

Memoria sul disegno di legge di conversione del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66

Disposizioni urgenti per il Piano Casa - A.C. 2920

Commissione VIII (Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici) della Camera dei Deputati

Osservazioni e proposte di integrazione

1. Premessa

Il decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, rappresenta un passaggio rilevante per riportare le politiche abitative al centro dell'agenda pubblica, riconoscendo la necessità di ampliare l'offerta di alloggi accessibili, recuperare patrimonio pubblico inutilizzato o degradato, promuovere interventi di rigenerazione urbana e mobilitare risorse pubbliche e private.

La presente memoria intende offrire un contributo propositivo alla discussione parlamentare, con particolare attenzione alla sostenibilità sociale, economica e gestionale degli interventi, alla tutela e al rinnovamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, alla valorizzazione del partenariato pubblico-privato e al ruolo degli operatori dell'alloggio sociale.

Le osservazioni si concentrano in particolare sugli articoli 5, 9 e 10, nonché su alcuni profili trasversali del provvedimento: criteri di accessibilità economica, quote di locazione calmierata, durata dei vincoli convenzionali, gestione sociale, strumenti finanziari e innovazione costruttiva.

2. Osservazioni generali

Il provvedimento ha il merito di affrontare con strumenti diversi una domanda abitativa sempre più articolata: edilizia residenziale pubblica per i nuclei in maggiore fragilità, edilizia sociale e convenzionata per la cosiddetta fascia intermedia, recupero del patrimonio esistente, strumenti finanziari dedicati e programmi infrastrutturali di edilizia integrata.

Perché il Piano Casa produca effetti strutturali, tuttavia, è necessario che non sia letto come somma di misure occasionali, ma come avvio di un sistema stabile, scalabile e continuativo. Le politiche abitative richiedono infatti programmazione di lungo periodo, capacità gestionale, risorse rotative, garanzie, monitoraggio degli impatti e un equilibrio tra interesse pubblico, sostenibilità economico-finanziaria degli interventi e qualità urbana.

In questa prospettiva si ritiene opportuno rafforzare il decreto in quattro direzioni:

- garantire che ogni eventuale alienazione del patrimonio ERP sia inserita in un piano patrimoniale e urbano, evitando riduzioni nette dell'offerta pubblica;
- definire criteri di accessibilità economica più fini e territorialmente adattabili, fondati su simulazioni e dati locali;
- riconoscere pienamente il ruolo degli operatori sociali privati, delle cooperative, del terzo settore, dei fondi immobiliari e dei gestori specializzati, anche nelle misure agevolative;
- premiare innovazione costruttiva, gestione sociale e modelli finanziari capaci di autoalimentarsi nel tempo.

3. Articolo 5 - Alienazione degli alloggi ERP esistenti

3.1 Necessità di un piano di alienazioni ragionato

L'articolo 5 introduce procedure di alienazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale, con riconoscimento del diritto di opzione all'acquisto in favore dell'assegnatario non moroso e non

proprietario di altra abitazione. Tale previsione può essere utile se collocata entro una strategia pubblica esplicita, ma presenta rischi rilevanti se attuata come misura puntuale, frammentaria o meramente finanziaria.

Si suggerisce pertanto di prevedere che le alienazioni siano subordinate alla predisposizione di un piano patrimoniale e sociale motivato, riferito all'intero patrimonio dell'ente proprietario o gestore. Il piano dovrebbe valutare almeno:

- le caratteristiche fisiche e manutentive degli immobili, distinguendo gli alloggi recuperabili da quelli obsoleti o fortemente compromessi;
- la composizione sociale degli assegnatari e dei quartieri interessati;
- la capacità effettiva degli assegnatari di acquistare, compresi i casi di nuclei che potrebbero raggiungere un equilibrio patrimoniale se adeguatamente accompagnati;
- la presenza di situazioni di morosità incolpevole, che non dovrebbero essere trattate solo come elemento ostativo, ma anche come indicatore di fragilità da valutare con strumenti di accompagnamento;
- gli effetti dell'alienazione sul mix sociale e sulla qualità urbana del quartiere.

3.2 Alienazione come strumento di rigenerazione, non come smantellamento del patrimonio

L'alienazione può diventare uno strumento di rigenerazione urbana se orientata a una finalità chiara: superare concentrazioni esclusivamente pubbliche, promuovere un mix sociale equilibrato, migliorare la qualità fisica e gestionale dei quartieri, responsabilizzare gli abitanti e liberare risorse per nuovi interventi. Esperienze europee, in particolare in Francia, mostrano che la trasformazione di quartieri monofunzionali e integralmente pubblici può essere efficace quando è guidata da una regia pubblica, da obiettivi sociali misurabili e da investimenti contestuali nello spazio urbano e nei servizi.

Al contrario, un piano a "macchia di leopardo", privo di finalità urbanistiche e sociali, rischia di produrre frammentazione gestionale, indebolimento della capacità pubblica di governo del patrimonio e riduzione dell'offerta ERP. L'esperienza del Regno Unito con il right to buy evidenzia il rischio di una vendita estesa del patrimonio pubblico senza un'adeguata sostituzione degli alloggi alienati.

3.3 Clausola di sostituzione e reinvestimento

Si propone di introdurre una clausola di neutralità o incremento dello stock pubblico: a fronte delle dismissioni, l'ente dovrebbe garantire, in un arco temporale definito, la sostituzione o il rinnovo del patrimonio con un numero di alloggi almeno equivalente, preferibilmente superiore, e con caratteristiche più adeguate sotto il profilo energetico, manutentivo, gestionale e localizzativo.

Le risorse derivanti dalle alienazioni non dovrebbero essere destinate esclusivamente alla riduzione del debito o al fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato, ma almeno in parte vincolate a un fondo dedicato al rinnovo e all'incremento del patrimonio ERP e sociale, anche con meccanismi rotativi. In questo modo l'alienazione sarebbe letta come leva di aggiornamento del parco immobiliare e non come riduzione strutturale della capacità pubblica di risposta al bisogno abitativo.

4. Articolo 9 - Programmi infrastrutturali di edilizia integrata

4.1 Criteri di accessibilità economica: dal parametro uniforme alla simulazione territoriale

L'articolo 9 definisce i programmi infrastrutturali di edilizia integrata, prevedendo una quota rilevante di edilizia convenzionata e criteri di canone o prezzo calmierato. La previsione di una riduzione di almeno il 33 per cento rispetto ai valori correnti di mercato costituisce un criterio generale comprensibile, ma rischia di essere insufficiente o non adeguato in mercati molto diversi tra loro.

Il territorio italiano presenta infatti condizioni fortemente differenziate: città ad alta tensione abitativa con valori di mercato molto elevati, contesti in cui i prezzi sono più bassi ma l'offerta in locazione è quasi inesistente, aree urbane in trasformazione, aree interne e territori a domanda debole. In alcuni mercati una riduzione del 33 per cento può non rendere il canone realmente accessibile al target; in altri contesti potrebbe essere sufficiente una riduzione diversa, purché accompagnata da garanzie di effettiva offerta in locazione e qualità gestionale.

Si propone quindi di integrare il criterio percentuale con simulazioni territoriali obbligatorie, fondate su dati di mercato, redditi disponibili, composizione dei nuclei, costi di gestione, oneri condominiali e incidenza del costo abitativo sul reddito. Il parametro di riduzione rispetto al mercato dovrebbe essere affiancato da un indicatore di sostenibilità per il nucleo destinatario, così da evitare che un canone "calmierato" resti comunque troppo elevato per la fascia sociale cui l'intervento è rivolto.

4.2 Quote di locazione calmierata

La previsione secondo cui i programmi infrastrutturali di edilizia integrata debbano destinare almeno il 70 per cento dell'investimento complessivo all'edilizia convenzionata rappresenta un elemento condivisibile, in quanto orienta l'intervento verso una finalità sociale e di accessibilità abitativa.

Tuttavia, all'interno di tale quota, il provvedimento non distingue in modo sufficientemente incisivo tra edilizia convenzionata destinata alla vendita ed edilizia convenzionata destinata alla locazione. In assenza di adeguati meccanismi di incentivo, il rischio è che, per ragioni di sostenibilità economico-finanziaria, gli operatori privilegino la vendita convenzionata, lasciando residuale la componente in locazione, che è invece sempre più rilevante per rispondere ai fabbisogni abitativi di giovani, studenti, lavoratori mobili, nuclei in transizione, genitori separati e famiglie che non possono o non intendono accedere alla proprietà.

Non si ritiene opportuno introdurre una quota minima uniforme e vincolante di locazione convenzionata, poiché i mercati abitativi italiani presentano condizioni molto differenziate e richiedono soluzioni adattabili ai fabbisogni locali. Si suggerisce piuttosto di introdurre un meccanismo premiale e flessibile, volto a incentivare la presenza della locazione convenzionata all'interno della quota di edilizia convenzionata.

In particolare, si potrebbe prevedere che, al crescere della quota di alloggi convenzionati destinati alla locazione, sia consentita una modulazione dell'equilibrio complessivo del programma, anche attraverso un incremento proporzionale della componente di edilizia libera o attraverso altre forme di compensazione urbanistica, fiscale o finanziaria. In tal modo, la locazione verrebbe promossa non mediante un vincolo rigido, ma attraverso un criterio di convenienza e sostenibilità, capace di adattarsi alle diverse condizioni territoriali.

Un ulteriore criterio di incentivazione potrebbe essere collegato alla durata del vincolo di locazione calmierata. Gli interventi che garantiscono una permanenza più lunga degli alloggi nel mercato della locazione accessibile producono infatti un beneficio sociale più stabile e duraturo, e dovrebbero pertanto poter accedere a forme di premialità più consistenti. In questa prospettiva, particolare attenzione dovrebbe essere riconosciuta alla formula della proprietà indivisa praticata dalle cooperative, che consente di mantenere gli alloggi in locazione in modo permanente, sottraendoli a processi di progressiva fuoriuscita dal circuito dell'offerta calmierata. Per favorire tale modello, sarebbe opportuno prevedere specifici incentivi economici in quanto esso rappresenta uno strumento particolarmente efficace per consolidare nel tempo un'offerta abitativa accessibile, stabile e non speculativa.

5. Articolo 10 e misure agevolative per l'edilizia integrata

Il Capo III richiede agli operatori un impegno rilevante nella produzione di edilizia convenzionata e accessibile. Tale impegno deve essere accompagnato da un pacchetto coerente di agevolazioni, senza

il quale il rischio è che molti interventi non raggiungano l'equilibrio economico-finanziario o si concentrino su segmenti meno coerenti con l'obiettivo sociale del provvedimento.

Si ritiene quindi opportuno che le misure agevolative e procedurali previste dal decreto siano estese, in modo chiaro, a tutti gli interventi di edilizia integrata che rispettano le finalità sociali e i vincoli convenzionali, a prescindere dalla dimensione dell'investimento e dalla natura del soggetto attuatore. Non appare opportuno limitare gli strumenti più favorevoli ai soli grandi progetti strategici di rilevanza nazionale con componente estera superiore al miliardo di euro e gestione commissariale.

L'affordable housing, quando soggetto a obblighi di servizio pubblico, può essere ricondotto alla logica del servizio di interesse economico generale (SIEG), in linea con la risoluzione della Commissione Europea dello scorso dicembre 2025. In tale cornice, contributi, garanzie, agevolazioni fiscali, riduzioni di oneri, semplificazioni e strumenti di mitigazione del rischio dovrebbero essere disegnati come compensazioni proporzionate agli obblighi sociali effettivamente assunti dagli operatori, anche al fine dell'esenzione dalla disciplina degli aiuti di Stato.

6. Riconoscimento degli operatori dell'alloggio sociale e della gestione

Nel decreto sono individuati diversi soggetti istituzionali e finanziari: soggetti attuatori pubblici, Invitalia, struttura commissariale, SIMICO, INVIMIT SGR, enti territoriali e fondi privati. Risulta invece meno esplicito il riconoscimento del ruolo degli operatori dell'alloggio sociale privato, incluse cooperative, imprese sociali, enti del terzo settore, fondazioni, fondi immobiliari etici o dedicati, gestori sociali e soggetti con esperienza specifica nella gestione di comunità abitative.

Si suggerisce di integrare il provvedimento riconoscendo tali soggetti come componenti essenziali della filiera dell'housing sociale, non solo nella fase di investimento e realizzazione, ma anche nella gestione di lungo periodo. La gestione è infatti un elemento cruciale per mantenere il valore del patrimonio, prevenire degrado e morosità, accompagnare gli abitanti, promuovere comunità coese e rendere effettivo il beneficio sociale dell'intervento.

Il Piano Casa dovrebbe quindi premiare, negli indirizzi commissariali, nei bandi e nelle convenzioni, i progetti che includano un piano di gestione sociale ed economica, con indicatori di sostenibilità, manutenzione programmata, accompagnamento all'abitare, monitoraggio della morosità incolpevole, mediazione di comunità e attivazione di servizi di prossimità.

7. Partenariato pubblico-privato e valorizzazione del patrimonio pubblico

Il partenariato pubblico-privato rappresenta uno degli schemi di governance più rilevanti per l'attuazione del Piano Casa, in particolare nella valorizzazione del patrimonio pubblico non redditizio o non in uso. Perché il PPP sia effettivamente attrattivo e orientato all'interesse generale, occorre definire con chiarezza il ruolo dei soggetti privati e sociali, la durata dei diritti concessi, i vincoli di destinazione, la ripartizione dei rischi e le condizioni di uscita.

Si propone di prevedere, in sede di conversione e nei successivi bandi o regolamenti attuativi, che i soggetti attuatori privati e sociali possano accedere pienamente alle procedure, singolarmente o in partenariato con enti pubblici, e che le convenzioni con gli enti proprietari di aree e immobili disciplinino in modo chiaro la concessione di diritti di superficie o altri diritti reali di godimento.

In particolare, quando ciò sia coerente con l'interesse pubblico e con il piano economico-finanziario, dovrebbe essere prevista la facoltà di riscatto dell'intera proprietà alla scadenza, a condizioni e valori prefissati in sede convenzionale, mantenendo comunque i vincoli sociali e le garanzie necessarie per evitare fenomeni speculativi.

8. Innovazione costruttiva e modern methods of construction

I modern methods of construction, inclusi i sistemi offsite e industrializzati, rappresentano un fattore abilitante per ridurre tempi e costi di realizzazione, aumentare qualità, controllabilità dei processi, prestazioni energetiche e replicabilità degli interventi. In una politica abitativa che mira ad aumentare rapidamente l'offerta accessibile, l'innovazione costruttiva dovrebbe essere esplicitamente premiata.

Si suggerisce pertanto di prevedere che gli indirizzi commissariali, i bandi e i regolamenti attuativi del Piano Casa includano incentivi e premialità per i progetti che utilizzano tecnologie innovative, metodi costruttivi alternativi al business as usual, soluzioni offsite, modulari o comunque capaci di garantire qualità, rapidità, sostenibilità ambientale e riduzione del costo complessivo lungo il ciclo di vita dell'immobile.

9. Strumenti finanziari, garanzie e sistema di lungo periodo

Per attivare in modo stabile capitali privati e sociali è necessario sviluppare modelli di finanziamento e garanzia capaci di rendere sostenibili e attrattivi gli interventi, minimizzando il fabbisogno di risorse pubbliche e ottimizzando l'uso di quelle disponibili.

In questo ambito si suggerisce in particolare di rafforzare il Piano Casa con strumenti di mitigazione dei rischi connessi ai finanziamenti, ordinari o agevolati, concessi ai progetti di edilizia sociale e convenzionata, quali ad esempio fondi di garanzia pubblica contro il *default* dei finanziamenti erogati dagli istituti bancari, sul modello di quanto già avviene in Olanda.

Altre misure che potrebbero essere attivate in questo campo sono:

- contributi a fondo perduto mirati, collegati all'intensità dell'obbligo sociale assunto;
- social bond e strumenti di investimento a impatto;
- meccanismi di protezione dal rischio di domanda, morosità incolpevole e incremento dei costi;
- fondi rotativi per l'edilizia convenzionata e sociale, sul modello di esperienze presenti in altri Paesi europei;
- reinvestimento vincolato dei proventi da alienazioni in nuovi interventi ERP e sociali.

La prospettiva dovrebbe essere quella di costruire non solo un ciclo di interventi, ma un sistema che nel lungo periodo si autoalimenti, rigenerando risorse, patrimonio e capacità gestionale.

10. Sintesi delle proposte

Ambito	Proposta
Art. 5	Subordinare le alienazioni a piani patrimoniali e sociali; introdurre clausola di sostituzione dello stock ERP; vincolare parte dei proventi a nuovi interventi.
Art. 9	Integrare la riduzione del 33% con simulazioni territoriali e indicatori di sostenibilità sul reddito;
Art. 9	Valutare una modulazione della durata dei vincoli convenzionali in funzione della quota di locazione convenzionata e dell'intensità sociale dell'intervento.
Art. 10	Estendere agevolazioni e semplificazioni a tutti gli interventi di edilizia integrata coerenti con le

	finalità sociali, non solo ai grandi investimenti strategici.
Capo II/III	Riconoscere esplicitamente operatori dell'alloggio sociale, cooperative, terzo settore, fondi e gestori sociali come soggetti della filiera attuativa.
Trasversale	Inserire premialità per offsite, industrializzazione edilizia, sostenibilità e riduzione del costo lungo il ciclo di vita.
Trasversale	Costruire strumenti finanziari rotativi, garanzie e meccanismi di reinvestimento per rendere il sistema continuativo e scalabile.

11. Conclusioni

Il decreto-legge n. 66 del 2026 costituisce un'opportunità importante per rilanciare una politica nazionale per la casa. Perché tale opportunità si traduca in risultati duraturi, occorre evitare che il Piano sia interpretato solo come programma di spesa, di dismissione o di semplificazione procedurale. È necessario invece costruire un sistema abitativo capace di produrre, gestire e mantenere nel tempo alloggi accessibili, con un equilibrio tra patrimonio pubblico, investimento privato responsabile, gestione sociale e qualità urbana.

In questa prospettiva, si auspica che la conversione in legge rafforzi il provvedimento introducendo criteri più precisi di programmazione, clausole di tutela dello stock ERP, strumenti finanziari rotativi, pieno riconoscimento degli operatori dell'alloggio sociale e premialità per innovazione, locazione accessibile e gestione di comunità.

Fondazione Housing Sociale

Milano, [data]