

Audizioni informali VIII Commissione

Nell'ambito dell'esame, in sede referente, del disegno di legge C. 2920, di conversione in legge del decreto-legge n. 66 del 2026, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa

19.05.2026

OSSERVAZIONI GENERALI

Il Decreto ha il merito di aver rimesso la questione abitativa nell'agenda della programmazione e dello stanziamento di risorse, con il dichiarato obiettivo di rispondere a diversi target della domanda e di coordinare una pluralità di strumenti. Obiettivi sui quali Legacoop Abitanti ha lavorato nell'ultimo anno con una proposta in grado di interpretarli, innovando le modalità di PPP, in linea con le indicazioni europee.

Tuttavia, nel Decreto pubblicato in Gazzetta Ufficiale, in attesa dell'iter di conversione in legge, ravvisiamo una serie di **elementi di incongruenza tra gli obiettivi dichiarati e gli strumenti individuati** e di **disallineamento con gli orientamenti di policy definiti e livello europeo** e con le migliori e più avanzate esperienze dei soggetti dell'alloggio sociale.

In termini generali, il Piano Casa rappresenta tentativo di mobilitare capitali istituzionali per l'edilizia abitativa su larga scala, ma **nella sua forma attuale, soprattutto in relazione al secondo pilastro, il sistema appare come una piattaforma di investimento immobiliare sostenuta pubblicamente, piuttosto che essere orientato a servizio abitativo chiaramente definito di interesse economico generale. Non si tratta di una sfumatura giuridica ma di un aspetto cruciale in relazione a come il modello è strutturato e interpretato nel quadro delle politiche europee, e quindi anche di come verrebbe valutato in termini di aiuti di Stato, governance e valore pubblico.**

In particolare, alla luce dei requisiti UE relativi al SIEG, del Piano europeo per l'edilizia abitativa accessibile e delle linee guida emergenti in materia, sono presenti numerose criticità strutturali specifiche.

L'alloggio sociale prospettato dal piano casa sembra essere incardinato nella logica dei grandi fondi di investimento piuttosto che con un approccio limited profit, come invece nell'esperienza cooperativa di paesi europei.

Incoerenza con gli indirizzi UE e la previsione del quadro legislativo dei Servizi di Interesse Economico Generale

L'intero Piano non corrisponde ai punti strategici indicati dal Piano Europeo dell'Alloggio sostenibile in quanto:

- favorisce l'uso delle risorse pubbliche per alloggi che dopo alcuni anni andranno sul mercato;
- non incrementa in modo sensibile la quota di alloggi in locazione anzi consente la vendita anche di quelli pubblici;
- favorisce processi di Finanziarizzazione nei Pilastri 2 e 3 senza prevedere un quadro chiaro di regole con le quali tali strumenti agiranno nell'interesse pubblico.

Uso delle Risorse Pubbliche incoerente con il bisogno di locazione, rischio finanziarizzazione

In tutti i pilastri si prevede la possibilità di realizzare alloggi in locazione ma non sono mai definiti vincoli e/o quote minime ma anzi si favorisce l'accesso alla proprietà (anche nel pilastro 1 attraverso operazioni di dismissione dell'ERP);

- È evidente che il criterio della sostenibilità economico finanziaria porterà ad una realizzazione ridotta di alloggi in locazione e ancora di più di quelli a canoni sostenibili;
- Si parla di canoni calmierati, definizione che prevede solo una generica riduzione. Solo nel Pilastro 3 sono previsti limiti nei canoni ma essendo sostenuti da finanza privata, è facile prevedere che la quota di alloggi in locazione a canoni concordati (non viene mai citato questo parametro) sarà ridotta.
- Una scelta di questo tipo rischia 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.
- L'Italia ha uno stock di edilizia sociale del 2,4% e avrebbe quindi bisogno di essere incrementato sia sul fronte dell'edilizia pubblica che dell'edilizia sociale. Secondo le più recenti analisi, oltre quattro milioni di famiglie italiane destinano più del 30% del proprio reddito per sostenere i costi di un canone di affitto o la rata di un mutuo. Una soglia limite che per 1,5 milioni di questi nuclei familiari si traduce in una condizione di disagio abitativo acuto. Ma è chiaro che il **tipo di offerta da sviluppare è quella della locazione a costi sostenibili**: la mobilità sociale, i nuovi profili di vita e lavoro, la capacità di reddito, richiedono sostanzialmente affitto, e non solo nelle grandi città attrattive ma anche in tutto il resto del paese.
- L'Italia si caratterizza per una prevalenza della proprietà (55,4%) e per una quota di locazione particolarmente contenuta (13, 1%), configurazione che tende a ridurre la "profondità" del mercato dell'affitto e la capacità di

rispondere ai fabbisogni emergenti (studenti, giovani lavoratori, famiglie mobili, migrazioni, anziani). Volendo fare un esempio, la Germania presenta un profilo opposto, con oltre metà delle abitazioni in locazione (53,4%) coerente con un sistema in cui la locazione è un meccanismo più efficiente di adattamento.

Perché serve una priorità sull'affitto secondo Legacoop Abitanti

- L'Italia si caratterizza per una prevalenza della proprietà (55,4%) e per una quota di locazione particolarmente contenuta (13, 1%), configurazione che tende a ridurre la "profondità" del mercato dell'affitto e la capacità di rispondere ai fabbisogni emergenti (studenti, giovani lavoratori, famiglie mobili, migrazioni, anziani). Volendo fare un esempio, la Germania presenta un profilo opposto, con oltre metà delle abitazioni in locazione (53,4%) coerente con un sistema in cui la locazione è un meccanismo più efficiente di adattamento.
- Crediamo vada pensata un'offerta abitativa di nuova generazione, che garantisca un accesso "fluidico" per soggetti come i giovani, le famiglie in transizione, i lavoratori mobili e nuclei monoreddito.
- Il Rapporto IFEL – ANCI 2025 fornisce un quadro chiaro: se è vero che a popolazione totale è prevista in calo dello 0,8% nel 2030 e del 6,7% nel 2050, con una contrazione particolarmente accentuata nel Sud nelle Isole (-14,6% entro il 2050), il fattore chiave è **la trasformazione delle tipologie familiari**: le persone sole (9,7 milioni nel 2024) cresceranno dell'8,2% entro il 2050, i genitori soli con figli minorenni, categoria considerata fragile per capacità reddituale e assenza di rete sociale, aumenteranno del 14,7%. Questo implica che il mercato futuro sarà orientato principalmente a monolocali o alloggi di piccole dimensioni, **abitazioni per monoreddito, preferibilmente in affitto e concepite come non permanenti**.

Aspetti Urbanistici

Le procedure di semplificazione urbanistica e i poteri affidati al Commissario, in assenza di chiari obiettivi, rischiano di tradursi in un vantaggio per i soggetti privati e in una deregolamentazione che sottrae governance e risorse agli enti locali.

Attori: assenti i soggetti fornitori Alloggio Sociale e assenza tema Gestione

Nel provvedimento non è riconosciuta la funzione e il ruolo degli Operatori dell'Alloggio sociale privati quali le Cooperative. Nel Decreto si indicano vari soggetti: Attuatori (solo soggetti pubblici gestori di alloggi pubblici) / Invitalia (Pilastro 1) / Struttura Commissariale (Pilastrini 1 e 2) Invimit Sgr (Pilastro 2) / EE.LL (Eventuali quotisti del Pilastro 2) / Fondi Privati (Pilastro 3).

Tutti gli altri eventuali soggetti privati sono esclusi dalle condizioni agevolative previste, limitandone le potenzialità. E' inoltre assente la funzione della **gestione come elemento cruciale**, sia per il mantenimento del patrimonio che per promuovere e sostenere comunità coese nei tessuti urbani e territoriali.

PERCHE' INSERIRE LE COOPERATIVE DI ABITANTI

In Italia le cooperative di abitanti, da più di un secolo si occupano di un'offerta di casa per i lavoratori a basso reddito, garantendo canoni in città come Milano, Bologna, Torino mediamente il 40% sotto il mercato, con un livello di morosità del 3%, full occupancy, locazione permanente, comunità eterogenee anche per nazionalità e coese, con un approccio mutualistico, ovvero non orientato al profitto ma alla generazione di benessere condiviso.

OSSERVAZIONI SUI SINGOLI PILASTRI

Primo Pilastro

Incertezza delle risorse in futuro: è dichiarata la disponibilità di 970 milioni, ma le risorse indicate che fanno riferimento alla Legge di Bilancio prevedono stanziamento di fondi certi solo per il 2026 e forse per il 2027 (per 2026 ci sono 116 milioni, 216 milioni nel 2027) mentre per gli anni successivi si può parlare di previsione di spesa in quanto saranno soggetti alle future leggi finanziarie. Per quanto riguarda le risorse del Fondo Sociale per il Clima è ancora in attesa di approvazione da parte della Commissione Europea. Per quanto riguarda le risorse per i piani di Rigenerazione Urbana dei Comuni, sono già stati inseriti nei piani degli Enti Locali che hanno già dichiarato di non avere intenzione di non volerli dirottare altrove.

Dismissione e riduzione del Patrimonio Pubblico

E' previsto un piano per vendere il patrimonio residenziale pubblico (Erp) che ha mercato: nonostante il diritto di prelazione, tutti gli inquilini che non avranno le risorse rischiano di essere estromessi. E per altro ancora una volta si parla di favorire l'accesso alla proprietà.

E' prevista inoltre la trasformazione possibile di ERP in ERS.

Si rischia quindi di ridurre ulteriormente il già esiguo numero di case popolari non prevedendo misure per incrementare l'offerta.

Incongruenza tra tempi dichiarati e procedure: il Ministro del MIT ha dichiarato che i 60.000 alloggi dovrebbero essere riqualificati entro 1 anno (maggio 2027) ma l'iter legislativo è complesso: i fondi li eroga il ministero delle Infrastrutture, ma gli enti comunali e regionali devono attivare una convenzione con Invitalia, la quale deve avviare i bandi etc.

Secondo Pilastro - Istituzione dello strumento finanziario "Fondo Housing Coesione" (ART 7)

Prevede la concentrazione, in un apposito strumento finanziario gestito da INVIMIT SGR, delle risorse di derivazione europea e nazionale che sono oggi destinate all'housing sociale.

Logica di valorizzazione patrimoniale anziché logica di servizio abitativo

Il sistema è fondamentalmente progettato per accrescere nel tempo il valore degli asset, con fondi immobiliari esplicitamente orientati all'aumento di valore e alla generazione di rendimenti. Ciò crea una tensione strutturale: la realizzazione di alloggi accessibili è inserita in un quadro di ottimizzazione degli investimenti, anziché costituire l'obiettivo primario ed essere regolato.

"Housing sociale e accessibile" non definito operativamente

La proposta non specifica:

- i gruppi destinatari (soglie di reddito, criteri di vulnerabilità)
- le regole o priorità di assegnazione
- la metodologia di determinazione dei canoni
- i parametri di accessibilità economica (ad esempio rapporto canone/reddito)
- la durata dell'accessibilità economica
- le tutele per gli inquilini

Assenza di un chiaro atto di affidamento SIEG

Non rispetta le seguenti indicazioni del Sieg :

art.2 lettera e) sono aperti a tutti i fornitori in grado di prestare il servizio, indipendentemente dallo status giuridico e/o dalla natura pubblica o privata;

art. 2 lettera f.) sono disponibili ai fini degli alloggi a prezzi accessibili per un periodo minimo di vent'anni dall'inizio della prestazione del servizio;

art.3 lettera c) la percentuale di unità abitative sociali e a prezzi accessibili da fornire deve essere chiaramente indicata nell'atto di incarico.

Il modello si basa sui Regolamenti dei Fondi, che definiscono strategia di investimento e governance, ma non costituiscono un formale affidamento di un servizio pubblico. Non esiste alcun documento che definisca chiaramente:

- l'obbligo di servizio pubblico
- il soggetto responsabile della sua erogazione
- le condizioni alle quali deve essere erogato

Identificazione poco chiara del prestatore del servizio

La responsabilità è divisa tra:

- INVIMIT
- il Fondo Specifico di Equity
- i Fondi Immobiliari Target
- gestori di fondi terzi
- operatori patrimoniali

Terreni e beni pubblici esposti all'estrazione di valore

Gli enti pubblici possono conferire terreni o beni in cambio di quote del fondo e partecipare alla distribuzione degli utili. Ciò rischia di trasferire il patrimonio pubblico in una struttura nella quale:

- il valore viene realizzato tramite rendimenti finanziari
- il controllo pubblico di lungo periodo viene indebolito

Assenza di vincoli patrimoniali o obblighi di reinvestimento

La proposta non richiede:

- il reinvestimento degli utili nell'edilizia abitativa
- il mantenimento degli asset per garantire accessibilità di lungo periodo
- restrizioni alla vendita o all'uscita
- vincoli permanenti o di lunga durata sull'accessibilità economica

Terzo pilastro- Programmi infrastrutturali di edilizia integrata (ART 9)

Il terzo pilastro del Piano Casa chiama in causa gli investitori privati e propone un modello di edilizia integrata, dove alloggi convenzionati a prezzi calmierati (70%) convivono con immobili liberi (30%) i, destinati alla vendita o alla locazione a condizioni di mercato. La logica è che la componente libera aiuti a rendere economicamente sostenibile l'intervento complessivo, mentre la parte convenzionata garantisce l'impatto sociale. Gli alloggi

convenzionati devono essere destinati solo a soggetti con requisiti specifici, tra cui Isee superiore alle soglie delle liste dell'Edilizia residenziale pubblica, ma con costi abitativi di mercato superiori al 30% del reddito disponibile.

Criticità:

- **Non sono stabilite percentuali di locazione e percentuale di vendita.**
- **Canone calmierato: definizione che formalmente non esiste.**
- **Semplificazioni e agevolazioni risultano accessibili in via esclusiva a investimenti di dimensioni pari ad almeno 1 miliardo di euro: questa soglia non è coerente con il tessuto produttivo italiano e ne limita gli effetti occupazionali.**
- **Il vincolo del 70% di edilizia convenzionata e 30 % a mercato è praticabile in aree con condizioni di mercato favorevoli. Rischia di restare escluso tutto il resto del paese.**
- **Effettiva affordability:** lo sconto del 33% rispetto ai valori di mercato, è una riduzione rilevante ma non è sufficiente a renderli sostenibili: in molti contesti urbani un canone più basso del 30% rispetto ai valori di mercato resta comunque troppo elevato.
- **Profili di illegittimità costituzionale e di incompatibilità con il diritto dell'Unione europea dell'articolo 9, commi 7 e 8**

I commi 7 e 8 dell'articolo 9 istituiscono un regime privilegiato — dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale, nomina di un Commissario straordinario con poteri derogatori agli strumenti urbanistici, struttura di supporto finanziata con risorse pubbliche — riservato ai soli programmi infrastrutturali di edilizia integrata che presentino una componente di investimento diretto estero non inferiore a un miliardo di euro e programmi di identica dimensione, struttura e finalità sociale, finanziati con capitale interamente nazionale, ne sono esclusi tutti gli altri; si configura di conseguenza un vantaggio selettivo derivante da risorse statali a favore di una categoria predeterminata di operatori in un mercato aperto alla concorrenza internazionale.

Inoltre, l'assenza di qualsiasi procedura di notifica nel testo del decreto espone la misura al rischio di dichiarazione di incompatibilità e di conseguente obbligo di recupero.

PROPOSTE DI EMENDAMENTI

Oggetto e obiettivi in sintesi

ART. 1 — Finalità e oggetto

Introduzione del principio di prevalenza della locazione

Il decreto dichiara come urgenza l'ampliamento dell'offerta abitativa accessibile, ma tratta locazione e vendita come opzioni equivalenti. La locazione è l'unico strumento che mantiene lo stock nel patrimonio sociale e consente la rotazione degli assegnatari. L'emendamento introduce una gerarchia coerente con le finalità dichiarate e con le indicazioni del Piano Europeo.

Definizione di "canone calmierato"

Introduzione del principio di invarianza dello stock pubblico

ART. 2 — Programma straordinario nazionale

Estensione dei soggetti attuatori agli operatori privati del social housing

Si apre la platea dei beneficiari agli operatori privati del social housing già operativi e strutturati, senza creare discriminazioni basate sulla natura giuridica del soggetto, in linea con i requisiti della disciplina europea sui SIEG.

Introduzione di una quota minima di unità in locazione

La soglia del 60% e il periodo ventennale rispecchiano i parametri minimi che la Commissione europea ha fissato per qualificare un servizio di housing sociale come SIEG esente dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato. Mantenersi su questi valori tutela anche la compatibilità europea del programma.

Introduzione delle cooperative come soggetti attuatori e criteri premiali

ART. 7 — Fondo Housing Coesione

Introduzione di requisiti minimi vincolanti nelle politiche di investimento del Fondo

Il Fondo Housing Coesione nella formulazione vigente è privo di vincoli sostanziali sulle politiche di investimento, consentendo che risorse pubbliche e risorse europee vengano impiegate secondo logiche prevalentemente finanziarie. L'emendamento introduce i due requisiti minimi indispensabili — quota di locazione e obbligo di rendiconto — in forma compatibile con l'autonomia gestionale della SGR e con il quadro regolatorio del Testo Unico della Finanza.

Finanziamento di interventi cooperativi

del Fondo housing coesione è riservata una quota dedicata con condizioni finanziarie agevolate, anche mediante strumenti di garanzia e capitale paziente

Estensione della platea dei soggetti sottoscrittori agli operatori del social housing

ART. 9 — Programmi infrastrutturali di edilizia integrata

Introduzione di una quota minima di unità in locazione:

Almeno il 50 per cento deve essere destinato alla locazione a canone calmierato. Senza questo emendamento, è legittimo realizzare il 100% dell'edilizia convenzionata in vendita con uno sconto del 33%, svuotando completamente la finalità sociale del programma.