

dossier

XIX Legislatura

3 aprile 2025

**Riunione interparlamentare
organizzata dalla Commissione
lavoro e affari sociali (EMPL) del
Parlamento europeo sul tema
“Alloggi a prezzi accessibili per
tutti”**

Bruxelles, 9 aprile 2025



XIX LEGISLATURA

Documentazione per le Commissioni RIUNIONI INTERPARLAMENTARI

Riunione interparlamentare organizzata dalla
Commissione lavoro e affari sociali (EMPL) del
Parlamento europeo sul tema “Alloggi a prezzi
accessibili per tutti”

Bruxelles, 9 aprile 2025

SENATO DELLA REPUBBLICA

SERVIZIO STUDI

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

UFFICIO DEI RAPPORTI CON LE ISTITUZIONI
DELL'UNIONE EUROPEA

N. 122

CAMERA DEI DEPUTATI

UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE
EUROPEA

N. 65



SERVIZIO STUDI

TEL. 06 6706 2451 - studi1@senato.it - ✉ [@SR_Studi](https://twitter.com/SR_Studi)

Dossier n. 122

SERVIZIO DEGLI AFFARI INTERNAZIONALI

Ufficio dei rapporti con le istituzioni dell'Unione Europea

TEL. 06 6706 5785 – affeuropei@senato.it



UFFICIO RAPPORTI CON L'UNIONE EUROPEA

TEL. 06 6760 2145 - cdrue@camera.it - ✉ [@CD_europa](https://twitter.com/CD_europa) - europa.camera.it.

Dossier n. 65

La documentazione dei Servizi e degli Uffici del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. Si declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge. I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.

INDICE

ORDINE DEL GIORNO

INTRODUZIONE.....1

SESSIONE I - LA FINANZIARIZZAZIONE DEGLI ALLOGGI E LE SUE CONSEGUENZE SOCIALI: AFFRONTARE LA SPECULAZIONE, L'ESCLUSIONE ABITATIVA E IL FENOMENO DEI SENZA TETTO3

Gli orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029 4

Il mandato del commissario competente 5

Il problema delle locazioni a breve termine 6

Le conseguenze sociali della finanziarizzazione degli alloggi: la
speculazione, l'esclusione abitativa e il fenomeno dei senza tetto 9

SESSIONE II - ALLOGGI INCLUSIVI PER POPOLAZIONI VULNERABILI, SOCIETÀ IN VIA DI INVECCHIAMENTO E PERSONE CON DISABILITÀ: SFIDE, SOLUZIONI E OPPORTUNITÀ DI INVESTIMENTO15

Il ruolo della BEI 16

L'edilizia residenziale pubblica nell'ordinamento italiano (a cura del
Servizio Studi) 18

SESSIONE III - AMPLIARE L'EDILIZIA ABITATIVA ACCESSIBILE, SOSTENIBILE E RESILIENTE AI CAMBIAMENTI CLIMATICI: INVESTIMENTI, INNOVAZIONE E BUONE PRATICHE27

Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici 27

Sistema di scambio di quote di emissione per i combustibili utilizzati
negli edifici (ETS 2) 35

AFFORDABLE HOUSING FOR ALL:

Policy Approaches and Best Practice Cases in the Member States – sharing success stories and considering new strategies

**WEDNESDAY,
09 APRIL 2025
15:00 - 18:00**

**MEETING ROOM:
ANTALL 6Q2**

**EUROPEAN PARLIAMENT
BRUSSELS**



EMPL ICM

Agenda

EUROPEAN PARLIAMENT - NATIONAL PARLIAMENTS

In Cooperation
with HOUS Committee



**European
Parliament**

With the support of the Directorate
for Relations with National Parliaments

ORDER OF BUSINESS

Wednesday, 9 April 2025

14:30-15:00 Welcome coffee in front of the meeting room antechamber (Antall 6Q2)

15:00 Opening session (30')

Interventions by:

- **Mr Dan Jørgensen**, Commissioner for Energy and Housing
- **Mrs Li Andersson**, Chair of the Employment and Social Affairs Committee (EMPL)
- **Mrs Irene Tinagli**, Chair of the Special Committee on the Housing Crisis in the European Union (HOUS)
- **Mrs Anacláudia Rossbach**, United Nations Under-Secretary-General and Executive Director of UN-Habitat

Session 1. The Financialisation of Housing and Its Social Consequences: Addressing Speculation, Housing Exclusion and Homelessness (50')

- **Mr Joris Hoekstra**, Assistant professor of housing studies, TU Delft
- **Mr Hannu Ruonavaara**, Professor of Sociology, University of Turku
- debate/questions
- concluding remarks/ answers by the speakers

Session 2. Inclusive Housing for Vulnerable Populations, Ageing Societies and Persons with Disabilities: Challenges, Solutions, and Investment Opportunities (50')

- **Mr Koen Hermans**, Associate Professor, KU Leuven
- **Mr Valerio Pellirossi**, Director, Confcooperative Habitat
- debate/questions
- concluding remarks/ answers by the speakers

Session 3. Scaling up Affordable, Sustainable and Climate-resilient Housing: Investment, Innovation, and Best Practices (50')

- **Mrs Sorcha Edwards**, Secretary-General, Housing Europe
- **Mrs Adriana Diaconu**, Lecturer, Université Grenoble Alpes
- debate/questions
- concluding remarks/ answers by the speakers

18.00-19.30 Meet and Greet cocktail (in front of the meeting room)

Organised with the support of the Directorate for Relations with national Parliaments.

The hearing can be followed online: <http://www.europarl.europa.eu/ep-live>

INTRODUZIONE

Il 9 aprile 2025, presso la sede del Parlamento europeo a Bruxelles, si svolgerà la Riunione interparlamentare “Alloggi a prezzi accessibili per tutti - Approcci politici e casi di buone pratiche negli Stati membri”.

La riunione è organizzata dalla Commissione per l’occupazione e gli affari sociali (“EMPL”), in collaborazione con il Commissione speciale sulla crisi degli alloggi nell'Unione europea (“HOUS”).

Nella lettera di invito la Presidente della Commissione EMPL, Li **Andersson**, ricorda che la crescente crisi abitativa in Europa richiede un approccio politico multiforme sia a livello UE che di Stati membri, sottolineando come un alloggio a prezzi accessibili non sia solo un diritto umano fondamentale, ma svolga anche un ruolo cruciale nel garantire la stabilità sociale, promuovere l'occupazione e migliorare il benessere sociale generale nell'UE.

Il programma della riunione si articola in tre sessioni dedicate rispettivamente a:

- la finanziarizzazione dell’edilizia abitativa e le sue conseguenze sociali: affrontare la speculazione, l'esclusione abitativa e il fenomeno dei senza tetto;
- alloggi inclusivi per popolazioni vulnerabili, società in via di invecchiamento e persone con disabilità: sfide, soluzioni e opportunità di investimento;
- ampliare l'edilizia abitativa accessibile, sostenibile e resiliente ai cambiamenti climatici: investimenti, innovazione e buone pratiche.

Per il Parlamento italiano parteciperanno alla riunione il senatore Orfeo Mazzella (M5S) della 10ª Commissione permanente (“Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale”) e i deputati Erica Mazzetti (FI) della VIII Commissione “Ambiente, territorio e lavori pubblici” e Roberto Morassut (PD) della IX Commissione “Trasporti, poste e telecomunicazioni”.

**SESSIONE I - LA FINANZIARIZZAZIONE DEGLI ALLOGGI E LE SUE
CONSEGUENZE SOCIALI: AFFRONTARE LA SPECULAZIONE,
L'ESCLUSIONE ABITATIVA E IL FENOMENO DEI SENZA TETTO**

A causa dell'aumento del **costo degli alloggi**, del **turismo di massa** e della **crescita degli affitti a breve termine** si è assistito ad una progressiva **limitazione dell'accesso** a un **alloggio adeguato**, con conseguenze dirette sulla **qualità della vita** dei cittadini dell'UE, sulle **opportunità di lavoro** e sulla **sicurezza finanziaria** a lungo termine.

In considerazione di ciò, già dalla scorsa legislatura europea 2019-2024 il settore immobiliare è stato oggetto di **interventi normativi** volti a rispondere principalmente ad alcune tendenze in atto ed idonei potenzialmente ad incidere sul prezzo delle case e degli affitti.

In primo luogo, il **settore immobiliare** è stato interessato dagli interventi indirizzati a promuovere la **decarbonizzazione** di tutti i settori dell'economia e adottati nell'ambito del *Green Deal*, essendo il patrimonio immobiliare responsabile di una buona parte delle emissioni di CO₂ all'interno dell'Unione europea.

Tale tendenza è stata affrontata principalmente attraverso l'adozione della [direttiva](#) sulla **prestazione energetica degli edifici**, sebbene il settore sia stato comunque interessato da altri interventi riconducibili al pacchetto [Fit for 55%](#), quali ad esempio il [nuovo sistema ETS 2](#) (sistema per lo scambio di quote di emissioni dei gas a effetto serra) applicabile all'edilizia, oltre che ai trasporti, e la [direttiva](#) sull'efficienza energetica (sul punto si rinvia per approfondimenti alla parte del presente dossier dedicata alla III sessione della riunione).

In secondo luogo, l'attenzione delle istituzioni europee si è concentrata su un'altra dinamica che ha interessato in modo crescente il settore immobiliare, ovvero il fenomeno delle **locazioni di alloggi a breve termine**. Tale fenomeno, se da un lato costituisce un'opportunità di crescita economica e di promozione del turismo, dall'altro ha contribuito ad alimentare quella che la stessa Presidente Von der Leyen, eletta nuovamente alla guida della Commissione europea per il periodo 2024-2029, ha definito come una vera e propria "**emergenza abitativa**" (vedi *infra* gli orientamenti politici 2024-2029).

Tale fenomeno è stato, in particolare, intercettato dal [regolamento](#) sulla **raccolta** e la **condivisione dei dati** riguardanti i **servizi di locazione di**

alloggi a breve termine, che tuttavia si limita ad armonizzare la creazione di un sistema di registrazione con disposizioni comuni e non è inteso a disciplinare l'accesso al mercato di tali attività.

La trattazione proseguirà con la sintetica illustrazione di obiettivi e priorità politiche delineati per il nuovo ciclo istituzionale europeo 2024-2029, che preludono ad un'ulteriore attività normativa riferita al settore in questione, seguita da un *focus* sul tema delle locazioni a breve termine. Verrà effettuata una breve disamina riguardante le **principali conseguenze sociali** della finanziarizzazione degli alloggi e delle iniziative UE per rendere gli **alloggi** maggiormente **inclusivi**, con un approfondimento sulla **situazione italiana** predisposto a cura del Servizio Studi della Camera.

La terza e ultima parte del dossier è dedicata invece alle iniziative a livello UE per rendere l'edilizia abitativa accessibile, sostenibile e resiliente ai cambiamenti climatici.

Gli orientamenti politici della Commissione europea 2024-2029

Sebbene la politica abitativa sia di competenza degli Stati membri, l'UE dispone di una **serie di strumenti** – come raccomandazioni, raccolta di dati, scambio di buone pratiche e finanziamenti – che possono avere un **impatto diretto o indiretto** sul mercato abitativo dell'Ue.

Negli [orientamenti politici](#) per il mandato della Commissione europea nel periodo 2024-2029 si prospettano nell'ambito del **settore degli alloggi interventi urgenti** per far fronte al problema dell'**emergenza abitativa**, derivante dal drastico aumento degli affitti e dei prezzi delle case e al significativo e crescente divario negli investimenti per un'edilizia sociale e a prezzi accessibili.

In particolare gli orientamenti prevedono l'adozione di un **primo Piano europeo di alloggi a prezzi accessibili** per affrontare i fattori strutturali dell'urgenza abitativa, sviluppare una strategia per la costruzione di alloggi e offrire assistenza tecnica alle città e agli Stati membri.

Si prospetta inoltre una **Piattaforma di investimento paneuropea per l'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili** per attirare maggiori investimenti pubblici e privati, in collaborazione con la Banca europea degli investimenti e la **revisione delle regole in materia di aiuti di Stato** per consentire misure di sostegno all'edilizia abitativa sociale ed efficiente dal punto di vista energetico.

A tal proposito, si segnala la recente costituzione da parte della Commissione europea di un nuovo **gruppo di lavoro per gli alloggi**, istituito per garantire a tutti gli europei l'accesso a case sostenibili e a prezzi accessibili. Il gruppo è entrato in funzione il 1° febbraio 2025.

In particolare, il gruppo **coordinerà il lavoro strategico** in tutta la Commissione, operando a stretto contatto con il Parlamento europeo, segnatamente con la nuova commissione temporanea sulla crisi abitativa (vd. *infra*), gli Stati membri (comprese le autorità nazionali, regionali e locali), la Banca europea per gli investimenti e altre istituzioni finanziarie, il Comitato delle regioni e il Comitato economico e sociale. Interagirà altresì con tutte le parti interessate per aiutare gli Stati membri, le città e altri attori pertinenti a orientare l'assistenza tecnica e per incoraggiare la condivisione delle conoscenze e delle migliori pratiche.

Negli orientamenti si sollecita altresì un'attuazione rapida ed efficace del **Fondo sociale per il clima**, per contribuire in particolare alla ristrutturazione e all'accesso ad alloggi economici ed efficienti sotto il profilo energetico.

Il Fondo sociale per il clima, istituito con [regolamento](#), dovrebbe erogare agli Stati membri finanziamenti finalizzati a mitigare l'**impatto** sui **prezzi** della nuova **tariffazione del carbonio**, in particolare la sua estensione al trasporto su strada e all'edilizia, e ad aiutare i cittadini a investire nell'efficienza energetica.

Il mandato del commissario competente

Di tali proposte sarà responsabile, secondo quanto contenuto nelle [lettere di incarico](#), il commissario per l'energia e gli alloggi Dan **Jørgensen** (Danimarca), il quale si occuperà anche di fornire sostegno al Vicepresidente esecutivo per la coesione e le riforme su una proposta che consenta agli Stati membri di iniettare liquidità nel mercato degli alloggi e che raddoppi gli **investimenti** della **politica di coesione** e, con riferimento agli affitti a breve termine, di formulare proposte per affrontare l'uso inefficiente dell'attuale patrimonio immobiliare.

In particolare, con la rinegoziazione del bilancio a lungo termine dell'UE entro il 2027 e l'entrata in vigore di un nuovo quadro di governance economica, il nuovo commissario dovrà individuare le **modalità** per aiutare gli **Stati membri** a raddoppiare gli investimenti in alloggi a prezzi accessibili nell'ambito della politica di coesione, nonché collaborare con la **Banca europea per gli investimenti** al fine di sviluppare una **piattaforma di investimento** per alloggi sostenibili e a prezzi abbordabili (v. *infra*).

Merita ricordare a tal proposito che la Commissione ha annunciato il 1° aprile 2025 che è in corso la **revisione** della **politica di coesione dell'UE**, nell'ambito della quale si prevede, tra l'altro, di **raddoppiare l'importo dei finanziamenti** della politica di coesione destinati agli **alloggi a prezzi accessibili**. Gli Stati membri potranno inoltre **mobilitare finanziamenti pubblici e privati** utilizzando un **nuovo strumento finanziario**, istituito congiuntamente con la **BEI**, che combinerà i finanziamenti per la coesione con le risorse della BEI e di altre istituzioni finanziarie internazionali, nonché con le banche nazionali di promozione e commerciali.

La questione della crisi abitativa in atto è oggetto di specifica attenzione anche da parte di altre istituzioni europee. In particolare, nel dicembre 2024, il Parlamento europeo ha [approvato](#) l'istituzione di una [commissione speciale](#) sugli alloggi chiamata a formulare **proposte** su come l'UE debba affrontare le relative questioni. La commissione, composta da 33 eurodeputati e presieduta da Irene **Tinagli** (S&D-Italia), opererà per **un anno**.

Il tema è stato oggetto già nel **2021** di una [risoluzione](#) del Parlamento europeo sull'**accesso** a un **alloggio dignitoso** e a **prezzi abbordabili** per tutti, ove in particolare si invitavano Commissione e Stati membri ad aumentare gli investimenti in **alloggi sociali, pubblici, efficienti** sotto il profilo energetico, adeguati e a prezzi accessibili, nonché a **colmare il divario di investimenti** per alloggi a prezzi abbordabili. Veniva inoltre chiesta una **metodologia armonizzata per l'ammortamento degli investimenti** nell'edilizia abitativa a prezzi accessibili e maggiori sinergie tra gli strumenti di finanziamento dell'UE.

Il problema delle locazioni a breve termine

Negli ultimi anni, il **mercato delle locazioni a breve termine**, comunemente note come “**affitti brevi**”, ha conosciuto un forte incremento, anche dovuto alla diffusione delle **piattaforme online**.

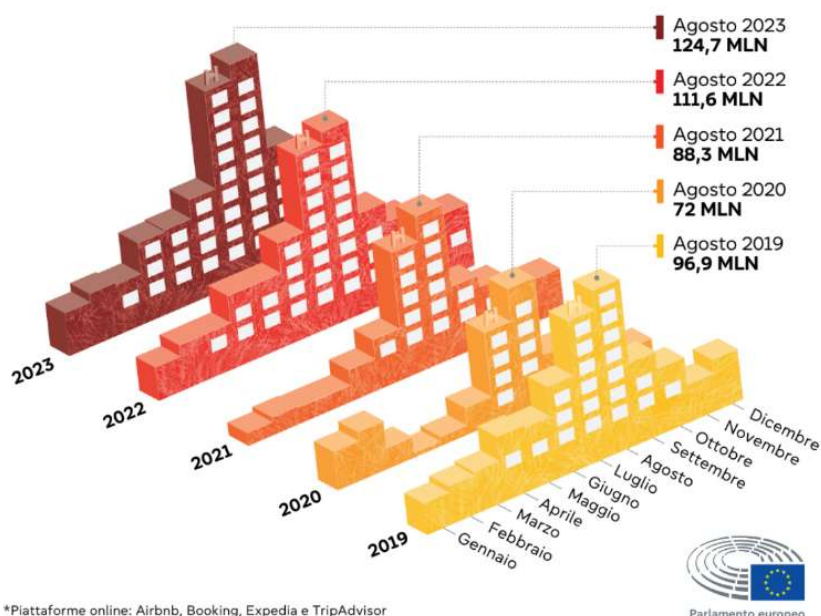
Se da un lato la varietà di opzioni di alloggio, come case private trasformate in strutture ricettive per i visitatori, ha avuto un **impatto positivo sul turismo**, dall'altro la sua rapida espansione ha portato alla luce una serie di **criticità**, come la **carenza di alloggi** nelle destinazioni turistiche più popolari, l'**aumento dei prezzi degli affitti** e l'impatto complessivo sulla **vivibilità** di alcune aree.

Secondo i [dati](#) forniti dal Parlamento europeo, nel **2023** quattro piattaforme leader (AirBnb, Booking, Expedia e TripAdvisor) hanno totalizzato oltre **300 milioni di pernottamenti** in strutture per soggiorni brevi e, in particolare, nel terzo trimestre dello stesso anno le prenotazioni attraverso queste piattaforme sono cresciute del **13,4%** rispetto allo stesso periodo del 2022, come mostra l'infografica sottostante (*Fonte*: Parlamento europeo).

Sfide legate agli affitti a breve termine

Pernottamenti mensili nell'UE

Notti trascorse in alloggi di breve durata offerti tramite piattaforme online*



Come anticipato, l'aumento del volume dei servizi di locazione di alloggi a breve termine ha sollevato nuove problematiche da affrontare, come ad esempio la riduzione della disponibilità di alloggi destinati alla locazione a lungo termine e l'aumento dei canoni di locazione e dei prezzi delle abitazioni.

La diffusione degli **affitti di alloggi a breve termine** pone innanzitutto un problema di **mancaza di trasparenza** nelle operazioni di noleggio a breve termine che rende difficile per le autorità monitorare e regolamentare questi servizi in modo efficace. Inoltre, si tratta di garantire che gli affitti a breve

termine siano conformi alle **normative locali**, alla **tassazione** e agli **standard di sicurezza**.

Dal punto di vista dello **sviluppo urbano**, infine, alcune città hanno difficoltà a far fronte alla **rapida crescita degli affitti a breve termine** che potrebbero **trasformare le aree residenziali** e imporre ulteriori oneri ai servizi pubblici come la raccolta dei rifiuti.

Regolamento sulla raccolta e la condivisione dei dati riguardanti servizi di locazione di alloggi a breve termine

Per rispondere ad alcune delle esigenze illustrate, il [regolamento](#) approvato l'11 aprile 2024 sui **dati relativi alle locazioni di alloggi a breve termine** introduce **obblighi di registrazione armonizzati** per i locatori e le loro abitazioni destinate alla locazione a breve termine.

L'atto in questione, come già anticipato, si limita quindi ad armonizzare la creazione di un sistema di registrazione con disposizioni comuni e non è inteso a disciplinare l'accesso al mercato di tali attività. Sopperire alla **mancanza di informazioni** secondo la Commissione europea dovrebbe agevolare le autorità nella valutazione dell'impatto effettivo di tali servizi di locazione di alloggi a breve termine e quindi nell'elaborazione di politiche adeguate e proporzionate.

Le nuove norme introducono **obblighi di registrazione armonizzati** per i locatori e le loro abitazioni destinate alla locazione a breve termine, compresa l'**attribuzione di un numero di registrazione unico** che dovrà essere indicato sui siti web corrispondenti e sulle piattaforme online, le quali dovranno fornire regolarmente, a un punto di ingresso digitale unico negli Stati membri, informazioni sulle attività di locazione dei loro locatori, il che aiuterà le autorità competenti a produrre statistiche affidabili e ad adottare misure normative consapevoli.

Merita infine ricordare che la Commissione europea, anche sulla scorta delle sollecitazioni provenienti dal Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS), ha presentato l'11 marzo 2025 una [proposta](#) di regolamento relativo alle **statistiche non finanziarie sugli immobili non residenziali**.

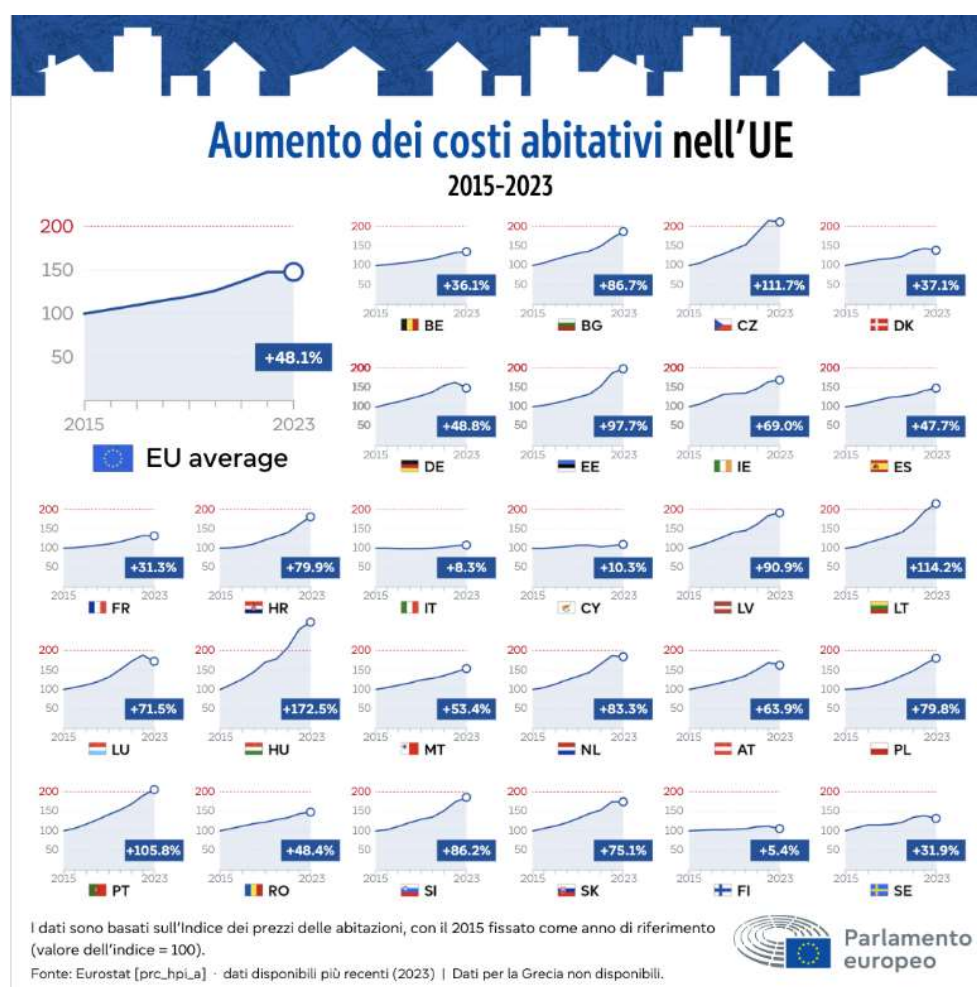
In particolare, la proposta è finalizzata a colmare una **lacuna** ritenuta significativa nella disponibilità di informazioni comparabili relative ai **prezzi**, ai **canoni di locazione** e all'**avvio dei lavori di costruzione** nel settore immobiliare non residenziale. Questo ne ostacola la capacità di fornire un'**analisi solida** e di individuare i **possibili rischi** nei vari Paesi.

Le conseguenze sociali della finanziarizzazione degli alloggi: la speculazione, l'esclusione abitativa e il fenomeno dei senzatetto

Con la **finanziarizzazione** del **mercato immobiliare**, in virtù della quale gli investitori considerano gli immobili essenzialmente come strumenti di investimento, si è assistito ad una **sostanziale trasformazione** delle abitazioni da **beni essenziali** a **strumenti di speculazione**, il che ha provocato un esponenziale aumento dei prezzi delle abitazioni.

Ciò è confermato dai [dati](#) forniti dal Parlamento europeo, secondo i quali in **meno di 10 anni** (il 2015 e il 2023) i **prezzi delle case nell'UE** sono aumentati **in media del 48%**.

In particolare, come mostra l'infografica sottostante, l'aumento maggiore è stato registrato in Ungheria, dove i prezzi sono aumentati del 173%, mentre il più basso è stato registrato in Finlandia, (appena il 5%). Per l'**Italia** si è registrato, invece, un aumento dell'**8.3%** (*Fonte: Parlamento europeo*).

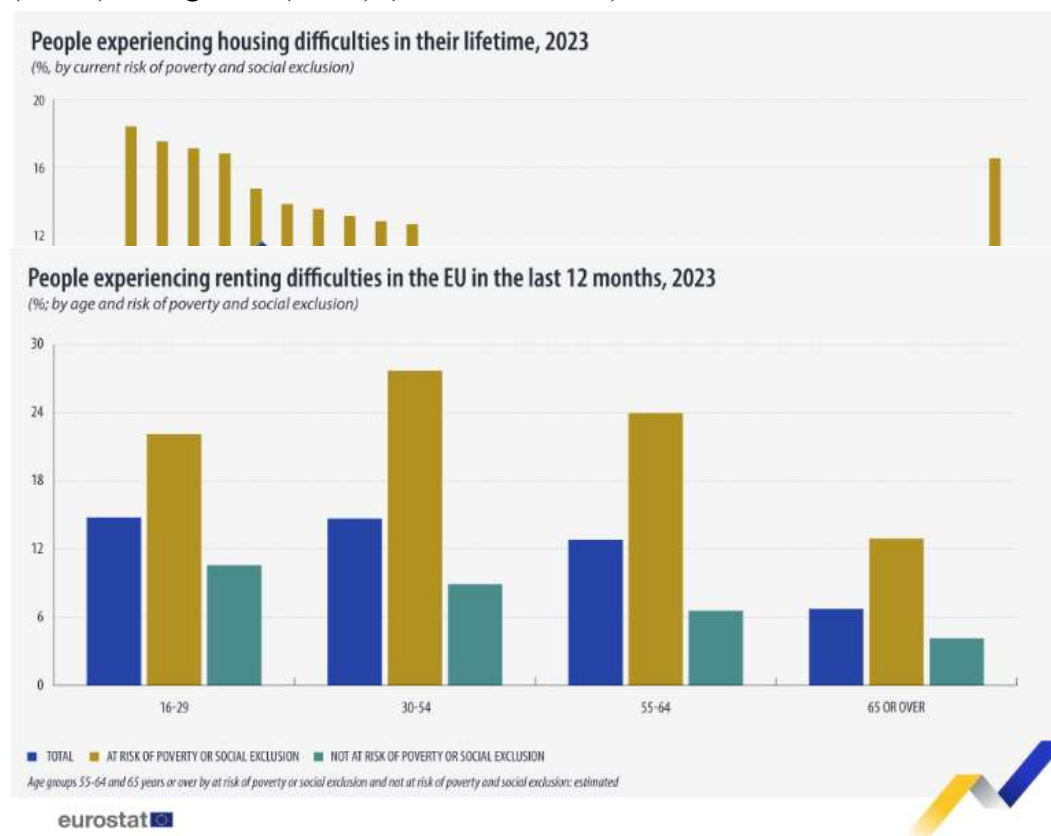


Ciò ha generato una serie di **ripercussioni a livello sociale**, come la crescente difficoltà a trovare alloggi da acquistare o prendere in locazione.

Al riguardo, secondo i [dati](#) (2023) forniti dalla Commissione europea, nell'UE circa il **4,9%** delle persone di età pari o superiore a 16 anni ha dichiarato di aver avuto **difficoltà abitative** nel corso della propria vita.

Questa percentuale è significativamente più alta per le **persone a rischio di povertà o esclusione sociale (8,5%)**, mentre la percentuale si riduce al 3,9% per le persone non a rischio di povertà o esclusione sociale.

Come emerge dal grafico sottostante, i Paesi dell'UE con i **tassi più alti** di difficoltà abitative nel 2023 tra le persone a rischio di povertà o esclusione sociale sono **Danimarca (18,4%)**, **Finlandia (17,5%)** e **Francia (17,1%)**. Al contrario, i **tassi più bassi** sono stati osservati in Polonia (1,9%), **Italia (2,0%)** e Ungheria (2,1%) (*Fonte*: Eurostat).



Per quanto riguarda, invece, la percentuale di persone nell'UE che hanno avuto **difficoltà di locazione**, gli ultimi dati Eurostat (2023) mostrano che le persone più esposte sono quelle di età compresa tra i **30 i 54 anni** a rischio di povertà o esclusione sociale (27,7%) (*Fonte*: Eurostat). Questa tendenza sembrerebbe però riguardare non più solo i **gruppi più vulnerabili**, ma anche molte **famiglie e cittadini a medio reddito**, come anche sottolineato

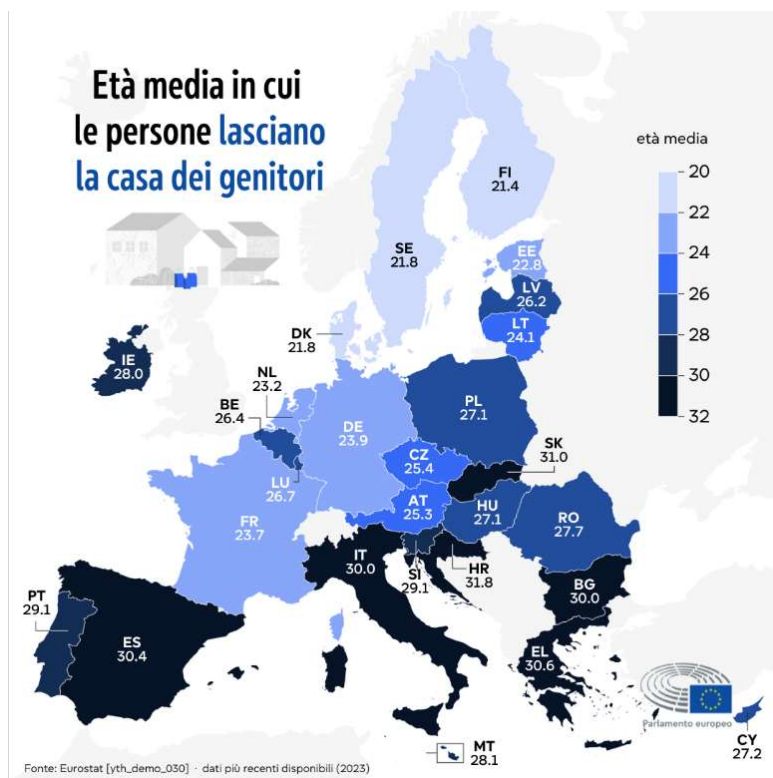
nel [rapporto](#) sul **futuro del mercato unico** presentato da Enrico Letta al Consiglio europeo straordinario del 17-18 aprile 2024.

In particolare, secondo il rapporto, la fascia maggiormente colpita è quella dei **giovani della classe media e bassa** che non possono permettersi di acquistare una casa e subiscono affitti molto alti, avendo un accesso limitato o nullo agli alloggi sociali.

Secondo il rapporto Letta sarebbe quindi necessario **rivedere la progettazione e l'applicazione** di tutti i regolamenti, i fondi e le politiche dell'UE che hanno un **effetto diretto o indiretto sui mercati immobiliari nazionali**.

Inoltre, la stessa **definizione di “alloggio sociale”** contenuta nella [decisione](#) sui servizi di interesse economico generale (2012/21/UE) è – prosegue il rapporto – troppo ristretta e, pertanto, limita la capacità delle autorità pubbliche di espandere le proprie politiche abitative pubbliche. Infine, l'UE dovrebbe istituire una **task force dell'UE sull'accessibilità degli alloggi** deputata a raccogliere informazioni sulla situazione delle diverse città dell'UE e dei mercati immobiliari nazionali e promuovere lo scambio di esperienze su come affrontare la crisi abitativa (su cui vd. *supra*).

Il grafico sottostante mostra che **in media** i giovani europei lasciano la casa dei genitori all'età di **26,3 anni**. Questo dato varia molto tra i Paesi dell'UE, da 31,8 anni in Croazia a 21,4 anni in Finlandia. L'**Italia** si assesta tra i Paesi con la media più alta pari a 30 anni (*Fonte*: Parlamento europeo).



Il fenomeno dei senzatetto

Secondo un recente [studio](#) del Parlamento europeo, il fenomeno dei senzatetto, una delle forme più estreme di esclusione sociale, è **presente in tutti gli Stati membri** e si stima che sia **aumentato del 70% in 10 anni**.

In particolare, lo studio riporta che, nonostante l'assenza di una definizione concordata a livello internazionale e le lacune dei dati locali, il numero di persone senzatetto in Europa è di **1,3 milioni**, di cui quasi **400.000 minori**.

Una delle **soluzioni** che si sono dimostrate efficaci per combattere il fenomeno è fornire ai senzatetto un alloggio come punto di partenza (l'approccio "**housing first**"), integrato da altri tipi di sostegno nonché servizi di consulenza per le persone a rischio di sfratto.

Un **primo passo** è stato compiuto in occasione di una **conferenza ad alto livello** tenutasi nel **2021 a Lisbona**, durante la quale i ministri nazionali e i rappresentanti delle istituzioni dell'UE, delle organizzazioni della società civile e di varie città hanno [firmato](#) la "Dichiarazione di Lisbona sulla piattaforma europea per la lotta contro la mancanza di una fissa dimora". È stata quindi lanciata la [piattaforma](#) europea per la lotta contro la **mancanza di una fissa dimora** ("EPOCH"), concepita per mantenere

l'impegno congiunto di tutti gli Stati membri e delle istituzioni dell'UE a lavorare per **porre fine** al fenomeno dei senzatetto **entro il 2030**.

L'iniziativa citata è peraltro coerente con la [risoluzione](#) del 2020 del Parlamento europeo, che aveva altresì chiesto l'adozione di una **definizione quadro condivisa e indicatori coerenti** sul fenomeno dei senzatetto.

SESSIONE II - ALLOGGI INCLUSIVI PER POPOLAZIONI VULNERABILI, SOCIETÀ IN VIA DI INVECCHIAMENTO E PERSONE CON DISABILITÀ: SFIDE, SOLUZIONI E OPPORTUNITÀ DI INVESTIMENTO

Il diritto all'alloggio, sancito dalla Dichiarazione universale dei diritti umani delle Nazioni Unite e riconosciuto dalla Carta sociale europea, costituisce uno dei punti del [Pilastro europeo dei diritti sociali](#) (affrontato nel relativo [piano d'azione](#)), poi sviluppato nell'[Agenda urbana per l'UE](#).

Inoltre, l'[art. 34](#) par. 3 della Carta dei diritti fondamentali dell'UE riconosce tra l'altro il **diritto all'assistenza abitativa** per garantire un'**esistenza dignitosa** a tutti coloro che non dispongano di **risorse sufficienti**.

Il dibattito sulle modalità con cui affrontare la “**crisi abitativa**” in atto nell'UE è stato ripreso già ad inizio legislatura europea (2024-29) nel corso della [discussione](#) tra gli eurodeputati e il Vicepresidente pro tempore della Commissione Margaritis **Schinus** in merito alla necessità di garantire alloggi sostenibili, dignitosi e a prezzi accessibili.

In tale occasione i membri del Parlamento europeo hanno espresso preoccupazione per i **senzatetto**, per i **giovani** che non sono in grado di acquistare la propria casa e hanno affermato l'importanza degli **investimenti nell'edilizia sociale**.

Inoltre, tra i soggetti che si confrontano con il problema descritto si annoverano anche le **persone con disabilità**. Secondo le [stime](#) fornite da Eurostat, il **tasso di sovraccarico dei costi abitativi** per le **persone disabili di 16 anni nell'UE** nel 2023 era pari all'**11,1%**, con una forbice che andava dal 3,2% di Cipro a oltre il 20,0% di Danimarca e Grecia.

Per approfondimenti sul tema si rinvia allo [studio](#) dell'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (“OCSE”) del 2021 “Una crisi all'orizzonte: garantire alloggi accessibili e a prezzi contenuti per le persone con disabilità”.

Ciò premesso, **manca** a livello eurounitario una **definizione condivisa** di “**alloggio sociale**”. Al contempo, gli Stati membri adottano **approcci diversi**.

Secondo lo [studio](#) del Parlamento europeo già citato, il termine “**alloggio sociale**” si riferisce infatti ad una serie di **schemi diversi** anche all'interno di uno stesso Paese, con **due elementi ricorrenti**: l'**accessibilità economica** e l'**esistenza di regole per l'assegnazione degli alloggi**, che viene effettuata

dalla pubblica amministrazione (cioè non lasciata ai meccanismi di mercato). Il termine “**alloggi a prezzi accessibili**” si riferisce, invece, a una **gamma di tipologie** di offerta abitativa **più ampia** rispetto all’“edilizia sociale”, e comprende gli **alloggi sociali**, altri **alloggi in affitto a basso costo** e l'**accesso alla proprietà della casa a prezzi ridotti**.

Come sottolineato nella ricerca, negli ultimi 15 anni gli investimenti pubblici nell'edilizia sociale e a prezzi accessibili sono diminuiti in modo significativo, anche a causa dell'incertezza e dell'instabilità del quadro finanziario e dei bassi rendimenti attesi.

Si pone quindi un problema di **accessibilità economica degli alloggi**.

Un modo per misurare se i costi dell'alloggio sono troppo elevati è quello di osservare il **rapporto tra prezzo dell'alloggio e reddito**. Se i costi dell'abitazione superano il **40% del reddito disponibile**, è segno che le famiglie hanno problemi di alloggio.

Secondo le [rilevazioni](#) del Parlamento europeo, basate su statistiche Eurostat, nel 2023 all'interno dell'UE il 10,6% delle famiglie residenti in zone urbane e il 7% di quelle rurali ha visto i costi abitativi superare il 40% del reddito disponibile.

Si ricorda a tal proposito che la Corte di Giustizia dell'UE, con sentenza nella [causa](#) C-647/23 (Aeon Nepremičnine e a.), ha precisato che il diritto dell'Unione **non osta** all'imposizione di un **tetto massimo** per le **provvigioni delle agenzie immobiliari** in misura pari al 4 % del prezzo di vendita o di locazione. Secondo la Corte, la fissazione di un tetto massimo appare idonea a promuovere l'**accessibilità di alloggi adeguati a prezzi ragionevoli**, dato che l'importo della provvigione è probabilmente ripercosso sul prezzo di vendita o sul canone di locazione. Ciò è particolarmente importante nei confronti delle **persone vulnerabili**, ossia i **giovani**, gli **studenti**, nonché le **persone anziane**. Tale misura può anche contribuire alla **protezione dei consumatori** rafforzando la trasparenza dei prezzi e impedendo l'applicazione di **tariffe eccessive**.

Il ruolo della BEI

Come già anticipato, anche la Banca europea degli investimenti è coinvolta nella messa a punto della **Piattaforma di investimento paneuropea per l'edilizia abitativa sostenibile e a prezzi accessibili** per attirare maggiori investimenti pubblici e privati.

In particolare, la Commissione europea e il Gruppo Banca europea per gli investimenti (BEI) – che comprende anche il [Fondo europeo per gli investimenti](#)

[\(FEI\)](#) – collaborano con le **banche nazionali di promozione** (BNP) e le **istituzioni finanziarie internazionali** (IFI) europee per sviluppare nuove opportunità di finanziamento per alloggi sostenibili e a prezzi accessibili in tutta Europa.

Al Forum del Gruppo BEI tenutosi il 6 marzo 2025 a Lussemburgo, il **Commissario europeo per l'Energia e gli alloggi** (Dan **Jørgensen**) e la **Presidente del Gruppo BEI** (Nadia **Calviño**) hanno sottolineato l'importanza di affrontare una delle preoccupazioni più urgenti dei cittadini e dei governi dell'UE.

In particolare, l'approccio si basa su **quattro pilastri**, che forniscono il quadro generale per le misure descritte di seguito:

- **partenariati** con la Commissione europea e le NPBI/IFI per facilitare l'accesso ai finanziamenti e alla consulenza, sulla base della complementarità con le strutture e i prodotti esistenti;
- **attuazione a livello dell'UE**: l'ampliamento dell'ambito regionale del sostegno del gruppo BEI, con particolare attenzione ai paesi dell'UE con sistemi abitativi meno maturi e grandi esigenze insoddisfatte, in cui una componente di consulenza rafforzata integrerà i finanziamenti;
- **approccio basato sulla catena del valore**: apertura a nuovi tipi di progetti abitativi, dall'innovazione nell'edilizia allo sviluppo immobiliare fino alla proprietà, con garanzie politiche;
- **mobilitazione del settore privato**: ampliamento della base clienti per includere promotori privati a scopo di lucro.

Inoltre, come [annunciato](#) dalla Commissione europea, il Gruppo BEI sta completando i lavori su un **piano d'azione per alloggi accessibili e sostenibili** con investimenti pianificati di circa **10 miliardi di euro** nei prossimi due anni. In particolare, tale piano mira a:

- sostenere gli **sforzi locali e nazionali** per costruire case a prezzi più accessibili;
- **ristrutturare il parco immobiliare** esistente per essere più efficiente dal punto di vista energetico;
- **incoraggiare materiali e attrezzature** da costruzione **più sostenibili e innovativi**.

La BEI ha inoltre lanciato un **portale per gli alloggi**, uno **sportello unico** per **aiutare i beneficiari finali** ad accedere alla consulenza e ai finanziamenti.

L'investimento del Gruppo BEI mira a fornire **1,5 milioni di unità abitative** nuove o rinnovate in tutta Europa.

Per un quadro approfondito sulle fonti di finanziamento dell'UE per l'edilizia abitativa si rinvia al quadro sinottico contenuto nello [studio](#) svolto dal Parlamento europeo.

L'edilizia residenziale pubblica nell'ordinamento italiano (a cura del Servizio Studi)

Il quadro delle competenze normative e amministrative in materia di ERP

Dopo la riforma del Titolo V della Parte II della Costituzione, con riferimento al riparto delle competenze legislative tra lo Stato e le Regioni, come chiarito dalla sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale, la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su **tre livelli** normativi.

Il **primo** riguarda la determinazione dell'**offerta minima di alloggi** destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti. In tale determinazione – che, qualora esercitata, rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost. – si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale, secondo quanto prescritto dalla sentenza n. 486 del 1995 della Corte costituzionale.

Il **secondo** livello normativo riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica (ERP), che ricade nella materia concorrente «governo del territorio», ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (sentenza n. 451 del 2006).

Il **terzo** livello normativo, rientrante nella potestà legislativa residuale delle regioni di cui al quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la **gestione del patrimonio** immobiliare di edilizia residenziale pubblica di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

Alle **regioni** compete la **fissazione dei criteri per l'assegnazione degli alloggi** di edilizia residenziale destinati all'assistenza abitativa e la **determinazione dei relativi canoni**.

Le **funzioni amministrative concernenti l'assegnazione degli alloggi** di edilizia residenziale pubblica, prima di competenza degli Istituti Autonomi per le Case Popolari, sono state **attribuite ai comuni** dall'art. 95 del D.P.R. n. 616/1977. L'assegnazione è fatta dal Comune seguendo le procedure

fissate dalla legge che il procedimento amministrativo comunale deve rispettare. Ai comuni è affidato il potere di riservare gli alloggi a chi si trovi in particolari situazioni socialmente rilevanti e documentate di emergenza abitativa - come ad esempio nel caso di pubbliche calamità, sfratti, sistemazioni di profughi, sgomberi di unità abitative da recuperare - pur non essendo collocato nella posizione utile all'assegnazione nelle graduatorie all'uopo predisposte.

L'edilizia residenziale pubblica (ERP)

L'edilizia residenziale pubblica ha rappresentato per lungo tempo l'intervento pubblico primario per l'accessibilità dell'abitazione per le fasce di popolazione svantaggiate. Essa si suddivide in tre diversi rami:

- l'edilizia agevolata: gli alloggi sono costruiti da soggetti privati (tra cui le cooperative edilizie), a seguito di una convenzione stipulata con il comune;
- l'edilizia convenzionata: gli alloggi sono costruiti da privati con un contributo statale;
- l'edilizia sovvenzionata: gli alloggi risultano costruiti direttamente da enti pubblici o per loro conto.

A seguito del progressivo trasferimento di competenze (con la legge n. 382/1975, il DPR n. 616/1977 e quindi il D.Lgs 112/1998), le Regioni hanno assunto un ruolo centrale nella gestione e nell'attuazione delle politiche di ERP sul proprio territorio. Questo si traduce nella adozione di leggi e regolamenti regionali che specificano ulteriormente le disposizioni nazionali, definendo criteri di assegnazione degli alloggi, livelli dei canoni di locazione, modalità di organizzazione e funzionamento degli enti regionali preposti (ATER, ACER) e programmi di intervento specifici per il contesto regionale.

Social housing in Italia

L'Edilizia residenziale sociale (ERS) si pone quale **complemento all'ERP**, in quanto è volta a sviluppare un'offerta di alloggi sociali a prezzi accessibili per i cittadini con reddito medio-basso che non possono pagare un affitto o un mutuo ma non possono nemmeno accedere a un alloggio popolare. Il *social housing* si colloca pertanto in una posizione intermedia tra l'edilizia residenziale pubblica tradizionale e il mercato libero, mirando a rispondere alle esigenze di una fascia di popolazione che non rientra nei

criteri per l'accesso all'ERP ma che non dispone di risorse sufficienti per affrontare i costi del mercato privato. L'enfasi sulla "locazione permanente" distingue il *social housing* da soluzioni abitative temporanee.

Gli interventi di *social housing* comprendono diverse tipologie contrattuali, tra cui la locazione permanente a canone calmierato (spesso con contratti di durata pari a 4+4 anni e canoni che non superano il 30% del reddito), l'affitto con patto di futura vendita (*rent-to-buy*) e l'acquisto con canoni convenzionati. Tali interventi possono riguardare la realizzazione di nuovi complessi residenziali, il recupero e la riqualificazione di immobili esistenti (anche attraverso interventi di rigenerazione urbana), e la creazione di residenze temporanee o specifiche (come *student housing* o strutture socio-sanitarie per anziani). Un elemento degli interventi di *social housing* è l'attenzione alla sostenibilità ambientale (con l'adozione di criteri di efficienza energetica e l'utilizzo di materiali sostenibili) e alla creazione di spazi comuni condivisi per promuovere la socializzazione e l'integrazione tra gli abitanti.

Per quanto riguarda le "leve urbanistiche" per la sostenibilità dei progetti di ERS, come la cessione gratuita di aree, diritti di superficie, varianti urbanistiche, le premialità volumetriche, l'esenzione o la riduzione di oneri concessori, con i commi 258 e 259 dell'art. 1 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008) l'edilizia residenziale sociale è stata qualificata come standard urbanistico e quindi anche in materia di ERS sono state stabilite regole minime, inderogabili, per gli usi del territorio in capo alle autorità pianificatrici. Con tali disposizioni si è registrato il superamento dei piani attuativi comunali specifici per l'edilizia pubblica (i PEEP), che prevedevano aree riservate all'Edilizia residenziale pubblica con una serie di regole e prescrizioni per la costruzione e gestione delle case popolari. Con il comma 258 citato si prevede infatti che il comune definisca per ambiti, e non per zone, le quantità di aree da cedere gratuitamente per destinarle ad alloggi sociali, prevedendo in sede di pianificazione parametri di pianificazione che contemperino interessi pubblici e privati, soprattutto per costituire oggetto di futura contrattazione. La dotazione di aree ERS da parte dei Comuni non viene quantificata nel minimo come avviene per gli standard urbanistici classici (aree per l'istruzione, aree per attrezzature di interesse comune, aree per il verde attrezzato, aree per i parcheggi), ma essa è lasciata (anche) alla contrattazione pubblico-privata. Il legislatore italiano ha, da un lato, voluto imporre uno standard urbanistico per l'edilizia sociale e, dall'altro, ha lasciato sostanzialmente all'ente locale la definizione degli standard (anche se alcune

leggi regionali fissano una percentuale minima di alloggi sociali). Ciò implica che il Comune nello stipulare le convenzioni con gli operatori privati determinerà il minimo di alloggi sociali che i suddetti operatori dovranno costruire in favore di residenti disagiati, avendo in cambio la cessione gratuita di aree e la concessione di diritti edificatori.

Una ulteriore misura per favorire l'*housing* sociale è rappresentata dall'inclusione dello stesso nell'elenco di attività che possono essere esercitate dagli enti del terzo settore (ETS) (art. 5, comma 1, lett. q, D.lgs. 117/2017, Codice del terzo settore).

Il [decreto ministeriale 22 aprile 2008](#) definisce, ai fini dell'esenzione dall'obbligo della notifica degli aiuti di Stato, l'alloggio sociale, distinguendolo dalle precedenti categorie e configurandolo come un elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale, destinato a ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione nel libero mercato. Nello specifico, è definito «**alloggio sociale**» l'unità immobiliare **adibita ad uso residenziale in locazione permanente** che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di **ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati**, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato.

Il *social housing* in Italia è stato introdotto nel 2008 con il cosiddetto "Piano Casa" (art. 11 del D.L. 112/2008, in attuazione del quale è stato emanato il D.P.C.M. 16 luglio 2009 recante "Piano nazionale di edilizia abitativa"), che riconosce per la prima volta un ruolo sostanziale del capitale privato nel contributo all'offerta residenziale rivolta alle categorie economicamente svantaggiate. Fino ad allora, infatti, il compito era stato svolto dal settore pubblico, divenuto però impossibilitato a rispondere pienamente al crescente disagio abitativo. Il piano disciplina la possibilità di costituire fondi immobiliari innovativi, composti da capitali pubblici e privati, e articolati in un sistema integrato nazionale e locale (Sistema integrato di fondi, o SIF, vedi *infra*).

In particolare, in attuazione dell'art. 11 del D.L. 112/2008, volto a favorire lo sviluppo di strumenti innovativi di investimento, è stato istituito il [Fondo Investimento per l'Abitare](#), fondo immobiliare riservato ad investitori professionali, specializzato nell'edilizia privata sociale (*social housing*), il cui obiettivo è incrementare su tutto il territorio l'offerta di alloggi sociali in locazione a canone calmierato e la vendita a prezzi convenzionati,

supportando ed integrando così le politiche pubbliche di contrasto al disagio abitativo. Tale Fondo è gestito da C.d.p. Investimenti Società di gestione del risparmio (C.d.p.i. Sgr), controllata da Cassa depositi e prestiti Spa e partecipata da A.C.R.I. - Associazione di Fondazioni, Casse di Risparmio Spa (15% del capitale) e da A.B.I. - Associazione Bancaria Italiana (al 15%), la quale coopera con più fondi locali. L'affidamento del compito di realizzare immobili e di gestirli nel sistema di *social housing*, considerata la normale strumentalità delle opere alla gestione del servizio medesimo, appare dunque, generalmente, un affidamento di servizio di interesse economico generale che avviene anzitutto con il **ricorso a formule di partenariato contrattuale, ovvero concessioni, anche declinabili come *project financing*.**

Attualmente, il fondo nazionale del SIF è il **Fondo investimenti per l'abitare (FIA)** gestito da Cassa depositi e prestiti, che vi partecipa insieme al Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e a privati (gruppi bancari, assicurativi e casse di previdenza privata). Alla dotazione iniziale di circa 2 miliardi si è sommato il co-investimento di circa 1 miliardo di euro da parte di fondi locali, promossi anche in questo caso da fondazioni, casse di previdenza privata, gruppi bancari e assicurativi.

L'utenza a cui il SIF si rivolge comprende nuclei familiari che da una parte non sono in grado di accedere ad alloggi nel libero mercato, e dall'altra non hanno neppure i requisiti necessari per beneficiare dell'edilizia residenziale pubblica, cioè un reddito annuale compreso tra i 15 e i 55 mila euro. La locazione è offerta a canone calmierato: i prezzi, concordati tra diverse associazioni di rappresentanza, sono generalmente più bassi di quelli di mercato e sono previste specifiche agevolazioni fiscali.

Cassa depositi e prestiti ha poi attivato ulteriori due fondi:

- il FNAS – Fondo Nazionale dell'Abitare Sociale, creato al fine di integrare il FIA focalizzandosi sulle esigenze abitative "*social, student, senior housing*". L'obiettivo di investimento è di 1 miliardo di euro, di cui 350 milioni di euro già sottoscritti dalla Cassa depositi e prestiti. I settori di intervento sono:
 - iniziative di "abitare sostenibile" tese a garantire la continuità abitativa lungo il ciclo di vita degli individui anche in forma temporanea;
 - interventi di rigenerazione e riqualificazione urbana;

- spazi a supporto di ricerca, trasferimento tecnologico, innovazione, istruzione e diffusione culturale a supporto dello sviluppo e del benessere della qualità del vivere e della coesione sociale.
- il FNA - Fondo Nazionale dell'Abitare, creato al fine di integrare il FIA focalizzandosi sulla creazione di un'offerta di edilizia residenziale a prezzi accessibili nei comuni ad alta tensione abitativa e nelle aree svantaggiate. Il capitale sottoscritto è di 100 milioni di euro (da parte di Cassa depositi e prestiti con la garanzia del programma InvestEU).

È la legislazione regionale che è competente a disciplinare gli aspetti regolamentari, garantendo in ogni caso agli operatori la copertura dei costi fiscali di gestione e manutentivi. Le Regioni fissano infatti i requisiti per l'accesso nell'alloggio sociale e le agevolazioni per l'accesso all'alloggio in proprietà (il cui prezzo di vendita è fissato nella convenzione urbanistica stipulata con il Comune). Infine, sempre la Regione definisce i requisiti economici e di composizione del nucleo familiare degli aventi diritto, oltre alle caratteristiche che devono caratterizzare gli alloggi.

Da ultimo, con la legge di bilancio 2025 sono state estese all'edilizia sociale le linee guida e relative linee di attività riguardanti modelli innovativi di edilizia residenziale pubblica (art. 1, comma 401, della L. 207/2024), in coerenza con le seguenti linee di attività:

- contrasto al disagio abitativo mediante azioni di recupero del patrimonio immobiliare esistente e di riconversione di edifici aventi altra destinazione pubblica, secondo quanto previsto nel programma nazionale pluriennale di valorizzazione e dismissione del patrimonio immobiliare pubblico;
- destinazione a obiettivi di edilizia residenziale pubblica o sociale delle unità immobiliari di edilizia privata rimaste invendute, in accordo con i proprietari;
- realizzazione di progetti di edilizia residenziale pubblica tramite operazioni di partenariato pubblico-privato, finalizzate al recupero o alla riconversione del patrimonio immobiliare esistente, ovvero alla realizzazione di nuovi edifici su aree già individuate come edificabili nell'ambito dei piani regolatori generali.

Il Piano Casa Italia previsto dalla legge di bilancio 2025

L'art. 1, commi 402-403, della legge di bilancio 2025 (L. n. 207 del 2024) prevede l'adozione di un Piano nazionale per l'edilizia residenziale e sociale pubblica, denominato "**Piano Casa Italia**", al fine di contrastare il disagio abitativo sul territorio nazionale, anche mediante la valorizzazione del patrimonio immobiliare esistente e il contenimento del consumo di suolo. Si autorizza, per il finanziamento delle iniziative del Piano Casa Italia, la **spesa complessiva di 560 milioni** di euro per il periodo 2028-2030. Il Piano casa Italia è finalizzato a definire le strategie di medio e lungo termine per la complessiva riorganizzazione dell'offerta abitativa, in sinergia con gli enti territoriali, al fine di fornire risposte ai nuovi fabbisogni abitativi emergenti dal contesto sociale, integrare i programmi di edilizia residenziale e sociale, dare nuovo impulso alle iniziative di settore, individuare modelli innovativi di *governance* e di finanziamento dei progetti, razionalizzare l'utilizzo dell'offerta abitativa disponibile.

Le iniziative in ambito PNRR e PNC

Per interventi volti a favorire l'*housing* sociale, sono state adottate determinate [misure previste nel PNRR](#) e nel [Piano nazionale complementare al PNRR](#) (D.L. 59/2021).

In particolare, nell'ambito del PNRR (dove è confluito, dopo essere stato originariamente previsto quale piano autonomo), il **Programma innovativo della qualità dell'abitare (PINQuA)** (M5C2-2.3) del MIT prevede risorse per 2,8 miliardi di prestiti per il periodo 2021-2026. Il programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunzionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, senza consumo di nuovo suolo e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (Smart City). Sono state approvate 159 proposte di rigenerazione urbana e di edilizia residenziale pubblica presentate da Regioni, Comuni e Città Metropolitane.

Un ulteriore intervento, con uno stanziamento di 1,381 miliardi di euro (Investimento 17 della Missione 7 - REPowerEU) è destinato

all'efficientamento energetico dell'edilizia pubblica, inclusa quella residenziale (ERP) e le abitazioni di famiglie a basso reddito e vulnerabili. Questo investimento prevede tre linee di intervento: ristrutturazione energetica dell'ERP, dell'edilizia residenziale sociale e di condomini abitati da famiglie a basso reddito, con una quota prevalente destinata all'ERP e al social housing.

Nell'ambito del PNC, il programma **Sicuro, verde e sociale** ha quale obiettivo la riqualificazione dell'edilizia residenziale pubblica, e ad esso sono destinati complessivi 2 miliardi di euro per il periodo 2021-2026. L'intervento si pone come complementare alla Missione 2 - Rivoluzione verde e transizione ecologica, Componente 3 - Efficienza energetica e riqualificazione degli edifici del PNRR. Obiettivo dell'Intervento, di cui è titolare il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti (MIT) unitamente al Dipartimento Casa Italia della Presidenza del Consiglio dei Ministri, è quello di migliorare l'efficienza energetica, la resilienza e la sicurezza sismica del patrimonio edilizio residenziale pubblico, elevando la condizione sociale nei tessuti residenziali pubblici.

In conclusione, la situazione attuale dell'edilizia residenziale pubblica in Italia vede un quadro normativo completo – con competenze ben definite tra Stato e Regioni e con esempi di legislazione regionale molto avanzata – ma un quadro quantitativo critico: pochi alloggi popolari rispetto al fabbisogno, molti dei quali invecchiati e energivori (oltre la metà sono in classi energetiche E, F o G, costruite tra gli anni '60 e '80), e un basso tasso di utilizzo del patrimonio ERP contribuiscono a determinare un fabbisogno abitativo di edilizia pubblica che supera di gran lunga l'offerta disponibile. Le evoluzioni legislative recenti mostrano una maggiore attenzione alla qualità (riqualificazione energetica, mix sociale nei quartieri, innovazione gestionale) ma la quantità di alloggi sociali disponibili rimane insufficiente.

**SESSIONE III - AMPLIARE L'EDILIZIA ABITATIVA ACCESSIBILE,
SOSTENIBILE E RESILIENTE AI CAMBIAMENTI CLIMATICI:
INVESTIMENTI, INNOVAZIONE E BUONE PRATICHE**

Come anticipato, il **settore immobiliare** è stato interessato da interventi volti a promuovere la **decarbonizzazione** nell'ambito del [Green Deal](#), in quanto il patrimonio immobiliare contribuisce ad una parte consistente delle emissioni di CO₂ all'interno dell'Unione europea.

La Commissione europea, nelle premesse alla [direttiva](#) sulla **prestazione energetica degli edifici**, riferisce che gli edifici sono responsabili del 40% del consumo finale di energia nell'Ue e del 36% delle emissioni di gas a effetto serra associate all'energia, mentre il 75% degli edifici dell'Unione è tuttora inefficiente sul piano energetico.

L'edizione 2024 della [pubblicazione interattiva](#) "Alloggio in Europa" di Eurostat, che contiene anche statistiche relative all'impatto ambientale delle abitazioni, mostra comunque che, nel 2023, il 25,5% dei residenti nell'UE viveva in abitazioni in cui l'efficienza energetica è stata migliorata negli ultimi 5 anni. Il dato è associato principalmente al miglioramento dell'isolamento termico delle pareti esterne, dei tetti o dei pavimenti e alla sostituzione delle finestre a vetro singolo con unità a doppio o triplo vetro. Tuttavia, le persone a rischio di povertà o esclusione sociale avevano meno probabilità di dichiarare di vivere in abitazioni con una migliore efficienza energetica (17,8%) rispetto a quelle non a rischio (27,5%).

Per migliorare la prestazione energetica degli edifici, l'UE ha istituito un quadro legislativo che comprende la [direttiva](#) riveduta sulla **prestazione energetica nell'edilizia** (UE/2024/1275). Il quadro è poi completato da altre politiche del *Green Deal* europeo, quali il sistema di scambio di quote di emissione per i combustibili utilizzati negli edifici (c.d. [ETS 2](#)), la [direttiva](#) riveduta sull'**efficienza energetica**, la [direttiva](#) riveduta sulle **energie rinnovabili** e il [regolamento](#) sull'**infrastruttura** per i **combustibili alternativi**.

Direttiva sulla prestazione energetica degli edifici

La [direttiva](#) in materia di **prestazione energetica nell'edilizia** (c.d. "case green") persegue l'obiettivo del conseguimento nell'Unione Europea di un **parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050**, tenendo conto delle condizioni locali, delle condizioni climatiche esterne, delle prescrizioni relative alla qualità degli ambienti interni e dell'efficacia sotto il profilo dei

costi. La direttiva aggiorna il quadro normativo in materia sia per i requisiti minimi che per il calcolo della prestazione energetica degli edifici. In particolare vengono fissati nuovi obblighi sia per i nuovi edifici che per quelli esistenti.

Edifici di nuova costruzione

La direttiva introduce **requisiti minimi di prestazione energetica** per gli edifici e le unità immobiliari di **nuova costruzione**.

Gli Stati membri devono provvedere affinché:

- gli **edifici di nuova costruzione di proprietà di enti pubblici** siano a **emissioni zero** a decorrere dal 1° gennaio **2028**;
- **tutti gli edifici di nuova costruzione** siano a **emissioni zero** a decorrere dal 1° gennaio **2030**.

Fino all'applicazione di tali requisiti, gli Stati membri provvedono affinché tutti gli **edifici di nuova costruzione** siano almeno a **energia quasi zero**, intendendosi come tale, ai fini della direttiva, un edificio ad altissima prestazione energetica, nel quale il fabbisogno energetico molto basso o quasi nullo è coperto in misura molto significativa da energia da fonti rinnovabili.

Nel caso in cui invece gli enti pubblici intendano occupare, fino all'applicazione dei requisiti, un edificio non di loro proprietà, si prefiggono che l'edificio sia un **edificio a emissioni zero**, intendendosi come tale un edificio ad altissima prestazione energetica, con un fabbisogno di energia pari a zero o molto basso, che produce zero emissioni *in loco* di carbonio da combustibili fossili e un quantitativo pari a zero, o molto basso, di emissioni operative di gas a effetto serra. L'approccio adottato dalla direttiva tiene conto del **ciclo di vita**, quindi delle emissioni non solo in fase di utilizzo degli edifici, ma lungo l'intera vita dei loro componenti e sistemi.

Per questo, ai sensi della nuova normativa, gli Stati membri, per i nuovi edifici, provvedono affinché il **potenziale di riscaldamento globale** (*GWP-global warming potential*) nel corso del ciclo di vita venga indicato nell'**attestato di prestazione energetica dell'edificio** e calcolato conformemente a quanto stabilito in un apposito allegato alla direttiva (allegato III). Tale obbligo decorre:

- dal 1° gennaio **2028**, per tutti gli **edifici** di nuova costruzione con **superficie** coperta utile **superiore a 1000 m²**;
- dal 1° gennaio **2030**, per **tutti gli edifici** di nuova costruzione.

Entro il 1° gennaio 2027 gli Stati membri pubblicano e notificano alla Commissione una tabella di marcia che specifica l'introduzione di valori limite del GWP totale cumulativo nel corso del ciclo di vita di tutti gli edifici di nuova costruzione e fissano obiettivi per gli edifici di nuova costruzione a partire dal 2030, tenendo conto di una progressiva tendenza al ribasso, e valori limite massimi, dettagliati per zone climatiche e tipologie di edifici differenti.

Gli Stati membri provvedono, inoltre, affinché tutti i nuovi edifici siano progettati in modo da **ottimizzare** il loro **potenziale di produzione di energia solare** sulla base dell'irraggiamento solare del sito e assicurano l'**installazione di impianti solari** adeguati, laddove tecnicamente appropriato ed economicamente e funzionalmente fattibile.

Per i nuovi edifici ciò vale secondo le seguenti scadenze:

- entro il 31 dicembre **2026**, su **tutti i nuovi edifici pubblici e non residenziali** con una superficie coperta utile superiore a 250 m²;
- entro il 31 dicembre **2029**, su **tutti i nuovi edifici residenziali**.

Edifici esistenti

Ogni Stato membro deve stabilire un **piano nazionale di ristrutturazione** degli edifici per garantire la ristrutturazione del parco nazionale di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, al fine di ottenere un parco immobiliare decarbonizzato e ad alta efficienza energetica entro il 2050, allo scopo di trasformare gli edifici esistenti in edifici a emissioni zero.

La **prima proposta di piano** deve essere elaborata da ciascuno Stato membro e **trasmessa** alla Commissione europea **entro il 31 dicembre 2025**. Successivamente le **proposte di piano** devono essere trasmesse ogni **cinque anni** nell'ambito delle proposte di piano nazionale integrato per l'energia e il clima, e nell'ambito della eventuale proposta di aggiornamento dello stesso, ai sensi del [regolamento 2018/1999](#). Per quanto riguarda la prima proposta di piano nazionale di ristrutturazione degli edifici, la **Commissione** può rivolgere **raccomandazioni** specifiche per paese agli Stati membri **entro sei mesi** dalla trasmissione della proposta. Ciascuno Stato, tenendo in debita considerazione tali raccomandazioni, trasmette il **primo piano nazionale di ristrutturazione degli edifici entro il 31 dicembre 2026**. Successivamente **ogni cinque anni** ciascuno Stato membro trasmette alla Commissione il piano nazionale di ristrutturazione degli edifici nell'ambito del piano

nazionale integrato per l'energia e il clima, o nell'ambito dell'aggiornamento dello stesso, ai sensi del [regolamento 2018/1999](#).

Edifici non residenziali

La direttiva stabilisce che gli stati membri debbano fissare **norme minime di prestazione energetica**, ovvero la quantità massima di energia che gli edifici possono utilizzare per m² all'anno (sulla base del parco immobiliare complessivo del 2020). **Entro il 2030** dovrà essere ristrutturato obbligatoriamente il **16% degli edifici non residenziali con le prestazioni energetiche peggiori** ed **entro il 2033** dovrà essere ristrutturato obbligatoriamente il **26% degli edifici non residenziali con le prestazioni energetiche peggiori**.

Se entro il 2030 verrà ristrutturato il 16% peggiore, dal 2030 al 2033 occorrerà ristrutturare il successivo 10% peggiore (proseguendo in un ordine decrescente di indici di prestazione energetica), per conseguire l'obiettivo.

Edifici residenziali

Per gli edifici residenziali, entro il 29 maggio 2026, gli Stati membri dovranno stabilire una **traiettoria di ristrutturazione** progressiva del parco immobiliare residenziale in linea con la tabella di marcia nazionale, gli obiettivi 2030, 2040 e 2050 contenuti nel piano nazionale di ristrutturazione degli edifici dello Stato membro e con lo scopo di trasformare il parco immobiliare nazionale in un parco immobiliare a emissioni zero entro il 2050. La traiettoria di ristrutturazione è espressa come diminuzione del consumo medio di energia primaria dell'intero parco edilizio.

Gli Stati membri provvedono affinché il **consumo medio di energia primaria** in kWh/(m².a) dell'intero parco immobiliare residenziale:

- diminuisca di almeno il **16 %** rispetto al 2020 **entro il 2030**;
- diminuisca di almeno il **20-22 %** rispetto al 2020 **entro il 2035**.

Gli Stati membri provvedono affinché almeno il **55 %** del calo del consumo medio di energia primaria sia conseguito mediante la **ristrutturazione del 43 % degli edifici residenziali con le prestazioni peggiori**.

Dal **2050**, il **parco immobiliare nazionale** dovrebbe diventare a **emissioni zero**.

Sia per gli edifici residenziali che per quelli non residenziali, la direttiva stabilisce una serie di possibili **esenzioni** dagli obblighi di ristrutturazione che possono essere applicati dagli Stati membri, tra cui:

- **luoghi di culto** e edifici destinati ad **attività religiose**;
- edifici ufficialmente protetti per appartenenza a determinate aree o **valore architettonico o storico**, nella misura in cui il rispetto delle norme implichi un'alterazione inaccettabile del loro carattere, o laddove la loro ristrutturazione non sia tecnicamente o economicamente fattibile;
- **fabbricati indipendenti** con una **superficie** utile coperta totale **inferiore a 50 m²**;
- **edifici residenziali** che sono **usati** o sono destinati ad essere usati meno di quattro mesi all'anno o, in alternativa, **per un periodo limitato dell'anno** e con un consumo energetico previsto inferiore al 25 % del consumo che risulterebbe dall'uso durante l'intero anno;
- edifici di **proprietà delle forze armate** e utilizzati a **scopi di difesa**;
- fabbricati temporanei con un tempo di utilizzo non superiore a due anni, **siti industriali, officine ed edifici agricoli non residenziali** a basso fabbisogno energetico, nonché edifici agricoli non residenziali usati in un settore disciplinato da un accordo nazionale settoriale sulla prestazione energetica.

Per gli edifici esistenti gli Stati membri assicurano l'**installazione di impianti solari adeguati**, laddove tecnicamente appropriato ed economicamente e funzionalmente fattibile, come segue:

- su tutti gli **edifici pubblici** con superficie coperta utile superiore a:
 - 2 000 m² entro il 31 dicembre 2027;
 - 750 m² entro il 31 dicembre 2028;
 - 250 m² entro il 31 dicembre 2030.
- entro il 31 dicembre 2027, sugli **edifici non residenziali** esistenti con una superficie coperta utile superiore a 500 m², se l'edificio è sottoposto a una ristrutturazione importante o a un'azione che

richiede un'autorizzazione amministrativa per ristrutturazioni edilizie, lavori sul tetto o l'installazione di un sistema tecnico per l'edilizia;

- entro il 31 dicembre 2029, su **tutti i nuovi parcheggi coperti adiacenti agli edifici.**

Requisiti minimi di prestazione energetica

Saranno aggiornati i **requisiti minimi di prestazione energetica** degli edifici, al fine di raggiungere almeno livelli ottimali in funzione dei costi, e, ove pertinente, valori di riferimento più rigorosi, ad esempio requisiti degli edifici a energia quasi zero e requisiti degli edifici a emissioni zero. Nel fissare i requisiti, gli Stati membri possono distinguere tra gli edifici già esistenti e quelli di nuova costruzione, nonché tra diverse tipologie edilizie.

Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che la prestazione energetica degli edifici, o di loro parti, destinati a subire **ristrutturazioni importanti**, sia migliorata al fine di soddisfare tali requisiti minimi di prestazione energetica fissati per quanto tecnicamente, funzionalmente ed economicamente fattibile.

Tali requisiti si applicano all'edificio o all'unità immobiliare oggetto di ristrutturazione nel suo complesso. In aggiunta o in alternativa, i requisiti possono essere applicati agli elementi edilizi ristrutturati.

Passaporto di ristrutturazione

Gli Stati membri dovranno introdurre un sistema di **passaporti di ristrutturazione**, utilizzato su base volontaria dai proprietari di edifici e unità immobiliari, a meno che lo Stato membro non decida di renderlo obbligatorio. Il passaporto di ristrutturazione consiste in una **tabella di marcia** su misura per la **ristrutturazione profonda** di un determinato edificio, in un numero massimo di fasi che ne miglioreranno sensibilmente la prestazione energetica.

Gli Stati membri possono consentire che il passaporto di ristrutturazione sia redatto e rilasciato contestualmente all'attestato di prestazione energetica e provvedono affinché il passaporto di ristrutturazione sia conservato nel **registro digitale degli edifici** o sia accessibile, ove disponibile, tramite tale registro.

Attestato di prestazione energetica

L'**attestato di prestazione energetica** dovrà essere aggiornato affinché sia conforme al modello contenuto nell'allegato V alla direttiva.

Esso specifica la **classe di prestazione energetica** dell'edificio su una scala chiusa che usa solo le lettere da A a G. La lettera **A** corrisponde agli **edifici a emissioni zero** e la lettera **G** corrisponde agli **edifici con le prestazioni peggiori del parco immobiliare nazionale** al momento dell'introduzione della scala. Gli Stati membri devono poi provvedere affinché le restanti classi abbiano un'adeguata distribuzione degli indicatori di prestazione energetica tra le classi di prestazione energetica.

Gli Stati membri possono definire una **classe di prestazione energetica A +** corrispondente agli edifici la cui soglia massima per il consumo energetico è inferiore di almeno il 20 % rispetto alla soglia massima per gli edifici a emissioni zero e che generano *in loco*, ogni anno, più energia rinnovabile rispetto alla loro domanda totale annua di energia primaria. Per gli edifici esistenti ristrutturati per rientrare in classe A+, gli Stati membri garantiscono che il GWP nel corso del ciclo di vita sia stimato e reso noto nell'attestato di prestazione energetica dell'edificio.

Gli Stati membri che hanno ridefinito le loro classi di prestazione energetica il 1° gennaio 2019 o in data successiva e prima del 28 maggio 2024, possono posticipare la ridefinizione delle loro classi di prestazione energetica fino al 31 dicembre 2029.

Gli Stati membri devono provvedere affinché l'**attestato digitale di prestazione energetica** sia rilasciato per gli edifici o le unità immobiliari quando sono costruiti, sottoposti a ristrutturazione profonda, venduti o locati ad un nuovo locatario o il cui contratto di locazione è rinnovato e per gli edifici esistenti di proprietà pubblica o occupati da enti pubblici.

Gli Stati membri devono inoltre disporre che gli edifici o le unità immobiliari in vendita o in locazione abbiano un attestato di prestazione energetica e che l'indicatore e la classe di prestazione energetica che figura nell'attestato di prestazione energetica dell'edificio o dell'unità immobiliare, secondo il caso, sia riportato negli annunci commerciali online e offline, compresi i portali web di ricerca immobiliare.

La BCE, nel [parere](#) sulla proposta di direttiva in questione, formulato di propria iniziativa il 16 gennaio 2023, ai sensi dell'articolo 127, paragrafo 4, e 282, paragrafo 5 del TFUE, pur esprimendosi in senso generalmente favorevole nei confronti della proposta, ha messo in luce, tra l'altro, alcune preoccupazioni sulla

definizione delle nuove classi di attestato di prestazione energetica e sul grado di armonizzazione nell'Unione europea.

La BCE in particolare teme che la metodologia di definizione di attestato di prestazione energetica introdotta dalla direttiva non sia idonea a raggiungere il necessario grado di armonizzazione. A tal proposito sottolinea come la proposta di direttiva (ed anche il testo poi definitivamente approvato) stabilisca soltanto criteri comuni per la definizione degli edifici migliori e peggiori. Saranno infatti definiti edifici di classe G il 15% degli edifici peggiori in termini di prestazione energetica in ciascuno Stato membro, il che significa che il 15% degli edifici peggiori avrebbe prestazioni energetiche reali molto diverse da uno Stato membro all'altro e che quindi la reale comparabilità nell'Unione sia ridotta.

Inoltre in tale parere, si evidenzia l'esistenza di alcune problematiche relative alla coesistenza, dopo il 2025, di due generazioni di attestati di prestazione energetica per un periodo di tempo considerevole, vista la validità fino a 10 anni degli attestati di prestazione energetica di nuova emissione. A tal proposito ritiene importante chiarire se le vecchie e le nuove generazioni di attestati debbano essere trattate allo stesso modo ai fini normativi. A fini esemplificativi si riferisce come ai sensi della nuova normativa gli edifici a emissioni zero siano collegati alla classe energetica A, ma non è chiaro se gli edifici che hanno ottenuto una classe di prestazione energetica A ai sensi della normativa precedente saranno considerati edifici a emissioni zero.

Altri interventi

La direttiva introduce, tra l'altro, anche norme in relazione a un **sistema comune facoltativo a livello di Unione** per valutare la **predisposizione degli edifici all'intelligenza**, ossia la capacità degli edifici di adattare il proprio funzionamento alle esigenze degli occupanti, di ottimizzare l'efficienza energetica e la prestazione complessiva durante l'uso e di adattarsi ai segnali della rete (flessibilità energetica).

Sono previste altresì norme sull'**accesso diretto ai dati dei sistemi edilizi** e sulla creazione, da parte degli Stati membri, di una banca dati nazionale che permetta di raccogliere dati sulla prestazione energetica dei singoli edifici.

Incentivi finanziari, competenze e barriere di mercato

La direttiva prevede inoltre che gli Stati membri debbano introdurre **misure di sostegno** e altri **strumenti consoni per affrontare le barriere di mercato** e stabilisce principi e indirizzi in tal senso, al fine di realizzare gli investimenti necessari individuati nei rispettivi piani nazionali di

ristrutturazione degli edifici per trasformare il loro parco immobiliare in edifici a emissioni zero entro il 2050.

Adozione della direttiva e iter di approvazione

Tale proposta fa parte del pacchetto legislativo c.d. “[Pronti per il 55%](#)” (*Fit for 55%*), nel contesto della normativa europea adottata per contribuire al raggiungimento degli **obiettivi climatici** e all’attuazione del Green Deal. L’approvazione di tale direttiva è stata ritenuta dalla Commissione europea uno dei passi necessari per realizzare l’ondata di ristrutturazioni prospettata dalla [strategia](#), adottata dalla stessa Commissione il 14 ottobre 2020.

Dopo un lungo e complesso negoziato, in cui il testo originario ha subito significative modifiche, la direttiva è stata approvata definitivamente il 12 aprile 2024 dal Consiglio, con il **voto contrario** del **Governo italiano** e ungherese (il testo è stato approvato da 20 Stati, rappresentanti il 69,43% della popolazione – Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Svezia e Polonia si sono astenute).

Gli Stati membri sono tenuti a conformarsi alle disposizioni della direttiva entro il **29 maggio 2026**, ma già dal **1° gennaio 2025** gli Stati membri **non** offrono più **incentivi finanziari** per l’installazione di **caldaie uniche alimentate a combustibili fossili**.

Sistema di scambio di quote di emissione per i combustibili utilizzati negli edifici (ETS 2)

Nell’ambito della revisione del 2023 della [direttiva ETS](#) è stato creato un nuovo sistema di scambio di quote di emissioni denominato **ETS 2** (capo IV *bis* della direttiva ETS), distinto dall’attuale sistema ETS dell’UE.

L’ETS 2 riguarda le emissioni di CO₂ derivanti dalla **combustione dei carburanti negli edifici**, nel trasporto su strada e in altri settori (principalmente le piccole industrie non coperte dall’attuale sistema ETS dell’UE). Il prezzo del carbonio fissato dall’ETS 2 dovrebbe fornire un **incentivo** di mercato per gli investimenti nella **ristrutturazione degli edifici** e nella mobilità a basse emissioni.

L’ETS 2 diventerà pienamente operativo nel **2027**. Tuttavia, sebbene la restituzione delle quote nell’ambito dell’ETS2 inizierà solo nel 2028 per le

emissioni del 2027, il **monitoraggio** e la **comunicazione** delle **emissioni** inizieranno dal **1° gennaio 2025**.

In caso di prezzi eccezionalmente elevati del gas o del petrolio nel 2026, l'avvio del sistema ETS 2 potrebbe essere rinviato al 2028 per garantire un'agevole attuazione.

L'ETS 2 riguarderà le **emissioni a monte**, sebbene si tratterà di un sistema *cap and trade* come l'attuale EU ETS. Ciò significa che dovranno essere i fornitori di carburante, piuttosto che i consumatori finali come le famiglie o gli utenti di automobili, a monitorare e comunicare le loro emissioni. Tali entità saranno tenute a restituire quote sufficienti per coprire le loro emissioni e acquisteranno tali quote nelle aste.

I soggetti regolamentati ai fini dell'ETS 2 sono definiti infatti come i soggetti che, in base alla normativa fiscale vigente, debbono provvedere al pagamento dell'accisa sui carburanti e combustibili immessi in consumo ad uso energetico nei tre settori di applicazione dell'ETS 2.

Le quote dell'ETS 2 non saranno combinabili con le quote scambiate nell'ETS esistente e saranno immesse sul mercato solo mediante vendita all'asta (nessuna assegnazione gratuita).

Una quota dei **proventi delle aste** sarà utilizzata per sostenere le famiglie e le microimprese vulnerabili attraverso un apposito [Fondo](#) sociale per il clima, che dovrà quindi fornire sostegno alla **ristrutturazione degli edifici**, all'accesso ad **alloggi efficienti** dal punto di vista energetico e alla fornitura di soluzioni di efficienza energetica a prezzi accessibili.