



Hermes
Centro Studi Europeo

SI
STRATEGIA
ITALIA

Perché l'Italia ha bisogno di un Piano Casa Europeo

Oltre i provvedimenti episodici:
verso un modello industriale
di Social Housing 2026-2036



3,8%

stock sociale
italiano



≈90.000

alloggi ERP
sfitti



2026-2036

orizzonte della
proposta

“

*Trattare la casa non come una misura
assistenziale episodica, ma come
un'infrastruttura sociale ed economica
di sviluppo nazionale.*

Position Paper - **Ottobre 2026**

Contributo congiunto:

Area Imprese e Mondi Produttivi
Area Infrastrutture
Area Economia e Finanza

Introduzione al Position Paper

L'Italia attraversa una crisi strutturale di accessibilità abitativa. La pressione dei canoni, la debolezza dei redditi reali, la scarsità di alloggi a prezzi accessibili e il deterioramento di una quota del patrimonio pubblico hanno trasformato la casa da problema circoscritto alle fasce più fragili a questione economica nazionale.

Il presente Position Paper propone di superare la logica dei provvedimenti episodici e di costruire una politica industriale dell'abitare. Il confronto con Austria, Francia e Paesi Bassi mostra che i sistemi più robusti non dipendono da un singolo incentivo, ma da una combinazione di governance, finanza di lungo periodo, regole fondiarie e soggetti gestori specializzati.

TESI

La casa deve essere trattata come infrastruttura sociale ed economica. La riforma proposta integra un'Agenzia nazionale, un Fondo Rotativo, strumenti urbanistici inclusivi e una gestione industriale del patrimonio pubblico e sociale.

INDICATORE	VALORE NEL PAPER	LETTURA
Social housing / ERP	3,8%	Quota italiana sullo stock residenziale
Overburden I quintile	35,6%*	Famiglie con costi abitativi >40% del reddito
Canoni aree metropolitane	+34,2%	Variazione indice 2016–2025
Alloggi ERP sfitti	≈85–90 mila	Unità non assegnabili per manutenzione/inagibilità
Domande in attesa	>300 mila	Famiglie nelle graduatorie comunali
Target di produzione	>35 mila/anno	Nuovi alloggi sociali a regime

* 2025: stima riportata nel documento di base.

Schema 1 - Le quattro direttrici della proposta di riforma.



1. Il quadro italiano - anatomia di una crisi abitativa

La fragilità italiana nasce dall'interazione di tre squilibri: uno stock pubblico e sociale ridotto, una crescente incidenza dei costi abitativi sui redditi e un patrimonio esistente che non viene utilizzato pienamente. Il problema non riguarda soltanto la quantità di alloggi, ma anche la capacità del sistema di produrre offerta accessibile in modo continuativo.

1.1 Il deficit di edilizia residenziale pubblica e sociale

Nel quadro comparativo riportato nel Paper, l'Italia si colloca al 3,8% di stock residenziale pubblico o sociale. La distanza dai sistemi europei più strutturati è ampia: Paesi Bassi 29,1%, Austria 24,0%, Danimarca 21,5%, Francia 18,7%. La media UE-27 indicata nel documento è pari al 14,2%.

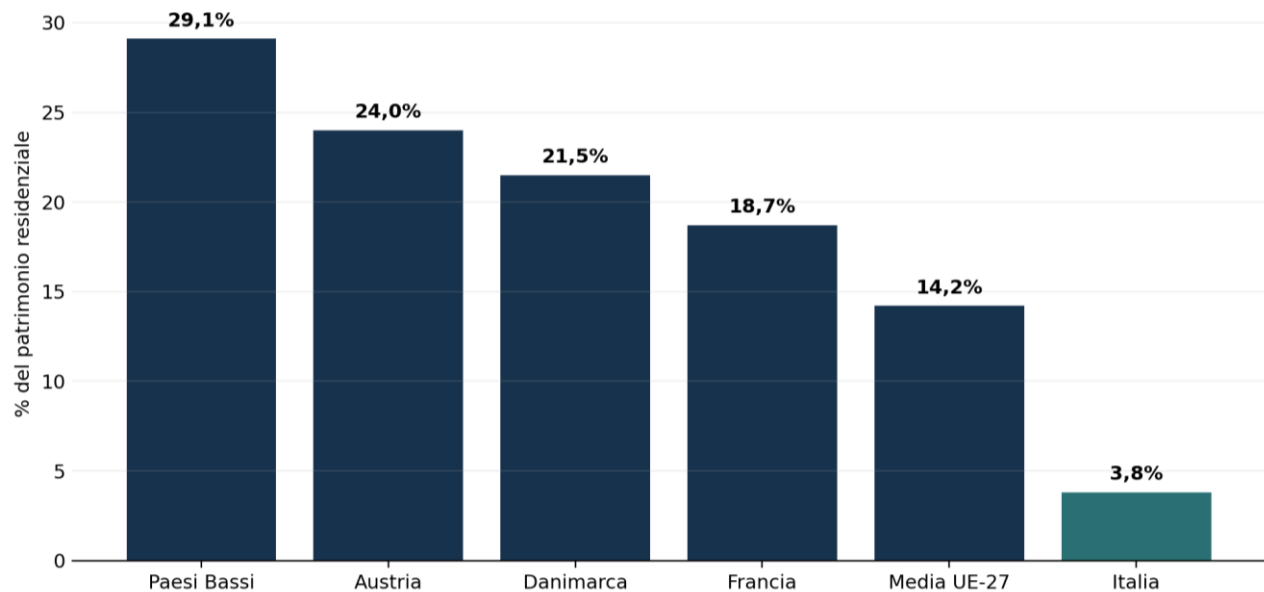


Grafico 1 - Quota di social housing/ERP sul totale del patrimonio residenziale. Fonte indicata nel documento: OECD Affordable Housing Database (PH4.1) e Housing Europe Observatory.

Paese / area	Quota	Modello prevalente
Paesi Bassi	29,1%	Woningcorporaties (Enti non-profit)
Austria	24,0%	Municipale + Cooperativo (GBVs)
Danimarca	21,5%	Edilizia cooperativa non-profit (Almene Boliger)
Francia	18,7%	Organismi HLM (Obbligo Legge SRU 20-25%)
Media UE-27	14,2%	-
Italia	3,8%	Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) / Fondi Sociali

1.2 La pressione economica sulle famiglie

L'Housing Cost Overburden Rate misura la quota di popolazione che vive in nuclei nei quali i costi complessivi dell'abitazione superano il 40% del reddito disponibile equivalente. Nel decennio osservato la pressione cresce soprattutto per le fasce più esposte e per gli inquilini sul mercato privato.

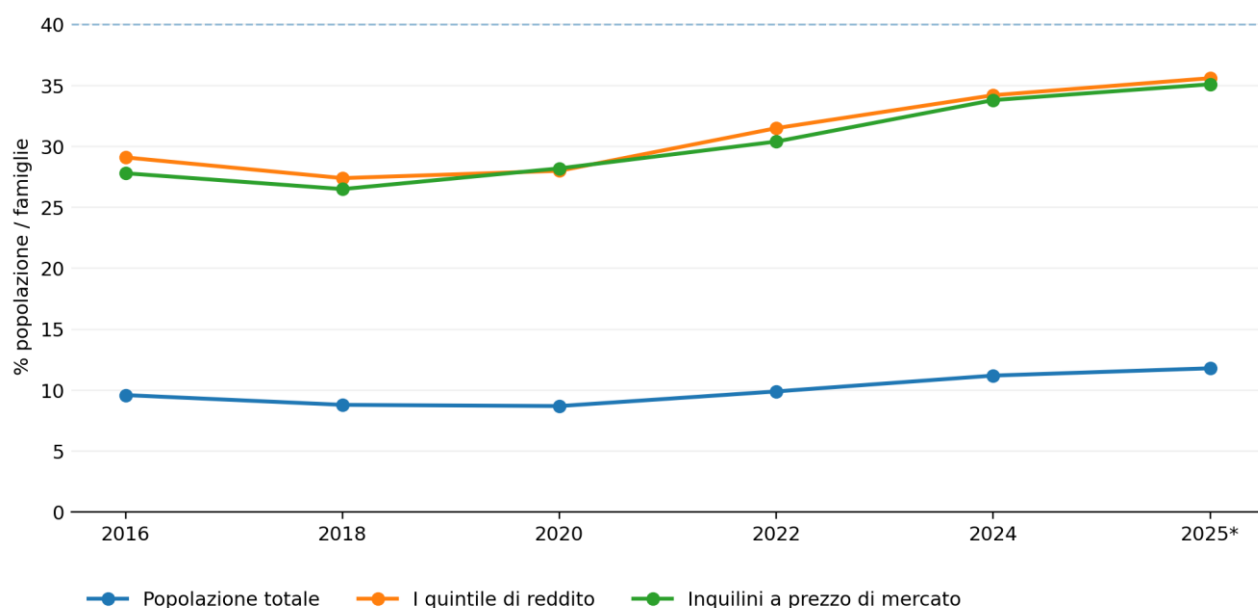


Grafico 2 - Housing Cost Overburden Rate in Italia, 2016-2025. Il dato 2025 è indicato nel documento come stima. Fonte: elaborazione su Eurostat EU-SILC e ISTAT.

EVIDENZA

Nel 2025 il Paper stima un overburden del 35,6% per il primo quintile di reddito e del 35,1% per gli inquilini a prezzo di mercato.

1.3 Salari reali, prezzi delle abitazioni e canoni

La dinamica dei canoni si separa progressivamente da quella dei redditi. Con base 2016 = 100, il documento porta l'indice dei salari reali contrattuali a 95,4 nel 2025, quello dei prezzi delle abitazioni a 116,8 e quello dei canoni nelle aree metropolitane a 134,2.

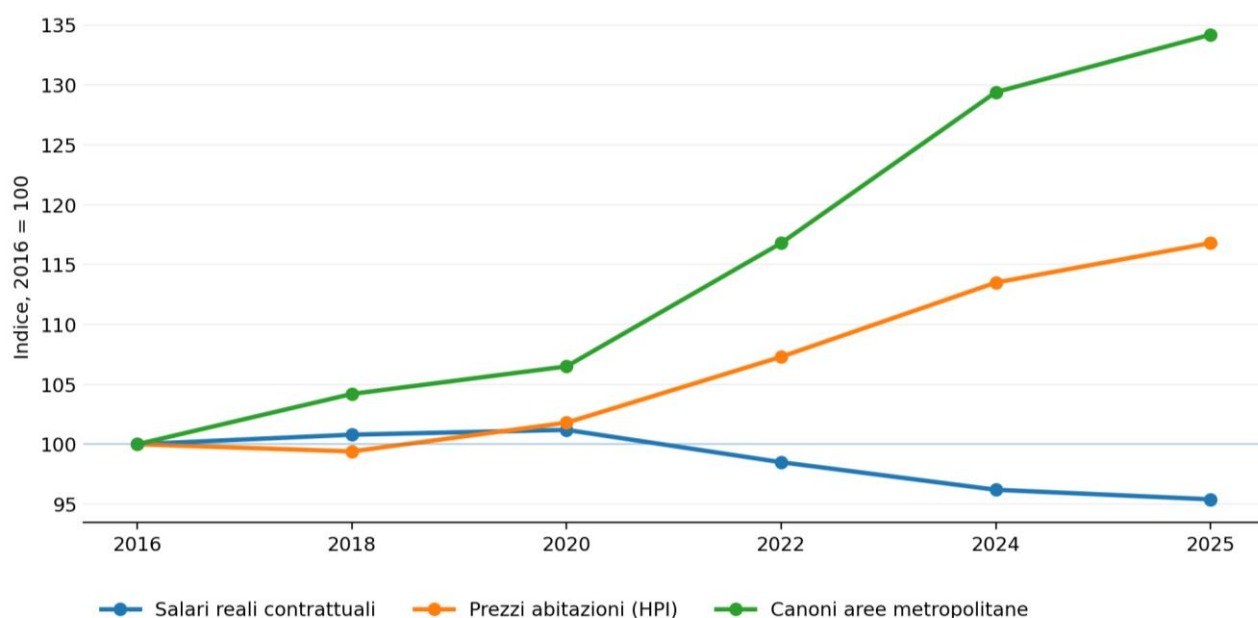


Grafico 3 - Indici cumulati 2016-2025, base 2016 = 100. Fonte: ISTAT e Agenzia delle Entrate – OMI.

1.4 Gli alloggi ERP inutilizzati

La scarsità di offerta convive con una quota rilevante di patrimonio pubblico non assegnabile. Il documento stima circa 750.000 alloggi ERP gestiti, 85.000-90.000 unità sfitte per manutenzione o inagibilità e oltre 300.000 famiglie in lista d'attesa. Il deficit manutentivo è stimato in circa 3,2 miliardi di euro.

Indicatore	Valore	Lettura operativa
Totale alloggi ERP gestiti	~750.000 unità	Gestiti da circa 74 enti/aziende territoriali.
Alloggi occupati regolarmente	~82%	Nuclei familiari con canone sociale/calmierato.
Alloggi sfitti per manutenzione/inagibilità	~85.000-90.000 unità	Non assegnabili per carenza di fondi di ristrutturazione.
Domande in lista d'attesa (Comuni)	>300.000 famiglie	Rapporto domande/alloggi assegnati ogni anno <1:10.
Canone medio mensile sociale applicato	€ 115/mese	Forte morosità incolpevole dovuta alla povertà degli assegnatari.
Deficit manutentivo stimato	~3,2 miliardi di euro	Fabbisogno per l'efficientamento e riqualificazione dello sfitto.

PRIMA PRIORITÀ

Recuperare il patrimonio già costruito consente di aumentare l'offerta senza attendere i tempi della nuova edificazione e riduce la pressione sul consumo di suolo.

2. Benchmark europeo - modelli virtuosi a confronto

Austria, Francia e Paesi Bassi hanno costruito sistemi differenti, ma condividono alcuni meccanismi ricorrenti: operatori specializzati, capitale di lungo periodo, regole che limitano la rendita fondiaria e obblighi o incentivi al reinvestimento.

2.1 Austria e Vienna - cost rent e GBV

Il modello austriaco si fonda sulle Gemeinnützige Bauvereinigungen (GBV), soggetti a utilità pubblica che costruiscono e gestiscono alloggi con regole di limitazione del profitto. Il canone è collegato ai costi di costruzione, finanziamento, gestione e manutenzione; gli utili vengono reinvestiti nel patrimonio abitativo.

- ☒ Canone basato sui costi effettivi anziché sulla massimizzazione della rendita di mercato.
- ☒ Reinvestimento degli utili nel patrimonio e nella riqualificazione.
- ☒ Finanziamento strutturato e di lunga durata attraverso il sistema di Wohnbauförderung.
- ☒ Accesso esteso anche a fasce di reddito medio, per favorire il mix sociale.

2.2 Francia - SRU, Livret A e Bail Réel Solidaire

La Francia combina disciplina urbanistica e finanza dedicata. La Legge SRU impone in numerosi Comuni quote minime di edilizia sociale; il circuito del Livret A alimenta finanziamenti di lungo periodo attraverso la Caisse des Dépôts; il Bail Réel Solidaire separa il valore del suolo da quello dell'abitazione, mantenendo l'accessibilità anche nelle successive compravendite.

MECCANISMO FRANCESE

Risparmio regolamentato → Caisse des Dépôts → prestiti di lunghissima durata → organismi HLM → costruzione e gestione di social housing. Il BRS interviene sul costo del suolo, la SRU sulla distribuzione territoriale dell'offerta.

2.3 Paesi Bassi - Woningcorporaties e garanzia WSW

Le Woningcorporaties gestiscono una quota molto ampia dello stock sociale. Il sistema di garanzia WSW riduce il costo della provvista finanziaria attraverso un meccanismo mutualistico e pubblico di ultima istanza, permettendo agli operatori di finanziarsi sul mercato a condizioni favorevoli e di reinvestire i risparmi nella produzione e gestione degli alloggi.

Dimensione	Austria	Francia	Paesi Bassi	Italia
Quota Social Housing / ERP	~24%	~19%	~29%	3,8%
Soggetti Attuatori	GBV (No-profit) e Comune	Organismi HLM (Pubblico/No-profit)	Woningcorporaties	Enti regionali ex-IACP (ATER/ALER)
Strumento Finanziario Principale	Tassa su salari + Prestiti regionali	Livret A (Risparmio) via Caisse des Dépôts	Prestiti garantiti dal WSW	Fondi una tantum / Trasferimenti statali
Vincolo Urbanistico	Sozialer Wohnbau in tutti i piani regolatori	Legge SRU (20-25% obbligatorio nei Comuni)	Accordi di pianificazione municipale	Deroghe urbanistiche temporanee
Target Popolazione	Fino all'80% dei cittadini (Classe Media)	Fasce basse e medio-basse	Prevalenza fasce medio-basse	Esclusivamente fasce in povertà assoluta

Modello di Canone	Cost-Rent (In base ai costi d'opera)	Canoni convenzionati graduati (PLAI, PLUS, PLS)	Canoni regolati con tetto massimo (Huurtoeslag)	Canone Sociale / Erp (Forte morosità)
-------------------	--------------------------------------	---	---	---------------------------------------

2.4 Lezioni trasferibili al sistema italiano

- ☒ Ampliare il *social housing* oltre la sola povertà estrema, includendo lavoratori, studenti, giovani coppie e anziani.
- ☒ Svincolare gli investimenti dalle oscillazioni dei bilanci annuali mediante finanza rotativa e capitale paziente.
- ☒ Introdurre quote obbligatorie o strutturali di housing accessibile nei grandi interventi urbani.
- ☒ Separare il costo del suolo da quello dell'abitazione attraverso strumenti di lungo periodo.
- ☒ Rafforzare gli enti gestori, dotandoli di capacità industriale, finanziaria e manutentiva.

3. Le quattro direttrici della riforma per l'Italia



Schema 2 - Struttura integrata della riforma.

3.1 Governance istituzionale unificata

La frammentazione delle competenze fra Stato, Regioni, Comuni ed enti gestori limita programmazione, tempestività e capacità di monitoraggio. Il Paper propone un'Agenzia Nazionale per l'Abitare con funzioni di regia, standardizzazione dei dati, coordinamento degli investimenti e assistenza tecnica.

- ☒ Mappatura continuativa del fabbisogno, dello sfitto e dello stato di conservazione del patrimonio ERP.
- ☒ Standard minimi per qualità, efficienza energetica e sostenibilità sociale dei programmi.
- ☒ Coordinamento del Fondo Rotativo e delle linee di intervento territoriali.
- ☒ Sportello unico per accelerare gli interventi di rigenerazione abitativa.

3.2 Finanziamento di lungo periodo

Il Piano richiede una provvista stabile e coerente con la durata economica degli immobili. Il Fondo Rotativo Nazionale Casa dovrebbe utilizzare le risorse pubbliche per attivare ulteriori investimenti e coinvolgere investitori istituzionali disposti a impegnare capitale su tempi lunghi.

CIRCUITO DEL FONDO ROTATIVO NAZIONALE CASA



Schema 3 - Ipotesi di circuito finanziario del Fondo Rotativo Nazionale Casa.

- ☒ Prestiti ultratrentennali, indicativamente 30-50 anni, destinati a soggetti pubblici, SESIP e operatori no-profit.
- ☒ Rientro dei prestiti alimentato dai canoni, così da ricostituire la capacità di investimento del Fondo.
- ☒ Garanzie pubbliche e BEI per ridurre il costo del capitale e sostenere le emissioni degli operatori sociali.

3.3 Riforma urbanistica e politica fondiaria

La proposta interviene sul costo del suolo e sulla distribuzione dell'offerta sociale. L'Inclusionary Zoning imporrebbe quote di edilizia sociale o a canone convenzionato nei grandi progetti di sviluppo e rigenerazione; un modello ispirato al BRS francese separerebbe la proprietà del terreno da quella dell'abitazione.

- ☒ Quota indicativa del 20-30% di superfici residenziali destinate a housing sociale o convenzionato nei grandi interventi.
- ☒ Diritto di superficie di lunga durata, fino a 99 anni, per ridurre l'incidenza della rendita fondiaria.
- ☒ Priorità alla rifunzionalizzazione di immobili pubblici sfitti o dismessi.

3.4 Gestione industriale e operativa

Il Paper propone l'evoluzione degli enti ERP verso Società per l'Edilizia Sociale di Interesse Pubblico (SESIP), con autonomia manageriale, obbligo di reinvestimento e capacità di attivare partenariati pubblico-privati.

- ☒ Reinvestimento degli utili nel patrimonio abitativo e nella manutenzione.
- ☒ Capacità di raccolta di capitale di debito e programmazione pluriennale.
- ☒ PPP con Comuni, cooperative, terzo settore e investitori a impatto.
- ☒ Integrazione fra ERP e affitto moderato per evitare segregazione e aumentare la sostenibilità gestionale.

KPI	2026	Target 2036
Quota di Social Housing sul Totale Stock	3,8%	8,5% - 10,0%
Famiglie in Sovraccarico Costi Abitativi (Overburden)	>35% (I quintile)	<20%
Alloggi Pubblici Sfitti per Manutenzione	~90.000 unità	<10.000 unità
Nuovi Alloggi Sociali / Anno	<3.000 unità	>35.000 unità / anno

4. Roadmap di attuazione 2026-2036

La riforma si sviluppa in tre fasi. Nei primi anni si definiscono le regole e gli strumenti di finanziamento; seguono l'avvio dei cantieri e il recupero degli alloggi oggi inutilizzati; infine, nell'ultima fase, il nuovo modello entra a regime.

ROADMAP 2026-2036



Schema 4 - Roadmap decennale della proposta.

4.1 Fase 1 - Avvio e riforma, 2026-2027

- ☒ Approvazione della Legge Quadro per l'Abitare.
- ☒ Costituzione dell'Agenzia Nazionale per l'Abitare e piattaforma unica per fabbisogno e patrimonio.
- ☒ Attivazione del Fondo Rotativo Nazionale Casa con CDP, BEI e investitori istituzionali.
- ☒ Censimento operativo del patrimonio pubblico inutilizzato o sottoutilizzato.

4.2 Fase 2 - Cantierizzazione e sblocco dello sfritto, 2028-2030

- ☒ Piano straordinario di recupero funzionale ed energetico degli alloggi ERP sfritti.
- ☒ Primi bandi comunali per BRS italiano, diritto di superficie e PPP.
- ☒ Attivazione del Fondo di Garanzia pubblico e mutualistico per gli operatori sociali.

4.3 Fase 3 - Piena operatività, 2031-2036

- ☒ Produzione continuativa superiore a 35.000 alloggi sociali l'anno tra nuova costruzione, rigenerazione e recupero.
- ☒ Messa a regime dell'Inclusionary Zoning e delle SESIP.
- ☒ Progressiva autonomia finanziaria del circuito rotativo e stabilizzazione dei canoni moderati.

5. Impatti attesi, KPI e rischi di attuazione

5.1 Impatto economico e finanziario

Il documento stima una leva finanziaria fino a 1:4: ogni euro pubblico impiegato come dote o garanzia potrebbe mobilitare fino a quattro euro di capitale istituzionale e privato. Viene inoltre richiamato un

moltiplicatore economico della filiera delle costruzioni pari a circa 1,8 e un investimento complessivo ipotetico di 15 miliardi di euro in dieci anni.

OCCUPAZIONE

La stima riportata nel Paper è di 60.000-80.000 posti di lavoro annui, diretti e indiretti, nella rigenerazione urbana, nell'edilizia efficiente e nella gestione immobiliare sociale.

5.2 Impatto sociale e demografico

L'obiettivo indicato è ridurre l'overburden nelle fasce più esposte dal 35,6% a meno del 20%, liberando reddito disponibile e migliorando la mobilità dei lavoratori. L'offerta a canone moderato nelle aree a maggiore tensione abitativa viene inoltre collegata all'autonomia dei giovani e alla capacità delle città di trattenere personale qualificato.

5.3 Impatto ambientale

La proposta assegna priorità al recupero del patrimonio esistente e agli standard NZEB, con l'obiettivo di ridurre consumi energetici e nuovo consumo di suolo. La rigenerazione degli alloggi ERP sfitti costituisce quindi una misura abitativa e ambientale insieme.

5.4 Matrice dei rischi

Rischio	Livello	Mitigazione
Resistenza degli Enti Locali alla trasformazione degli ex-IACP	Medio-Alto	Incentivi finanziari legati al Fondo Rotativo erogati solo ai Comuni/Regioni che completano la trasformazione in SESIP.
Ritardi burocratici nell'approvazione delle varianti urbanistiche	Alto	Applicazione dello Sportello Unico per la Rigenerazione Abitativa con poteri sostitutivi ad interim dell'Agenzia Nazionale (ANA).
Fluttuazione dei tassi d'interesse sui mercati dei capitali	Medio	Utilizzo della garanzia statale/BEI e della provvista a tasso fisso garantita dal circuito di risparmio postale e istituzionale.
Rischio di gentrificazione o segregazione sociale nei complessi	Medio	Obbligo di mix sociale (Inclusionary Zoning) nei regolamenti di assegnazione (presenza simultanea di ERP e canone moderato).

6. Conclusioni e raccomandazioni

La crisi abitativa italiana non deriva da un unico squilibrio e non può essere affrontata con un unico strumento. Il punto debole del sistema è la discontinuità: finanziamenti episodici, competenze disperse, patrimonio inutilizzato e assenza di un circuito capace di reinvestire nel tempo.

Il confronto europeo suggerisce una direzione precisa. Dove l'housing sociale funziona come infrastruttura, la politica pubblica costruisce soggetti, regole e capitali che restano operativi per decenni. Il Piano Casa 2026–2036 proposto da Hermes Centro Studi Europeo applica questa logica al quadro italiano attraverso quattro leve coordinate.

RACCOMANDAZIONE AL POLICY MAKER

Avviare una Legge quadro per l'abitare che definisca governance nazionale, Fondo Rotativo, strumenti fondiari e regole per gli operatori sociali, accompagnata da KPI pubblici e verificabili fino al 2036.

Nota metodologica e fonti richiamate

I grafici e le tabelle di questa edizione sono costruiti esclusivamente sui dati riportati nel documento di base. Le fonti indicate dal Position Paper comprendono Eurostat (EU-SILC), OECD Affordable Housing Database, Housing Europe Observatory, ISTAT, Agenzia delle Entrate – OMI, Federcasa, Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti e Banca Europea per gli Investimenti.

I valori contrassegnati come stime, target o proiezioni mantengono tale qualificazione. Prima della diffusione istituzionale definitiva è opportuno effettuare una verifica documentale puntuale di ogni serie statistica, con anno di riferimento, dataset, tavola e data di estrazione.

Fonte	Ambito nel Paper
Eurostat – EU-SILC	Housing Cost Overburden Rate e condizioni di vita
OECD Affordable Housing Database	Quota di social housing e benchmark internazionale
Housing Europe Observatory	Modelli europei e struttura del settore
ISTAT	Prezzi, redditi e retribuzioni
Agenzia delle Entrate - OMI	Mercato immobiliare e locazioni
Federcasa / MIT	Patrimonio ERP, sfitto, manutenzione e liste d'attesa
BEI	Finanza di lungo periodo, garanzie e investimenti

Nota finale

Le aree di ricerca e analisi di Hermes Centro Studi Europeo che hanno contribuito alla redazione del presente Position Paper hanno sviluppato anche una proposta normativa coerente con le linee di intervento qui esposte.

Il testo della proposta di legge non è incluso nel presente documento. I soggetti istituzionali, gli enti, gli operatori del settore e gli stakeholder interessati ad approfondirne i contenuti possono richiederlo direttamente a Hermes Centro Studi Europeo attraverso i contatti istituzionali del Centro.

HERMES CENTRO STUDI EUROPEO

Documento redatto con il contributo congiunto di:

- Area Imprese e Mondi Produttivi
- Area Infrastrutture
- Area Economia e Finanza