



THE ITALIAN CLIMATE CHANGE THINK TANK

**Camera dei deputati
VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)**

**“Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66,
recante disposizioni urgenti per il Piano Casa”**

Relazione audizione di ECCO – Il think tank italiano per il clima
19 maggio 2026

PREMESSA

La crisi abitativa e la crisi energetica non sono emergenze separate: colpiscono le stesse famiglie, negli stessi edifici. Un Piano Casa efficace e una governance corretta degli obiettivi e delle risorse europee per la transizione energetica, possono affrontarle congiuntamente. Un approccio disgiunto, invece, rischia di sprecare risorse pubbliche e di lasciare le famiglie vulnerabili esposte sia al disagio abitativo sia alle bollette che crescono.

In particolare, la dinamica dei costi energetici incide in modo diretto e strutturale sulla sostenibilità economica dell'abitare, influenzando sia la spesa per l'alloggio sia le condizioni di accessibilità e qualità del patrimonio residenziale, soprattutto per le fasce più vulnerabili della popolazione.

Le bollette elettriche italiane sono **tra le più care d'Europa**: mediamente il 30% in più della media UE per le aziende e circa il 15% per le famiglie. L'attacco degli Stati Uniti e di Israele in Iran ha contribuito ad alzarle ulteriormente mostrando ancora una volta la vulnerabilità strutturale della dipendenza dalle fonti fossili: nel secondo trimestre 2026 AEREA ha aggiornato la tariffa per il cliente vulnerabile tipo di un ulteriore **+8,1%**¹.

A causa della dipendenza strutturale dell'Italia dal gas, nel primo trimestre del 2026, il gas ha fissato il prezzo marginale dell'elettricità nell'**89% delle ore** (contro il 15% della Spagna)²; percentuale che pesa significativamente sulle bollette di famiglie e imprese. Oltre 5 milioni di italiani vivono già in condizione di povertà energetica³ e la spesa energetica complessiva delle famiglie potrebbe crescere di oltre 5,4 miliardi di euro nel 2026 rispetto al 2025⁴.

¹ <https://www.arera.it/comunicati-stampa/dettaglio/elettricit%C3%A0-maggior-tutela-81-nel-ii-trimestre-2026-per-i-clienti-vulnerabili>

² <https://ember-energy.org/latest-insights/latest-energy-shock-reminds-europe-of-its-risky-gas-reliance/>
<https://www.ilfattoquotidiano.it/2026/04/01/bollette-elettriche-spagna-italia-rinnovabili-gas-notizie/8340376/>
https://www.avvenire.it/economia/per-9-ore-su-10-in-italia-e-il-gas-a-fare-il-prezzo-dellelettricit%C3%A0-le-bollette-aumenteranno_106830

³ <https://tg24.sky.it/economia/2026/04/12/poverta-energetica-italia-mappa>

⁴ <https://quifinanza.it/economia/poverta-energetica-italia-2026/973505/>

ANALISI DEL PROVVEDIMENTO

Il Piano si articola su tre direttrici principali, con una dotazione complessiva di circa 970 milioni di euro fino al 2030, cui si aggiunge il 50% delle risorse del Fondo Sociale Clima destinate alla componente di edilizia residenziale:

- **Recupero del patrimonio ERP esistente:** circa 60.000 alloggi popolari oggi inutilizzabili vengono rimessi a disposizione. Questa scelta di lavorare sul costruito è coerente con le priorità europee, riduce il consumo di suolo (nel 2024 sono stati persi oltre 78 km² netti, il valore più alto dell'ultimo decennio) e concentra l'intervento sui nuclei familiari in maggiore difficoltà.
- **Housing sociale per la «zona grigia»⁵:** risorse destinate a locazioni di lunga durata a canoni inferiori di almeno il 33% ai valori di mercato, rivolte a chi ha un ISEE troppo alto per l'edilizia residenziale pubblica (ERP) ma insufficiente per il mercato libero.
- **Programmi di edilizia integrata con investimento privato:** almeno il 70% dell'investimento deve essere destinato a edilizia convenzionata. Il restante 30% a quella non convenzionata. Inoltre, canoni e prezzi di vendita dovranno essere inferiori di almeno il 33% rispetto ai valori di mercato della stessa zona.
- **Fondo housing coesione:** 100 milioni per il 2026 con l'obiettivo di convogliare risorse nazionali ed europee già destinate all'emergenza abitativa e all'housing sociale, comprese quelle collegate alla coesione 2021-2027 e alla futura programmazione europea.

L'elemento di maggiore interesse per il raccordo fra politiche dell'abitare e politiche di transizione energetica è la disposizione che impone a ogni intervento di recupero, rigenerazione urbana, demolizione e ricostruzione di **«rispondere a standard di alta sostenibilità ambientale ed efficienza energetica e tecnologica»**. Si tratta di una condizionalità qualitativa che, se correttamente implementata, potrebbe allineare il Piano Casa agli obiettivi della Direttiva UE sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD), ma che arriva in un contesto in cui la governance della transizione energetica è frammentata e la spinta all'efficiamento è stata molto deteriorata.

La Legge di Bilancio 2025 aveva già ridotto le aliquote delle detrazioni fiscali per l'efficienza energetica al 36% nel 2025 (50% solo per la prima casa) e al 30% nel biennio 2026-2027, eliminando al contempo il differenziale tra Ecobonus e Bonus Casa e azzerando di fatto la premialità degli interventi di efficienza rispetto alla semplice ristrutturazione. La stessa misura è stata prorogata anche nella Legge di Bilancio 2026. Il risultato è stato immediato: **nei primi cinque mesi del 2025 la spesa delle famiglie per interventi di riqualificazione è scesa del 25% rispetto all'anno precedente**. La spesa complessiva per l'efficiamento energetico è crollata dal picco di 46 miliardi del 2022 a 16,6 miliardi nel 2024, per ridursi ulteriormente nel 2025⁶.

Il Piano Casa si colloca dunque in un mercato della riqualificazione in forte regressione, che nessuno strumento attuale è attrezzato a fronteggiare. Uscire da una logica emergenziale e puntare a una trasformazione strutturale del patrimonio edilizio richiede ben più di una condizionalità generica nei decreti attuativi.

⁵ <https://miranetwork.org/senza-categoria/edilizia-sociale-eu-report-mira/>

⁶ https://eccoclimate.org/wp-content/uploads/2025/10/PNIIEC-Progress-Report-2025_31ott2025.pdf

LE DEBOLEZZE STRUTTURALI DEL PIANO: EFFICIENZA ENERGETICA E EPBD

Il Piano contiene una condizionalità promettente ma la lascia sospesa nel vuoto. Non è definita, non è misurata, non è ancorata al quadro normativo europeo vigente ed è su questo scarto che si concentrano le principali criticità.

1. La condizionalità energetica è vuota senza la Direttiva EPBD

La Direttiva europea sulla prestazione energetica degli edifici (EPBD) fissa obiettivi vincolanti per il patrimonio edilizio: ogni Stato membro deve stabilire una traiettoria nazionale per la ristrutturazione progressiva del parco immobiliare residenziale affinché il consumo medio di energia primaria diminuisca di almeno il 16% entro il 2030 e del 20-22% entro il 2035 rispetto al 2020; gli edifici non residenziali di proprietà pubblica dovranno rispettare scadenze ancora più stringenti.

L'Italia non ha ancora recepito questa Direttiva: la scadenza del 31 dicembre 2025 per l'invio della bozza del piano nazionale di ristrutturazione, con l'individuazione delle priorità di intervento, non è stata rispettata. Il testo unico sull'edilizia recepisce già le disposizioni della RED III sulle rinnovabili, ma il Piano Casa non aggancia esplicitamente i suoi interventi agli obiettivi prestazionali EPBD. La locuzione «alta sostenibilità ambientale ed efficienza energetica e tecnologica» rimane priva di soglie, classi di riferimento o requisiti minimi verificabili.

Il rischio concreto è quello già segnalato da operatori del settore: gli interventi si concentreranno sulla quantità (quanti alloggi recuperati, quanti metri quadri ristrutturati) piuttosto che sulla qualità energetica. Una manutenzione ordinaria, una tinteggiatura, la sostituzione degli infissi senza diagnosi energetica preliminare potrebbero soddisfare formalmente il requisito senza produrre alcun miglioramento misurabile nelle prestazioni dell'edificio né di riduzione delle bollette per gli inquilini. Questi ultimi si ritrovano a pagare bollette più alte dell'affitto, con la conseguenza che la morosità ricade sul bilancio del Comune.

Il problema è anche di contesto normativo. [Il PNIEC](#) prevede che le detrazioni fiscali rappresentino il principale strumento per raggiungere gli obiettivi nazionali di efficienza energetica, con un contributo stimato superiore al 50% del risultato atteso.

Ma la direzione intrapresa dalla politica fiscale va nel senso opposto: il livellamento dell'Ecobonus al Bonus Casa non contribuisce alla riduzione dei costi energetici delle famiglie, non affronta il problema dell'accesso all'efficienza per chi è in affitto (il 20% delle famiglie italiane), deprime l'occupazione e la catena del valore della filiera edilizia, non premia la qualità degli interventi e non garantisce l'allineamento con le politiche europee. **Il Piano Casa eredita questo vuoto senza colmarlo.**

2. Manutenzione vs. ristrutturazione profonda (deep retrofit): il problema della scala dell'intervento

Il Piano finanzia operazioni di «manutenzione e recupero» del patrimonio ERP. Questa formulazione è compatibile con interventi minimali, ben lontani dalle ristrutturazioni profonde che la Direttiva EPBD richiede per allineare il costruito agli obiettivi climatici al 2050. La differenza non è tecnica ma strutturale: un intervento di manutenzione ripristina le condizioni esistenti; una ristrutturazione profonda, o deep retrofit, trasforma la prestazione energetica dell'edificio in modo permanente, riducendo i consumi in misura significativa e strutturale nell'ordine del 60%.

Su questo sfondo, il Piano non prevede neanche l'uscita graduale dai sistemi di riscaldamento alimentati esclusivamente da combustibili fossili, a partire dalle caldaie a gas, negli alloggi oggetto di intervento, in linea con quanto richiesto dalla Direttiva EPBD. **È una lacuna che segnala come l'approccio resti ancora emergenziale: si punta a rimettere in uso gli alloggi nelle condizioni date, non a modificare strutturalmente la loro dipendenza dalle fonti fossili.**

In Italia la quota di dipendenza dal gas nel settore residenziale resta elevatissima: la dipendenza energetica dall'estero ha raggiunto il 73,5% nel 2024. Intervenire sul patrimonio ERP senza imporre standard di deep retrofit significa perdere l'unica occasione, finanziata con risorse pubbliche, per affrancare strutturalmente le famiglie più vulnerabili dalla volatilità dei prezzi delle fonti fossili. Le bollette crescono del 40-50% rispetto al 2020⁷; le stesse famiglie a cui il Piano Casa destina un alloggio sono quelle che non riescono a pagare il riscaldamento.

3. Assenza di strumenti operativi per la filiera della riqualificazione

La riqualificazione energetica degli edifici esistenti è complessa: richiede diagnosi energetiche preventive, progettazione integrata (involucro + impianti + rinnovabili), e filiere di imprese specializzate. Il Piano non prevede nulla di tutto questo.

Non sono indicati modelli di intervento standardizzati, non è richiesta una diagnosi energetica come prerequisito all'accesso ai fondi, non esiste un riferimento a contratti di rendimento energetico (EPC) o a forme di finanziamento tramite terzi che renderebbero gli interventi scalabili e replicabili. Questa lacuna è particolarmente critica per i Comuni e le ATER (Aziende Territoriali per l'Edilizia Residenziale) che gestiscono il patrimonio ERP: molti non hanno le competenze tecniche interne né la capacità finanziaria per strutturare interventi complessi senza un quadro di riferimento operativo.

4. Il patrimonio privato rimane escluso

Il decreto concentra l'intervento sull'edilizia residenziale pubblica e sull'housing sociale. La grande maggioranza del patrimonio edilizio italiano, privato, spesso affittato a famiglie a basso reddito, e costruito prevalentemente tra gli anni '60 e gli anni '80⁸ in classi energetiche F e G⁹, rimane fuori dall'ambito di applicazione. Eppure, è proprio in questo segmento che si concentra la povertà energetica: inquilini che non hanno né il titolo né la disponibilità economica per intervenire sull'edificio, proprietari che non hanno incentivo ad efficientare immobili che affittano.

Il Piano non prevede alcun meccanismo di estensione della logica del canone calmierato condizionato alla riqualificazione al patrimonio privato in locazione, né strumenti che coinvolgano i proprietari di piccoli immobili affittati a inquilini vulnerabili.

5. Il Fondo Sociale Clima: una risorsa mal utilizzata?

La Legge di Bilancio 2026 (L. 199/2025) destina il 50% delle risorse del FSC preordinate al sostegno di famiglie vulnerabili per la componente ERP al Piano Casa. **Il FSC** (9,3 miliardi per l'Italia nel periodo 2026-2032, finanziati dai proventi ETS) **è vincolato dal Regolamento (UE) 2023/955 a misure**

⁷ Elaborazioni ECCO su dati Eurostat

⁸ https://esploradati.istat.it/databrowser/#/it/censpop/categories/ITI,ZI200CPA,1.0/APPR/HUDW/ITI,DF_DCSS_HUDW_2_PROV,1.0

⁹ <https://italiainclassa.enea.it/filesystemMedia/1/2025/10/dd0d218c1f0a710e9c6adafb628eb0ae.pdf>

strutturali di transizione energetica per famiglie e microimprese vulnerabili, non a politiche abitative ordinarie.

L'utilizzo per il Piano Casa solleva un duplice problema: **il rischio di non-addizionalità** (le risorse FSC non possono sostituire la spesa nazionale ordinaria per l'ERP) **e il rischio di distorsione della finalità** (il FSC nasce per la transizione energetica, non per il welfare abitativo in senso lato). Entrambi i profili possono esporre l'Italia a rettifiche finanziarie da parte della Commissione e si rischia di incorrere nelle stesse problematiche sorte relativamente alla spesa dei [proventi ETS](#): anche le [risorse provenienti dall'ETS2](#), che per la maggior parte finanzia il FSC, devono essere legate all'efficienza energetica, all'elettrificazione dei consumi e quindi alla transizione. La copertura di questi rischi richiede che gli interventi ERP finanziati con FSC raggiungano standard EPBD documentati e verificabili, condizione che il decreto attuale non garantisce.

RACCOMANDAZIONI

Le criticità identificate sono risolvibili in sede di conversione, senza stravolgere l'impianto del decreto. ECCO propone delle integrazioni specifiche, ma sostanziali:

- **Ancorare la condizionalità energetica alla Direttiva EPBD:** sostituire la locuzione generica «standard di alta sostenibilità ambientale ed efficienza energetica» con un rinvio esplicito alle indicazioni dell'EPBD, fissando requisiti minimi di prestazione energetica degli edifici ad essa allineati. I decreti attuativi dovranno definire le modalità di verifica e certificazione.
- **Rendere obbligatoria la diagnosi energetica preventiva:** nessun intervento sul patrimonio ERP dovrebbe accedere ai fondi senza una diagnosi energetica preliminare che identifichi il punto di partenza e le misure necessarie per il salto di classe. Questo prerequisito è il minimo indispensabile per distinguere la manutenzione ordinaria dal recupero energetico.
- **Garantire trasparenza e tracciabilità dell'utilizzo delle risorse Fondo Sociale Clima:** istituire un sistema di rendicontazione dedicato che consenta di verificare, intervento per intervento, la quota di risorse FSC effettivamente impiegata e i risultati energetici conseguiti.

CONCLUSIONI

Il D.L. 66/2026 risponde a una crisi abitativa reale con strumenti in parte adeguati: concentrarsi sul costruito esistente, evitare nuovo consumo di suolo, attivare risorse per la «zona grigia» tra ERP e mercato libero sono scelte coerenti. La condizionalità energetica inserita nel testo è un segnale di consapevolezza.

Tuttavia, il Piano denota una mancanza di allineamento tra le politiche abitative e gli obiettivi di efficientamento energetico degli edifici, principale strumento per ridurre le bollette delle famiglie italiane.

La condizionalità energetica del Piano Casa non è operativa: **senza standard EPBD espliciti, senza diagnosi energetiche obbligatorie, senza strumenti per la filiera e senza un'estensione al patrimonio privato, il rischio è che decine di migliaia di alloggi vengano «recuperati» senza ridurre di un kilowattora i consumi degli inquilini né di un euro le bollette.**

Le famiglie vulnerabili che il Piano Casa intende aiutare sono le stesse che non riescono a pagare il riscaldamento, che vivono in edifici con una classe energetica bassa, che subiscono di più gli aumenti in bolletta dovuti alla dipendenza dalle fonti fossili. Una politica della casa che ignora la dimensione energetica è una politica a metà. La conversione del decreto è l'occasione per colmare questo scarto con modifiche tecnicamente praticabili e senza costi aggiuntivi significativi.



IL THINK TANK ITALIANO PER IL CLIMA

Per maggiori informazioni sui contenuti e richieste di incontro si prega di contattare:

Lorenzo Carrozza, Responsabile affari legislativi e relazioni istituzionali, ECCO

lorenzo.carrozza@eccoclimate.org

Per interviste o maggiori informazioni sull'utilizzo e sulla diffusione dei contenuti presenti in questo documento si prega di contattare:

Andrea Ghianda, Responsabile Comunicazione, ECCO

andrea.ghianda@eccoclimate.org

+39 3396466985

www.eccoclimate.org