerge una configurazione poco coerente con la logica di un piano diffuso e capillare, capace di adattarsi alla varietà dei contesti locali italiani e di coinvolgere una pluralità di attori. Al contrario, si rischia di concentrare gli interventi nelle aree più remunerative, dove è maggiore l'interesse dei grandi investitori. Per quanto riguarda le misure di semplificazione, sarà opportuno aprire un tavolo di confronto sull'adeguatezza di alcune soluzioni tecniche che sono state recentemente oggetto di dibattito pubblico e parlamentare, valutandone attentamente l'impatto sociale ed ambientale in una prospettiva di applicazione più ampia nel contesto del Piano Casa.

* Fondo di morosità incolpevole

Viene istituito un fondo per la morosità incolpevole destinato agli inquilini dell'ERP. La misura è positiva, ma presenta criticità sul fronte del finanziamento: il fondo sarà infatti alimentato anche attraverso una quota dei canoni di locazione versati dagli inquilini, sottraendo così risorse alle stesse ERP e indebolendo ulteriormente la sostenibilità del sistema. Inoltre, per i primi due anni il fondo sarà finanziato attingendo al fondo generale per la morosità incolpevole, con una dotazione di 22 milioni per il 2026 e 20 milioni per il 2027. Ciò comporta una riallocazione di risorse da uno strumento che, al contrario, avrebbe richiesto un rafforzamento.

* Finanziamento e spostamento risorse

Un importante punto da evidenziare è che questa trasformazione del patrimonio edilizio pubblico verso forme ibride si accompagna ad uno spostamento di risorse di natura regressiva. Le misure previste, infatti, riducono le risorse destinate alle fasce più vulnerabili e alla riqualificazione urbana, intesa come servizi e infrastrutture sociali per le fasce più deboli, e riallocano risorse verso operazioni immobiliari destinate a fasce di popolazione in situazione di minor fragilità. Questo perché manca un piano finanziario solido che individui o reperisca risorse da destinare allo sviluppo e alla manutenzione di lungo periodo di edilizia pubblica e sociale. Tutte le risorse individuate sono riciclate da altre fonti e hanno un orizzonte piuttosto breve rispetto alle esigenze del settore. Persino il previsto piano di vendita delle case popolari non destina le risorse raccolte ad un Fondo dedicato, per esempio, alla manutenzione o nuova edilizia pubblica e sociale, ma le destina alla riduzione del debito pubblico!

Un importante punto da evidenziare è che questa trasformazione del patrimonio edilizio pubblico verso forme ibride si accompagna ad uno spostamento di risorse di natura regressiva. Le misure previste, infatti, riducono le risorse destinate alle fasce più vulnerabili e alla riqualificazione urbana, intesa come servizi e infrastrutture sociali per le fasce più deboli, e riallocano risorse verso operazioni immobiliari destinate a fasce di popolazione in situazione di minor fragilità. Questo perché manca un piano finanziario solido che individui o reperisca risorse da destinare allo sviluppo e alla manutenzione di lungo periodo di edilizia pubblica e sociale. Tutte le risorse individuate sono riciclate da altre fonti e hanno un orizzonte piuttosto breve rispetto alle esigenze del settore. Persino il previsto piano di vendita delle case popolari non destina le risorse raccolte ad un Fondo dedicato, per esempio, alla manutenzione o nuova edilizia pubblica e sociale, ma le destina alla riduzione del debito pubblico!

È abbastanza incredibile che, in un periodo di grave crisi abitativa come questo, il Governo cerchi di ridurre il debito vendendo le case popolari destinate ai più fragili. Guardando all'origine delle risorse, una parte rilevante dei fondi stanziati proviene da risorse precedentemente destinate alla rigenerazione urbana e quindi ai Comuni. Parallelamente, il nuovo Fondo Housing Coesione istituito presso Invimit utilizza risorse della politica di coesione che erano originariamente allocate alle Regioni e che queste avevano già programmato di impiegare in vista della mid-term review.

Si determina così uno spostamento significativo di risorse: da strumenti territoriali già programmati e condivisi con gli enti locali, verso una gestione centralizzata, e, peraltro, non vincolata alla realizzazione di edilizia residenziale pubblica e sociale.

La conseguenza più preoccupante è una riduzione della disponibilità effettiva per Regioni e Comuni e un indebolimento della programmazione locale e delle politiche di coesione – risultato paradossale e in contraddizione con le indicazioni europee. Infine, il finanziamento non prevede alcun limite ai ritorni degli investitori privati e dei grandi Fondi, in particolare stranieri, favorendo operazioni finanziarie di maggiore scala, nelle quali gli obiettivi di accessibilità, di impatto sociale e di sviluppo territoriale potrebbero risultare subordinati a quelli di massimizzazione dei profitti, configurandosi così anche come un'occasione mancata per promuovere forme di finanziamento più diffuse e partecipate, che possano combinare rendimenti più contenuti ma stabili e orientamento sociale, coinvolgendo maggiormente investitori pazienti, cassa depositi e prestiti, fondazioni e attori dell'economia sociale.

6. Conclusioni

In sintesi, il Piano appare più orientato a stimolare ed accompagnare il mercato privato e i fondi immobiliari, che a governarlo in una fase in cui invece sarebbe necessario rafforzare l'intervento pubblico in termini di bilancio ma anche di politiche e strumenti in mano a regioni e comuni per garantire accessibilità e contrastare il caro casa. Colpisce anche l'assenza di qualsiasi intervento sui fattori che oggi alimentano l'emergenza abitativa dal lato della domanda e della speculazione.

Non c'è nulla sugli affitti brevi, sull'uso turistico degli immobili, non ci sono misure strutturali sui meccanismi che generano picchi di prezzo in alcune aree urbane.