



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Piano Casa e Politiche nazionali dell'abitare

Osservazioni e Proposte

23 Luglio 2026





Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro

L'ASSEMBLEA

(nella seduta del 23 luglio 2026)

VISTO l'articolo 99 della Costituzione;

VISTA la legge 30 dicembre 1986, n. 936, recante "Norme sul Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro", e in particolare: l'articolo 10 (Attribuzioni), lettera a), che attribuisce al Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (CNEL) il compito di esprimere valutazioni e proposte sui più importanti documenti e atti di politica e di programmazione economica e sociale; lettera f), che stabilisce che il Consiglio contribuisca all'elaborazione della legislazione che comporta indirizzi di politica economica e sociale; visti inoltre l'articolo 12 (Contributo all'elaborazione della legislazione), che regola la trasmissione delle pronunce del CNEL al Governo, alle Camere, alle Regioni e Province autonome ed alle Istituzioni europee; l'articolo 14 (Pronunce del CNEL) che statuisce l'iter di assunzione, da parte dell'Assemblea, delle pronunce del CNEL;

VISTO il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, in particolare l'articolo 16 (Pareri) e 18 (Osservazioni e proposte, Rapporti, Relazioni, studi indagini);

VISTO il regolamento della Camera dei deputati, in particolare gli articoli 146 e 147, che regolano tempi e modi di esercizio della facoltà dell'Assemblea e delle Commissioni di acquisire pareri ovvero studi e indagini del CNEL sull'oggetto della discussione;

VISTO il programma di attività della XI Consiliatura 2023-2028, adottato con voto unanime dall'Assemblea del CNEL nella seduta del 22 novembre 2023;

VISTO il programma annuale di attività per l'anno 2026, comprensivo dei cronoprogrammi settoriali di intervento, approvato nella seduta del 28 gennaio 2026;

CONSIDERATO che, nell'ambito del Programma della XI Consiliatura, con determinazione del Presidente n. 22 del 2 dicembre 2025, è stato costituito il gruppo di lavoro dedicato al "Piano Nazionale di Edilizia Pubblica e Sociale" coordinato dal Consigliere Massimo GIUNTOLI e composto dai Consiglieri Fiovo BITTI, Marcella MALLÉN, Enrica MORLICCHIO, Paola PALMIERI, Graziano TILATTI, nonché dagli esperti esterni Paolo ACCIAI, Claudio FALASCA, Laura MARIANI, Luigi VELTRO e Rossana ZACCARIA;

TENUTO CONTO dell'informativa tenutasi presso la Commissione Istruttoria II nelle sedute del 14 gennaio 2026, 13 maggio 2026, 11 giugno 2026 e 16 luglio 2026 e delle osservazioni pervenute;

VISTI gli esiti del ciclo di audizioni svolte il 24 marzo 2026, 26 marzo 2026, 9 aprile 2026 e 15 aprile 2026 con i principali soggetti istituzionali che realizzano in modo sistematico e continuativo studi e analisi in materia di edilizia pubblica e sociale;

PRESO ATTO del dibattito avvenuto nella seduta dell'Assemblea del 23 luglio 2026 sul Documento di osservazioni e proposte "Piano Casa e Politiche nazionali dell'abitare"

SU PROPOSTA del Relatore, Consigliere Massimo Giuntoli;

SENTITO il Segretario Generale, dott. Massimiliano Monnanni;

APPROVA

l'unito Documento di Osservazioni e proposte "Piano Casa e Politiche nazionali dell'abitare" e delibera di trasmetterlo alle competenti Commissioni parlamentari.

Il Presidente

F. to Prof. Renato BRUNETTA

XI CONSILIATURA 2023 - 2028

PIANO CASA E POLITICHE NAZIONALI DELL'ABITARE

Osservazioni e Proposte

23 Luglio 2026

INDICE

Premessa

Nota metodologica

PARTE I - IL QUADRO DELLA CRISI ABITATIVA

1. La casa come infrastruttura sociale nazionale

2. Il quadro normativo: dal decreto-legge n. 66 del 7 maggio 2026 alla legge di conversione n. 116 del 2 luglio 2026

3. I tre pilastri della politica abitativa

3.1 Edilizia Residenziale Pubblica (ERP)

3.2 *Housing* sociale, partenariati e interesse pubblico

3.3 Affitti, locazione stabile e locazioni brevi

4. Il contributo del Politecnico di Torino: il cambio di paradigma

5. Il modello M-VAT: misurare il disagio per orientare le risorse

6. La Piattaforma Digitale Nazionale del Disagio Abitativo

PARTE II - OSSERVAZIONI E PROPOSTE

7. Risorse non a pioggia e microaree vulnerabili

8. *Governance* multilivello e ruolo dei Comuni

9. Qualità dell'abitare, servizi e transizione energetica

10. Monitoraggio, valutazione e misurazione degli impatti

PARTE III - PROPOSTE PRIORITARIE E EVENTUALE INIZIATIVA LEGISLATIVA

11. Osservazioni di *policy*

12. Proposte prioritarie

13. L'iniziativa legislativa del CNEL

14. Considerazioni conclusive

PREMESSA

Il presente documento è stato elaborato dal Gruppo di Lavoro con il supporto tecnico-scientifico del Politecnico di Torino – OICT Ricerche.

La disponibilità di un'abitazione adeguata rappresenta una preconditione essenziale per l'effettivo esercizio dei diritti di cittadinanza. La casa non costituisce soltanto un bene economico o patrimoniale, ma una infrastruttura sociale fondamentale, dalla quale dipendono inclusione, stabilità lavorativa, accesso ai servizi, percorsi formativi, tutela della salute e qualità della vita.

Negli ultimi anni il sistema abitativo italiano è stato interessato da profonde trasformazioni. L'aumento dei canoni di locazione, la riduzione del potere d'acquisto delle famiglie, la scarsità di alloggi pubblici disponibili, la crescita delle locazioni brevi e il progressivo ampliamento delle disuguaglianze territoriali hanno determinato l'emersione di nuove forme di disagio abitativo e l'estensione della vulnerabilità a fasce sempre più ampie della popolazione.

La questione abitativa coinvolge oggi non soltanto i nuclei in condizione di fragilità economica e sociale, ma anche giovani, studenti, lavoratori fuori sede, famiglie mono-reddito, anziani e segmenti significativi del ceto medio che incontrano crescenti difficoltà nell'accesso a soluzioni abitative sostenibili.

Tale scenario impone il superamento di una logica emergenziale e frammentata e richiede la definizione di una politica nazionale dell'abitare stabile, programmata, misurabile e orientata alla valutazione dei risultati, in grado di integrare dimensione sociale, sviluppo territoriale, sostenibilità ambientale ed efficienza amministrativa.

NOTA METODOLOGICA

Il presente documento è il risultato di un articolato percorso istruttorio promosso dal Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro sul tema del Piano Casa e delle politiche nazionali dell'abitare, sviluppato nell'ambito del Gruppo di lavoro intercommissione istituito con Decreto del Presidente del CNEL n. 22 del 2 dicembre 2025 e dedicato all'elaborazione di proposte in materia di edilizia pubblica e sociale.

L'iniziativa trae origine da un autonomo percorso di approfondimento e di analisi avviato dal CNEL nella consapevolezza che la questione abitativa rappresenti una delle principali sfide economiche e sociali del Paese, con effetti diretti sulla coesione territoriale, sulla mobilità del lavoro, sull'inclusione sociale e sul funzionamento del sistema di *welfare*.

Nel corso dell'istruttoria, il Gruppo di lavoro ha promosso un ampio confronto con i principali attori istituzionali, economici e sociali coinvolti nelle politiche dell'abitare, mediante audizioni, incontri di approfondimento, acquisizione di contributi tecnici e interlocuzioni con amministrazioni centrali e territoriali, enti gestori del patrimonio residenziale pubblico, organizzazioni rappresentative degli inquilini, associazioni imprenditoriali, operatori finanziari e soggetti del Terzo settore. Hanno inoltre contribuito ai lavori, tra gli altri, l'Agenzia del Demanio, l'Agenzia delle Entrate – Osservatorio del Mercato Immobiliare, Cassa Depositi e Prestiti, Federcasa, Nomisma, CRESME, ANCE e Fondazione *Housing* Sociale.

Dalle audizioni e dai contributi acquisiti è emersa una valutazione ampiamente condivisa: la crisi dell'abitare non può essere affrontata come una questione contingente né essere ricondotta alla sola dimensione edilizia. Essa investe una pluralità di profili strettamente interconnessi, tra cui il lavoro, i redditi delle famiglie, l'accesso ai servizi, le politiche di welfare, la rigenerazione urbana, la sostenibilità energetica, la competitività dei territori e la capacità amministrativa degli enti locali.

Il percorso istruttorio si è avvalso altresì del contributo tecnico-scientifico del Politecnico di Torino – OICT Ricerche, che ha rafforzato il quadro metodologico e conoscitivo delle analisi svolte. Tale collaborazione ha consentito di sviluppare un approccio fondato sulla misurazione del disagio abitativo, sulla sua rappresentazione territoriale, sulla costruzione di indicatori di vulnerabilità e sull'individuazione di criteri oggettivi

per orientare la programmazione pubblica e il riparto delle risorse verso i territori e le microaree caratterizzati dalle maggiori criticità.

Nel corso dei lavori è intervenuta l'adozione del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, successivamente convertito, con modificazioni, dalla legge 2 luglio 2026, n. 116, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa. L'attività istruttoria già avviata dal CNEL ha consentito di analizzare il provvedimento nel quadro di una riflessione più ampia sulla governance delle politiche abitative, considerandolo non come un intervento emergenziale, ma come l'avvio di un percorso volto alla costruzione di una politica nazionale dell'abitare stabile, integrata, misurabile e orientata alla valutazione dei risultati. Le modifiche introdotte in sede di conversione confermano, inoltre, la necessità di un approccio strutturale al tema della casa, fondato sulla programmazione di lungo periodo, sul coordinamento multilivello delle istituzioni e sul rafforzamento degli strumenti di edilizia residenziale pubblica, sociale e a canone accessibile.

Il presente documento raccoglie pertanto gli esiti del percorso istruttorio svolto, integrando il contributo delle audizioni, delle analisi tecniche e degli approfondimenti scientifici acquisiti. Esso propone una lettura organica delle politiche dell'abitare fondata su alcuni assi strategici: il riconoscimento della casa come infrastruttura sociale nazionale; la misurazione del disagio abitativo attraverso il modello M-VAT; la realizzazione di una piattaforma nazionale dei dati sull'abitare; l'orientamento selettivo delle risorse verso i contesti caratterizzati da maggiore vulnerabilità; la costruzione di un sistema permanente di monitoraggio e valutazione degli impatti delle politiche pubbliche.

Il principale elemento di innovazione emerso dal percorso promosso dal CNEL consiste nell'aver ricondotto il tema del Piano Casa a un metodo stabile di governo delle politiche pubbliche: conoscere il fabbisogno, misurare il disagio, individuare le priorità territoriali, orientare le risorse e verificare gli effetti concretamente prodotti dagli interventi realizzati. In questa prospettiva, la casa non viene considerata esclusivamente come oggetto di interventi edilizi, ma come il fulcro di una politica nazionale di coesione sociale, sviluppo territoriale e inclusione.

PARTE I

IL QUADRO DELLA CRISI ABITATIVA

1. La casa come infrastruttura sociale nazionale

La posizione del CNEL muove da un principio politico essenziale: l'abitare è una infrastruttura sociale nazionale. La casa non è soltanto un bene privato, né un comparto edilizio; è condizione abilitante per l'esercizio dei diritti fondamentali e per la partecipazione alla vita economica e sociale.

Stabilità abitativa significa continuità lavorativa, accesso all'istruzione, tutela della salute, possibilità di cura familiare, mobilità territoriale, autonomia dei giovani, sicurezza urbana, attrattività dei territori e tenuta delle comunità. Per questo la crisi dell'abitare è una questione di *welfare*, lavoro, formazione, sanità, coesione sociale, competitività territoriale e transizione energetica.

La crisi attuale deriva da fattori convergenti: riduzione della programmazione pubblica, indebolimento dell'ERP, crescita dei canoni, aumento dei costi di costruzione e riqualificazione, perdita di potere d'acquisto, pressione delle locazioni brevi nelle aree urbane e turistiche, invecchiamento della popolazione, domanda studentesca e lavorativa fuori sede, insufficienza dei fondi di sostegno e frammentazione delle competenze.

Da questa diagnosi discende una conclusione politica: un Piano Casa nazionale non può essere un semplice elenco di interventi edilizi. Deve diventare una politica stabile, misurabile, multilivello e territorializzata.

Riconoscere l'abitare come infrastruttura sociale significa considerare la casa alla pari delle altre infrastrutture essenziali del Paese: non produce solo valore individuale, ma abilita lavoro, salute, formazione, cura, sicurezza e inclusione.

Questa impostazione consente anche di parlare a una platea ampia: non solo ai nuclei in povertà assoluta, ma anche ai giovani che non riescono a uscire dalla famiglia di origine, ai lavoratori mobili, agli studenti, agli anziani soli e ai ceti medi esposti all'aumento dei costi dell'abitare.

- L'obiettivo è passare dalla logica dell'emergenza alla costruzione di una politica nazionale dell'abitare, con obiettivi, dati, responsabilità e valutazioni verificabili.

2. Il quadro normativo: dal decreto-legge n. 66 del 7 maggio 2026 alla legge di conversione n. 116 del 2 luglio 2026

L'adozione del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa, e la sua successiva conversione nella legge 2 luglio 2026, n. 116, hanno rappresentato un primo intervento organico volto a rafforzare le politiche abitative nazionali, attraverso misure dirette al recupero del patrimonio esistente, alla promozione dell'edilizia residenziale pubblica e sociale e all'incremento dell'offerta di alloggi a prezzi accessibili.

La legge di conversione n. 116/2026 costituisce un passaggio significativo in questa direzione, in quanto interviene sul recupero del patrimonio immobiliare, introduce strumenti di semplificazione amministrativa e attiva canali finanziari e procedurali finalizzati ad accelerare la realizzazione degli interventi previsti. In tale prospettiva, il provvedimento appare meritevole di valorizzazione soprattutto per avere riportato la questione abitativa al centro dell'agenda pubblica nazionale.

Al tempo stesso, la portata delle criticità emerse nel corso dei lavori del Gruppo richiede che tali misure siano inserite all'interno di una cornice strategica più ampia, strutturale e orientata ai risultati. La sfida non riguarda soltanto il numero di alloggi da recuperare o realizzare, ma anche l'individuazione dei territori prioritari, dei destinatari degli interventi, dei criteri di allocazione delle risorse e degli strumenti necessari per valutarne l'efficacia nel tempo.

In questo quadro, il contributo del CNEL si pone in una logica di integrazione e rafforzamento dell'impianto normativo introdotto dal decreto-legge n. 66/2026 e dalla successiva legge di conversione n. 116/2026. L'obiettivo è favorire il passaggio da un programma straordinario a una vera e propria politica pubblica permanente dell'abitare, fondata sulla misurazione dei fabbisogni, sulla programmazione pluriennale, sul coordinamento tra livelli istituzionali e sulla valutazione degli impatti sociali, economici e territoriali.

In tale prospettiva, il lavoro svolto può costituire il primo modulo di una strategia nazionale dell'abitare per il periodo 2026-2036, accompagnata da strumenti di monitoraggio e supporto decisionale quali la Banca Dati dell'Abitare, indicatori territoriali condivisi, sistemi di assistenza tecnica agli enti attuatori, meccanismi di valutazione degli impatti e una relazione annuale sullo stato delle politiche abitative.

Alle Commissioni si sottopone pertanto un metodo finalizzato a programmare, allocare e valutare in modo trasparente ed efficace le risorse destinate all'abitare, rafforzando l'attuazione delle disposizioni introdotte dal decreto-legge n. 66/2026 e dalla

legge n. 116/2026 e contribuendo alla costruzione di una politica nazionale dell'abitare stabile, misurabile e orientata ai risultati.

3. I tre pilastri della politica abitativa

Il documento CNEL individua tre pilastri che devono rimanere distinti, pur dentro una strategia unitaria: edilizia residenziale pubblica, *housing* sociale e *affordable housing*, locazione stabile e mercato degli affitti. La chiarezza tra questi strumenti è decisiva per evitare risposte indistinte a bisogni profondamente diversi.

L'ERP risponde alle fasce a più basso reddito e ai nuclei in maggiore vulnerabilità. Richiede risorse pubbliche dirette, preferibilmente a fondo perduto, recupero degli alloggi vuoti, manutenzione, efficientamento, riordino degli enti gestori e fiscalità coerente con la funzione sociale del patrimonio pubblico.

L'*housing* sociale e l'*affordable housing* rispondono invece alla fascia intermedia: giovani, studenti, lavoratori essenziali, lavoratori mobili, anziani autosufficienti, famiglie monoreddito e nuclei che non accedono all'ERP ma non reggono i prezzi del mercato. Qui servono regia pubblica, canoni realmente sostenibili, vincoli sociali lunghi, strumenti di garanzia e operatori riconoscibili.

Il mercato degli affitti è il terzo fronte della crisi. Occorrono rifinanziamento dei fondi, prevenzione della morosità, garanzie per proprietari e inquilini, canone concordato realmente accessibile e governo delle locazioni brevi nei territori ad alta tensione abitativa.

La distinzione tra i tre pilastri serve anche a evitare un equivoco politico: non tutto ciò che produce alloggi accessibili è ERP, non tutto ciò che è *housing* sociale risponde alla povertà abitativa grave, non tutto ciò che riguarda l'affitto può essere trattato con strumenti edilizi.

Una politica nazionale matura deve calibrare gli strumenti in base all'intensità del bisogno: tutela pubblica diretta per le fragilità più gravi, canoni accessibili per la fascia intermedia, garanzie e stabilizzazione per il mercato della locazione.

3.1 Edilizia Residenziale Pubblica (ERP) L'edilizia residenziale pubblica deve tornare a essere una componente strutturale del welfare nazionale. Il patrimonio pubblico abitativo non può essere considerato una riserva residuale, né può essere progressivamente eroso da alienazioni non compensate. Il recupero degli alloggi non as-

segnabili rappresenta una priorità immediata, perché consente di aumentare l'offerta pubblica senza nuovo consumo di suolo.

Il CNEL propone un programma specifico per il recupero degli alloggi ERP sfitti o non assegnabili, con risorse dedicate, tempi certi, procedure semplificate, costi standard di intervento e rendicontazione pubblica degli alloggi effettivamente rimessi in disponibilità. Il recupero deve essere misurato non solo in termini finanziari, ma in termini di alloggi consegnati, tempi di assegnazione e riduzione delle liste di attesa.

Serve inoltre una cornice nazionale sugli enti gestori, capace di definire missione sociale, standard minimi, obblighi di trasparenza, sostenibilità gestionale, manutenzione programmata, contrasto alla morosità e revisione della fiscalità gravante sul patrimonio pubblico.

Particolare attenzione deve essere posta alla fiscalità. Se un patrimonio destinato a finalità sociali viene trattato come patrimonio immobiliare ordinario, risorse che dovrebbero finanziare manutenzione e riqualificazione vengono sottratte alla funzione pubblica dell'ERP.

Il recupero del patrimonio esistente è anche la misura più coerente con gli obiettivi ambientali: riduce consumo di suolo, valorizza immobili già pubblici, accelera la disponibilità di alloggi e produce effetti sociali immediatamente percepibili. La tutela dello stock pubblico è un punto politico non rinunciabile. Eventuali alienazioni, riscatti o operazioni di valorizzazione non devono impoverire il patrimonio abitativo pubblico, ma alimentare il recupero o l'incremento di ERP ed ERS sul territorio.

- L'*housing* sociale non può sostituire l'ERP: può affiancarlo, ma non assorbirne la funzione pubblica primaria.

3.2 *Housing* sociale, partenariati e interesse pubblico

Il CNEL riconosce che l'ERP, da sola, non può coprire l'intera domanda abitativa. Una quota crescente della popolazione non ha i requisiti per accedere all'alloggio pubblico, ma non riesce a sostenere canoni o prezzi di mercato. È la fascia intermedia, sempre più ampia e politicamente rilevante.

Per questa fascia servono strumenti differenziati: edilizia residenziale sociale, *housing* sociale, *student housing*, *senior housing*, *service housing*, locazione accessibile, edilizia convenzionata e programmi integrati. Il termine 'sociale non può essere usato in modo

generico: deve essere collegato a destinatari, canoni, durata dei vincoli, requisiti degli operatori, controlli, obblighi gestionali e criteri anti-speculativi.

Il partenariato pubblico-privato può avere un ruolo importante, ma solo dentro una regia pubblica forte. Il privato non va demonizzato, ma orientato alla produzione di valore pubblico. Costo del suolo, costo di costruzione, costo del capitale, fiscalità, tempi autorizzativi, durata dei vincoli, canone finale e impatto sociale devono essere letti congiuntamente.

Il rischio da evitare è finanziare interventi formalmente calmierati ma sostanzialmente non accessibili alle fasce cui sono destinati. La sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione deve sempre essere bilanciata con l'effettiva accessibilità sociale.

Il partenariato deve essere valutato in base al valore pubblico generato. Premialità urbanistiche, agevolazioni, garanzie o strumenti finanziari sono giustificabili solo se producono canoni sostenibili, vincoli sociali duraturi, qualità urbana e benefici misurabili.

In assenza di criteri chiari, il rischio è che la nozione di accessibilità venga definita solo come sconto rispetto al mercato. Per il CNEL, invece, l'accessibilità deve essere misurata anche sul rapporto tra canone, reddito disponibile, costi energetici e condizioni complessive dell'abitare.

3.3 Affitti, locazione stabile e locazioni brevi

Il mercato della locazione è oggi uno dei punti di maggiore pressione sociale. La crescita dei canoni, la riduzione dei fondi di sostegno, l'instabilità dei redditi e la diffusione delle locazioni brevi comprimono l'accesso alla casa per famiglie vulnerabili, giovani, studenti e lavoratori.

Il CNEL propone di rilanciare il Fondo affitti e il Fondo morosità incolpevole, di rafforzare gli strumenti di prevenzione degli sfratti, di introdurre garanzie per la locazione stabile e di aggiornare la disciplina del canone concordato affinché produca reale accessibilità. Il canone sostenibile non può essere definito soltanto come riduzione rispetto al mercato: deve essere valutato anche in rapporto al reddito disponibile e al costo complessivo dell'abitare.

Le locazioni brevi devono essere affrontate con equilibrio. Non si tratta di contrapporre turismo e residenza, ma di tutelare la funzione abitativa nei territori ad alta ten-

sione. Servono dati certi, tracciabilità, poteri comunali graduati e la possibilità di destinare una quota del gettito a fondi locali per l'affitto stabile e per il recupero dell'ERP.

Senza una strategia sulla locazione ordinaria, il Piano Casa rischia di intervenire solo su una parte del problema, lasciando scoperto il segmento in cui oggi si concentra gran parte della nuova vulnerabilità.

Il nodo degli affitti ha una valenza sociale e produttiva. Dove i canoni crescono oltre la capacità reddituale, le città perdono giovani, lavoratori essenziali, studenti e famiglie, con effetti diretti sulla competitività e sulla qualità dei servizi.

La regolazione delle locazioni brevi deve essere selettiva e territoriale. Non servono divieti generalizzati, ma strumenti proporzionati nelle aree dove la pressione turistica o universitaria sottrae stabilmente alloggi alla funzione residenziale.

4. Il contributo del Politecnico: il cambio di paradigma

Il contributo tecnico-scientifico del Politecnico di Torino - OICT Ricerche rappresenta l'elemento che consente al percorso CNEL di compiere un salto di qualità. Il punto non è aggiungere dati a una relazione, ma cambiare il modo in cui le politiche abitative decidono dove intervenire, con quali priorità, con quali risorse e con quali indicatori di risultato.

Il Politecnico qualifica il disagio abitativo come fenomeno strutturale, multidimensionale, cumulativo, multiscalare e dinamico. Esso non si distribuisce in modo uniforme: cambia tra aree del Paese, tra Regioni, tra Comuni e soprattutto all'interno degli stessi Comuni. Per questo una politica nazionale che distribuisca risorse solo per quote amministrative, spesa storica o capacità progettuale rischia di non intercettare le aree dove il bisogno è più intenso.

Il cambio di paradigma consiste nel passare dalla logica 'prima i fondi e poi i progetti' alla logica 'prima la mappa del bisogno, poi le priorità, poi gli interventi e infine il

monitoraggio degli impatti'. Il modello M-VAT consente di costruire questa infrastruttura decisionale.

Il modello non sostituisce la responsabilità politica e amministrativa. Fornisce però un quadro conoscitivo oggettivo, aggiornabile e verificabile, indispensabile per rendere le decisioni più trasparenti e socialmente orientate.

Il contributo scientifico rende il documento CNEL più forte perché sposta il confronto dal piano delle opinioni al piano della verificabilità. Le scelte pubbliche restano politiche, ma devono poter essere motivate sulla base di evidenze condivise.

La misurazione del disagio abitativo non è tecnicismo: è garanzia democratica. Consente di spiegare perché un territorio riceve più risorse di un altro, quali bisogni si intendono affrontare e quali effetti ci si attende dagli interventi finanziati.

- La novità politica è il superamento dei riparti a pioggia attraverso un metodo di misurazione del disagio abitativo.

5. Il modello M-VAT: misurare il disagio per orientare le risorse

Il modello M-VAT - Modello di Vulnerabilità Abitativa e Territoriale - è concepito come un sistema integrato di analisi finalizzato a individuare, misurare e monitorare le condizioni di disagio abitativo e le fragilità territoriali. La sua funzione è supportare la programmazione, la ripartizione delle risorse e la valutazione degli impatti.

La misurazione non può basarsi su una singola variabile. Reddito, canoni, valori immobiliari, degrado edilizio, affollamento, età, istruzione, accessibilità ai servizi, domanda ERP, condizioni energetiche, dinamica demografica e capacità attuativa non sono fenomeni separati: si combinano e producono vulnerabilità diverse.

Il modello si fonda su variabili *driver*, indicatori compositi e, progressivamente, un indicatore sintetico. Gli indicatori compositi possono rappresentare la dimensione socioeconomica, il degrado edilizio e abitativo, il degrado territoriale, la criticità del mer-

cato immobiliare e il fabbisogno abitativo. L'indicatore sintetico consente di classificare i livelli di vulnerabilità e di confrontare territori diversi.

La prima applicazione può essere semplificata e immediatamente operativa, usando dati ufficiali già disponibili. Il modello a regime potrà essere progressivamente raffinato con l'integrazione delle banche dati nazionali, regionali e comunali.

La forza del M-VAT è la sua natura evolutiva. Nella prima fase può funzionare con le informazioni già disponibili; a regime può crescere con nuove basi dati, indicatori più robusti e scale territoriali più dettagliate.

Il modello deve restare comprensibile e governabile. Indicatori, mappe e criteri di riparto devono essere leggibili non solo dagli specialisti, ma anche dagli amministratori, dai tecnici comunali e dai cittadini interessati a comprendere le ragioni delle decisioni pubbliche.

6. La Piattaforma digitale nazionale del disagio abitativo

Il modello M-VAT richiede una infrastruttura informativa stabile. La Banca Dati dell'Abitare prevista dal Piano Casa deve evolvere in una Piattaforma Digitale Nazionale del Disagio Abitativo, intesa non come semplice archivio, ma come infrastruttura permanente di conoscenza, programmazione, monitoraggio e valutazione.

La piattaforma dovrebbe integrare progressivamente le informazioni provenienti da ISTAT, Agenzia delle Entrate, Catasto, OMI, INPS, MEF, MIT, Regioni, Comuni, Città metropolitane, enti gestori ERP, Agenzia del Demanio e altri soggetti pubblici o di interesse pubblico competenti.

Le banche dati pubbliche utilizzano oggi unità territoriali, classificazioni e livelli di aggiornamento non omogenei. La piattaforma deve superare questa frammentazione attraverso standard informativi comuni, interoperabilità, georeferenziazione e aggiornamento periodico degli indicatori.

Particolare rilievo assume la costruzione di una banca dati nazionale ERP: domande, graduatorie, assegnazioni, patrimonio disponibile, alloggi non assegnabili, stato ma-

nutentivo, tempi di assegnazione e costi di recupero sono informazioni essenziali per misurare correttamente il fabbisogno.

La piattaforma è anche uno strumento di modernizzazione amministrativa. Permette di passare da raccolte dati episodiche a un sistema continuo, aggiornabile e interoperabile, capace di accompagnare l'intero ciclo di vita del Piano Casa.

La protezione dei dati personali deve essere garantita, ma non può diventare un alibi per la frammentazione informativa. La sfida è costruire standard comuni, accessi regolati, dati aggregati e strumenti di restituzione pubblica utili alla programmazione.

- La piattaforma digitale è la condizione tecnica per rendere stabile il metodo: senza dati integrati, il riparto delle risorse resta fragile, opaco o eccessivamente discrezionale.

PARTE II

OSSERVAZIONI E PROPOSTE

7. Risorse non a pioggia e microaree vulnerabili

La conseguenza politica più rilevante del modello M-VAT è la territorializzazione dei flussi economici. Le risorse devono essere orientate verso territori e microaree caratterizzati da maggiore vulnerabilità abitativa, sociale, energetica e territoriale, tenendo conto anche della cantierabilità e della capacità attuativa.

Il CNEL propone di superare criteri meramente proporzionali, storici o indifferenziati. La distribuzione uniforme non considera l'intensità del disagio. La sola competizione progettuale rischia invece di premiare i territori amministrativamente più forti, non necessariamente quelli più fragili.

La programmazione deve operare su più livelli. Lo Stato può ripartire le risorse tra Regioni sulla base di fabbisogni territoriali, condizioni di disagio e capacità attuativa. Le Regioni possono assegnare ai Comuni in base a indicatori di vulnerabilità e domanda insoddisfatta. I Comuni possono individuare quartieri, sezioni censuarie, zone statistiche e microaree dove il disagio si concentra concretamente.

Questo passaggio è politicamente decisivo: non sono sempre i Comuni nel loro complesso a essere vulnerabili, ma specifiche porzioni del territorio comunale e metropolitano. Se il Piano Casa non arriva a questa scala, rischia di produrre interventi formalmente corretti ma deboli sul piano dell'impatto sociale.

Il superamento della distribuzione a pioggia è il messaggio politico più riconoscibile. Non significa penalizzare alcuni territori, ma riconoscere che l'intensità del bisogno non è uniforme e che l'equità richiede criteri differenziati.

Le microaree vulnerabili sono il luogo dove la politica diventa concreta: isolati, quartieri, zone statistiche, ambiti urbani o territori interni nei quali si sommano redditi bassi, degrado edilizio, carenza di servizi, povertà energetica e fragilità sociale.

8. Governance multilivello e ruolo dei Comuni

L'attuazione del Piano Casa richiede una governance multilivello fondata sulla cooperazione tra Unione europea, Stato, Regioni, Comuni, enti gestori, soggetti pubblici,

operatori privati e Terzo settore. Nessun livello istituzionale è oggi in grado di affrontare autonomamente la crisi abitativa.

Lo Stato deve definire indirizzi strategici, criteri nazionali di misurazione, standard informativi, modalità di monitoraggio e obiettivi generali. Le Regioni devono concorrere alla programmazione territoriale e integrare le politiche abitative con welfare, rigenerazione urbana, efficientamento energetico, mobilità, inclusione sociale e sviluppo territoriale.

I Comuni costituiscono il livello primario di individuazione del fabbisogno, localizzazione degli interventi, gestione delle microaree vulnerabili, attivazione dei servizi e valutazione degli impatti. Ma perché possano svolgere questa funzione devono essere rafforzati sul piano tecnico, amministrativo e digitale.

Assistenza tecnica, formazione, sistemi informativi territoriali, strumenti GIS, modelli di valutazione e procedure standardizzate sono necessari per evitare che i territori più fragili non riescano a utilizzare le risorse o le utilizzino in modo non strategico.

La governance multilivello deve evitare sia il centralismo inefficace sia la frammentazione locale. Lo Stato deve garantire standard e criteri; Regioni e Comuni devono tradurli in programmazione territoriale e interventi coerenti con i bisogni reali.

Senza rafforzamento amministrativo, le risorse rischiano di non arrivare dove servono. Per questo assistenza tecnica, formazione e strumenti digitali devono essere considerati parte integrante della politica abitativa, non costi accessori.

- Il CNEL può svolgere una funzione di raccordo, conoscenza e monitoraggio, coerente con il proprio ruolo costituzionale di consulenza al Parlamento e al Governo.

9. Qualità dell'abitare, servizi e transizione energetica

La politica della casa non può produrre nuovi quartieri fragili. Ogni intervento abitativo deve essere collegato a servizi, mobilità, scuole, sanità territoriale, spazi pubblici, commercio di prossimità, verde, accessibilità digitale, comunità energetiche e manutenzione nel tempo.

La qualità dell'abitare non si misura solo con il numero di alloggi realizzati o recuperati. Si misura con la capacità di generare luoghi vivibili, connessi, accessibili e socialmente equilibrati. Per questo ogni programma finanziato dovrebbe includere un piano

gestionale, un piano di manutenzione, un quadro di servizi di prossimità, una valutazione ex ante degli impatti e un monitoraggio ex post.

La povertà energetica deve essere considerata componente strutturale del disagio abitativo. Gli interventi di recupero, riqualificazione e nuova offerta devono contribuire alla riduzione dei consumi, al contenimento dei costi per le famiglie e al miglioramento delle prestazioni energetiche del patrimonio abitativo pubblico, sociale e privato vulnerabile.

L'abitare va quindi collocato dentro una strategia di rigenerazione urbana e territoriale, non dentro una logica puramente edilizia. La casa è il punto di ingresso di una politica più ampia di coesione, sostenibilità e qualità urbana.

La qualità abitativa deve essere parte dei criteri di finanziamento. Un alloggio privo di servizi, lontano dalla mobilità, energeticamente inefficiente o non mantenuto nel tempo rischia di spostare il disagio invece di risolverlo.

Il Piano Casa deve quindi dialogare con le politiche urbane, energetiche e sociali. La misurazione dell'impatto deve includere anche riduzione dei costi energetici, accessibilità ai servizi, qualità dello spazio pubblico e capacità di generare comunità.

10. Monitoraggio, valutazione e misurazione degli impatti

Il Piano Casa deve essere accompagnato da un sistema permanente di monitoraggio, valutazione e misurazione degli impatti. Non basta sapere quante risorse sono state impegnate o quanti cantieri sono stati avviati. Occorre sapere se gli interventi riducono effettivamente il disagio abitativo.

Il monitoraggio deve riguardare l'avanzamento procedurale, finanziario, fisico e territoriale. La valutazione deve invece misurare risultati e impatti: alloggi recuperati, riduzione degli alloggi ERP non assegnabili, riduzione delle domande inevase, rapporto canone/reddito, prevenzione degli sfratti, riduzione della povertà energetica, accessibilità ai servizi, qualità urbana e coesione territoriale.

Gli impatti devono essere individuati ex ante, circoscritti, quantificabili e successivamente verificati. I risultati della valutazione devono alimentare l'aggiornamento pe-

riodico degli indicatori, dei criteri di programmazione e del modello di supporto alla ripartizione delle risorse.

In questa prospettiva, il Piano Casa non è una semplice sequenza di interventi finanziati, ma un processo dinamico di apprendimento istituzionale. Conoscenza, programmazione, attuazione, monitoraggio e valutazione diventano parti di un unico ciclo decisionale.

La cultura della valutazione è il passaggio che consente di correggere le politiche nel tempo. Un programma decennale deve poter apprendere dai propri risultati, modificando criteri, priorità e strumenti quando gli impatti non sono coerenti con gli obiettivi.

Il monitoraggio degli impatti rafforza anche la legittimazione pubblica della spesa: cittadini, Parlamento e amministrazioni possono verificare non solo quanto si è speso, ma quale riduzione del disagio è stata effettivamente prodotta.

- La relazione annuale al Parlamento e al CNEL dovrebbe riguardare gli esiti, non solo l'avanzamento amministrativo e finanziario.

PARTE III

PROPOSTE PRIORITARIE E EVENTUALE INIZIATIVA LEGISLATIVA

11. Osservazioni di *policy*

Alla luce del percorso istruttorio svolto, si caldeggia una posizione costruttiva e autonoma. Il recentissimo intervento normativo contiene misure utili, ma per produrre effetti duraturi deve essere inserito in una cornice metodologica stabile, capace di orientare l'intero ciclo delle politiche abitative: conoscenza del fabbisogno, programmazione, riparto delle risorse, attuazione, monitoraggio e valutazione degli impatti.

Le osservazioni politiche prioritarie sono cinque. Primo: l'abitare va riconosciuto come infrastruttura sociale nazionale. Secondo: il Piano Casa deve fondarsi su una mappa georiferita del fabbisogno abitativo. Terzo: le risorse devono essere orientate da vulnerabilità, fabbisogno, cantierabilità e impatto atteso. Quarto: ERP, *housing* sociale e locazione stabile devono restare strumenti distinti dentro una strategia unitaria. Quinto: ogni intervento deve essere valutato per gli effetti prodotti sulla riduzione del disagio abitativo.

La Banca Dati dell'Abitare e gli strumenti attuativi del decreto dovrebbero essere sviluppati come infrastruttura permanente, interoperabile e multilivello, capace di accompagnare il Piano Casa per l'intero orizzonte 2026-2036.

Il punto da assumere nel confronto parlamentare è netto: il tema non è solo finanziare la casa, ma governare l'abitare con metodo, dati, responsabilità e impatti misurabili.

La sintesi che si sottopone alle Commissioni non chiede semplicemente maggiori risorse, ma un diverso modo di programmare e utilizzare le risorse disponibili e quelle future.

La questione decisiva è l'allineamento tra fabbisogno, risorse e risultati: ogni programma deve indicare chi beneficia, dove si interviene, quale disagio si intende ridurre e come l'impatto sarà misurato.

12. Proposte prioritarie

Si propone un pacchetto di priorità immediatamente leggibile e coerente con il documento completo.

N.	Proposta	Contenuto politico
1	Programmazione decennale	Considerare la legge n. 116 del 2026 come primo modulo di una strategia 2026-2036.
2	Mappa nazionale del fabbisogno	Costruire una lettura georiferita del disagio abitativo alle diverse scale territoriali.
3	M-VAT	Adottare un modello nazionale di misurazione della vulnerabilità abitativa e territoriale.
4	Risorse non a pioggia	Orientare i finanziamenti verso territori e microaree con maggiore fabbisogno misurato.
5	Piattaforma digitale	Far evolvere la Banca Dati dell'Abitare in infrastruttura nazionale interoperabile.
6	ERP	Recuperare gli alloggi pubblici non assegnabili e rafforzare enti gestori e fiscalità sociale.
7	Locazione stabile	Rifinanziare i fondi, prevenire gli sfratti e rafforzare garanzie e canoni sostenibili.
8	Qualità urbana	Collegare alloggi, servizi, mobilità, energia, manutenzione e gestione sociale.
9	Comuni	Rafforzare capacità amministrativa, strumenti digitali e sistemi informativi territoriali.
10	Impatto	Misurare risultati sociali, economici, energetici e territoriali degli interventi.

Il pacchetto deve essere presentato come metodo di rafforzamento del Piano Casa, non come elenco di ulteriori adempimenti.

13. L'iniziativa legislativa CNEL

Il lavoro svolto consente di costruire un disegno di legge CNEL breve, di principi, non alternativo alla legge n. 116 del 2 luglio 2026. La proposta legislativa del CNEL dovrebbe innestarsi su tale legge e restare valida anche per future politiche abitative, indipendentemente dall'evoluzione del quadro politico e governativo.

Il cuore dell'articolato deve essere la misurazione del disagio abitativo. Una legge di principi potrebbe definire il disagio come fenomeno economico, sociale, territoriale, edilizio, energetico e ambientale; istituire il modello nazionale M-VAT; prevedere la Piattaforma Digitale Nazionale del Disagio Abitativo; stabilire criteri di riparto delle risorse fondati su fabbisogni misurabili; disciplinare monitoraggio, valutazione e relazione annuale.

Questa impostazione eviterebbe due rischi: da un lato, presentare un contro-Piano Casa in concorrenza con il decreto governativo; dall'altro, lasciare il lavoro CNEL confinato in una relazione priva di effetti normativi. Il disegno di legge può diventare la traduzione istituzionale del metodo emerso nel percorso istruttorio.

La proposta non sarebbe una legge di spesa, ma una legge-quadro di metodo: stabilisce come misurare il bisogno, come orientare le risorse, come integrare i dati e come verificare gli impatti.

Un articolato breve consentirebbe di non disperdere il lavoro svolto e di trasformarlo in proposta istituzionale. Gli articoli dovrebbero essere pochi, chiari e centrati su misurazione, dati, criteri di riparto, governance e monitoraggio.

La legge-quadro avrebbe anche una funzione di continuità: qualunque sia l'evoluzione del decreto o dei futuri programmi, il Paese disporrebbe di principi stabili per misurare il disagio abitativo e orientare le risorse pubbliche.

Il messaggio politico è: non un nuovo Piano Casa concorrente, ma una cornice permanente per rendere più equa, trasparente e verificabile ogni politica dell'abitare.

14. Considerazioni conclusive

La presente posizione vuole costituire un punto fermo. Il Piano Casa rappresenta una occasione importante, ma potrà produrre risultati duraturi solo se sostenuto da una infrastruttura di conoscenza, programmazione e valutazione. Il valore del percorso CNEL risiede nell'integrazione tra rappresentanza sociale, audizioni, conoscenza tecnica, università, dati territoriali e proposta istituzionale.

Il lavoro istruttorio svolto riconduce il tema dell'abitare a un metodo stabile di governo delle politiche pubbliche. La priorità non è soltanto incrementare l'offerta di alloggi, ma misurare il disagio, localizzare i fabbisogni, orientare i flussi economici e verificare gli impatti.

In questa prospettiva, si propone di trasformare il Piano Casa da programma straordinario a politica nazionale dell'abitare: programmazione decennale, distinzione degli strumenti, recupero del patrimonio pubblico, sostegno alla locazione stabile, partenariati orientati all'interesse pubblico, piattaforma dati e valutazione degli impatti.

Il punto politicamente più innovativo resta il superamento delle risorse a pioggia: ogni euro destinato alla casa deve poter essere collegato a un fabbisogno misurabile, a una priorità territoriale, a una popolazione beneficiaria e a un impatto verificabile.

Questa sintesi può costituire l'avvio di un percorso che trova il retroterra tecnico nel materiale completo del fascicolo istruttorio (allegato). Evidenzia il percorso svolto, il contributo tecnico-scientifico del Politecnico di Torino, il rapporto costruttivo che si pone rispetto alla legge 2 luglio 2026, n. 116 e la possibile evoluzione in ulteriore iniziativa legislativa, esercita dal CNEL.

In formula sintetica: misurare il disagio, orientare le risorse, evitare la dispersione, valutare gli impatti, costruire una politica nazionale dell'abitare.

Il CNEL si pone come sede istituzionale capace di tenere insieme rappresentanza sociale e metodo scientifico, offrendo al Governo e al Parlamento una proposta utile sia alla decisione politica sia all'attuazione amministrativa, nel quadro di una linea chiara: l'abitare non è un capitolo settoriale, ma una politica nazionale di coesione. La misurazione del disagio non riduce la politica a tecnica; al contrario, rende la decisione pubblica più trasparente, motivata e responsabile.