



PIANO CASA 2026 **E PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI** **DI EDILIZIA INTEGRATA**

- ▶ Analisi della disciplina risultante dalla conversione e blueprint operativo



Sommario

Sintesi esecutiva	3
Il contesto normativo	5
Una possibile svolta di sistema: dall'edilizia sociale all'housing come infrastruttura	6
Le modifiche introdotte in sede di conversione	7
Gli elementi strutturali del nuovo modello	8
L'housing come infrastruttura sociale	9
Dall'edilizia residenziale pubblica all'housing intermedio	10
Un modello fondato sul capitale privato	11
Il vincolo del 70%	14
La sostenibilità nei mercati a basso valore immobiliare	18
Rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo	20
Nuove opportunità per PPP, fondi e capitale istituzionale	23
Profili di finanza strutturata e possibile funzione di de-risking del modello 5P	25
La convenzione urbanistica come strumento di governance collaborativa	28
Housing come infrastruttura sociale: il quadro internazionale	30
Il possibile ruolo degli enti previdenziali	31
Misurazione dell'impatto e possibili Social Impact Credits	33
Dalla norma all'attuazione	36
Conclusioni	46

Sintesi esecutiva

Con la conversione in legge del Decreto-Legge 7 maggio 2026, n. 66, il legislatore italiano ha introdotto una delle più significative innovazioni degli ultimi anni nel settore dell'housing accessibile e della rigenerazione urbana. Tra le disposizioni di maggiore rilievo, l'articolo 9 disciplina i Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata, delineando un nuovo modello di intervento fondato sull'integrazione tra finalità pubbliche, iniziativa privata, regolazione urbanistica e sostenibilità economico-finanziaria.

La nuova disciplina può rappresentare un rilevante cambiamento di paradigma. **L'abitazione a prezzi accessibili non viene più considerata esclusivamente come una misura di politica sociale** o come un obbligo accessorio della trasformazione urbanistica, ma viene progressivamente qualificata come infrastruttura sociale, essenziale per sostenere la mobilità del lavoro, l'attrazione e la permanenza dei talenti, la competitività dei territori, la coesione sociale e il funzionamento dei servizi urbani.

I Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata sono destinati alla cosiddetta fascia intermedia del bisogno abitativo, composta da persone e nuclei familiari che non possiedono i requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica, ma che, al tempo stesso, non riescono a sostenere in modo adeguato i costi del mercato libero della locazione o dell'acquisto dell'abitazione. Tra i potenziali beneficiari rientrano giovani, famiglie, studenti universitari, lavoratori fuori sede, personale pubblico e privato soggetto a mobilità territoriale e lavoratori stagionali.

Uno degli elementi maggiormente innovativi della riforma è il ruolo attribuito agli investimenti privati. I programmi sono concepiti per essere realizzati mediante l'attrazione prevalente di capitale privato, con l'eventuale integrazione delle risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente. Il legislatore riconosce così che l'offerta di housing accessibile non può essere sviluppata su scala significativa esclusivamente attraverso la spesa pubblica, ma richiede un equilibrio nuovo tra interesse generale, iniziativa economica, pianificazione territoriale e governance di lungo periodo.

La struttura dei programmi si fonda sull'integrazione funzionale tra edilizia convenzionata, edilizia residenziale libera e funzioni urbane complementari.

Almeno il **70 %** dell'investimento riferibile alla componente residenziale deve essere destinato all'edilizia convenzionata, mentre prezzi e canoni devono risultare inferiori di almeno il **33 %** rispetto ai valori correnti di mercato. A tali obblighi si aggiunge un vincolo di destinazione e calmierazione di durata non inferiore a trent'anni, destinato a garantire la stabilità della funzione sociale dell'intervento.

La percentuale del 70% costituisce uno degli elementi più qualificanti della disciplina. Essa impedisce che l'housing accessibile venga ridotto a componente marginale di un'ordinaria operazione immobiliare e impone che la finalità sociale rappresenti il nucleo prevalente dell'investimento residenziale. Al tempo stesso, la sostenibilità del modello dipenderà dalla capacità di combinare correttamente la componente convenzionata con quella libera, con i servizi, con le premialità urbanistiche e con eventuali strumenti pubblici di sostegno o mitigazione del rischio.

La concreta applicazione della disciplina presenta infatti una criticità rilevante nei mercati a basso valore immobiliare. Nei territori nei quali il costo di costruzione o di rigenerazione si avvicina o supera il valore dell'immobile ultimato, la riduzione minima prevista per prezzi e canoni può determinare uno squilibrio non assorbibile dalla sola componente libera. In tali contesti, la realizzabilità dei programmi potrà richiedere apporti pubblici, disponibilità agevolata delle aree, riduzioni degli oneri, garanzie, premialità effettivamente utilizzabili, finanza di lungo periodo a costo contenuto o forme di perequazione tra interventi.

La riforma apre nuove prospettive per proprietari immobiliari, sviluppatori, fondi, investitori istituzionali, enti previdenziali, fondi pensione e operatori specializzati nell'housing sociale e nella rigenerazione urbana. La convenzione urbanistica assume un ruolo centrale, non limitato alla determinazione dei prezzi e dei canoni, ma esteso alla definizione del perimetro del programma, all'articolazione delle funzioni, all'allocazione dei rischi, ai criteri di accesso, ai meccanismi di controllo, alle premialità, ai sistemi di monitoraggio e alla gestione dell'intero ciclo di vita dell'intervento.

La disciplina può inoltre favorire la progressiva formazione di un segmento di investimento istituzionale dedicato all'housing accessibile. La durata dei vincoli, la potenziale stabilità dei flussi locativi, la possibilità di aggregare più interventi e il coinvolgimento di fondi ed enti previdenziali rendono i programmi compatibili, almeno in linea di principio, con strategie di investimento di lungo periodo. Tale evoluzione non è tuttavia automatica e richiede operazioni sufficientemente grandi, diversificate, trasparenti e professionalmente gestite.

Il quadro nazionale si inserisce in una più ampia evoluzione internazionale, nella quale l'housing viene progressivamente riconosciuto come componente delle infrastrutture sociali e delle politiche di sviluppo urbano sostenibile. Tale impostazione appare coerente con i principi della New Urban Agenda e con il lavoro sviluppato da UN-Habitat sul rapporto tra abitare, inclusione sociale, rigenerazione urbana, resilienza e sviluppo territoriale.

In questo contesto si colloca anche il Memorandum of Understanding sottoscritto tra FIABCI e UN-Habitat in occasione del World Real Estate Congress di Vienna del 2026, volto a rafforzare la cooperazione sui temi dell'accessibilità abitativa, dello sviluppo urbano sostenibile e dell'attuazione della New Urban Agenda. Il Piano Casa italiano può quindi essere letto non soltanto come una riforma nazionale del settore abitativo, ma come parte di una più ampia trasformazione del ruolo dell'housing nelle politiche urbane contemporanee.

Il presente lavoro propone una lettura sistematica della disciplina e ne sviluppa le principali implicazioni giuridiche, urbanistiche, finanziarie e gestionali. Particolare attenzione è dedicata alla struttura del programma, al vincolo del 70%, alla sostenibilità nei mercati a basso valore, alla convenzione urbanistica, al possibile coinvolgimento del capitale istituzionale, alla finanza strutturata, alla misurazione dell'impatto e alla costruzione di un blueprint operativo per l'attuazione dei programmi.

Il contributo sviluppa inoltre una riflessione sull'evoluzione del tradizionale partenariato pubblico-privato verso il **modello 5P** –

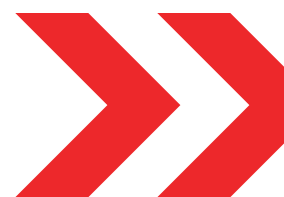
Public**Private****People****Policy****Partnership**

Tale modello non costituisce una nuova categoria giuridica, ma può rappresentare un metodo di governance capace di integrare amministrazioni, investitori, operatori, comunità e politiche pubbliche all'interno di un'unica architettura territoriale.

La sfida sarà trasformare la norma in programmi concretamente realizzabili, capaci di coniugare accessibilità abitativa, sostenibilità economica, rigenerazione urbana, qualità dei servizi e tutela dell'interesse pubblico. Solo in questo modo i Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata potranno diventare una effettiva piattaforma di investimento e una nuova infrastruttura sociale per le città italiane.

Il contesto normativo

Il Decreto-Legge 7 maggio 2026, n. 66, recante «Disposizioni urgenti per il Piano Casa», è stato pubblicato nella Gazzetta Ufficiale n. 104 del 7 maggio 2026 ed è entrato in vigore l'8 maggio 2026. Il provvedimento è stato successivamente convertito, con modificazioni, dalla Legge 2 luglio 2026, n. 116, pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 152 del 3 luglio 2026.



Con la conversione, il Piano Casa ha assunto carattere definitivo, pur restando in larga parte subordinato all'adozione dei provvedimenti attuativi previsti dalle singole disposizioni. Il testo risultante dall'iter parlamentare conferma l'impostazione generale del decreto-legge e, al tempo stesso, introduce precisazioni e integrazioni rilevanti con riguardo al recupero del patrimonio residenziale pubblico, agli strumenti finanziari destinati all'housing, al ruolo degli investitori istituzionali e alla disciplina dei Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata.

Il Piano Casa si inserisce in un contesto caratterizzato da una crescente difficoltà di accesso all'abitazione per una fascia sempre più ampia della popolazione che, pur non possedendo i requisiti per accedere all'edilizia residenziale pubblica, non riesce a sostenere i costi del mercato libero della locazione o dell'acquisto dell'abitazione principale.

La disciplina intende pertanto intervenire non soltanto sulle situazioni di maggiore fragilità abitativa, tradizionalmente destinatarie dell'edilizia residenziale pubblica, ma anche sulla cosiddetta fascia intermedia o fascia grigia: persone e nuclei familiari dotati di un reddito, ma per i quali l'incidenza del costo dell'abitazione risulta comunque economicamente non sostenibile.

Tra i destinatari delle nuove misure rientrano, in particolare, giovani, studenti universitari fuori sede, lavoratori chiamati a trasferirsi per esigenze professionali, lavoratori stagionali, giovani coppie, genitori separati e soggetti interessati da nuove forme dell'abitare, incluso il cohousing.

La legge si propone, quindi, di incrementare l'offerta di alloggi sostenibili e accessibili attraverso una pluralità di strumenti: il recupero del patrimonio esistente, la mobilitazione di risorse pubbliche e private, la partecipazione degli investitori istituzionali, la rigenerazione urbana e la realizzazione di programmi integrati capaci di combinare edilizia convenzionata, residenza libera, servizi e funzioni di interesse collettivo.

In tale prospettiva, il Piano Casa non si limita a introdurre misure episodiche di sostegno alla domanda o alla costruzione di nuovi alloggi, ma delinea un quadro più ampio nel quale la politica abitativa viene progressivamente collegata alla pianificazione urbana, alla finanza di lungo periodo, alla valorizzazione del patrimonio pubblico e privato e allo sviluppo di nuove forme di cooperazione tra amministrazioni, operatori economici e comunità territoriali.

Una possibile svolta di sistema: dall'edilizia sociale all'housing come infrastruttura

Al di là delle singole misure contenute nel provvedimento, il Piano Casa sembra introdurre un cambiamento di paradigma che merita particolare attenzione.

L'articolo 9 del Decreto-Legge 7 maggio 2026, n. 66, come convertito con modificazioni dalla Legge 2 luglio 2026, n. 116, non si limita a disciplinare una nuova forma di edilizia convenzionata, ma introduce la categoria dei «Programmi infrastrutturali di edilizia integrata». La scelta di qualificare tali programmi come infrastrutturali appare particolarmente significativa: l'abitazione accessibile viene progressivamente collocata non più soltanto nell'ambito delle politiche sociali o urbanistiche, ma tra le condizioni essenziali per la competitività dei territori, la mobilità del lavoro, la coesione sociale e l'attrazione di investimenti.

Il dato testuale è rilevante. L'articolo 9, prevede la realizzazione di:
«programmi infrastrutturali di edilizia integrata, anche su aree urbane diverse, che si articolano nell'intero periodo di realizzazione del programma di investimento complessivo, volti a consentire l'accesso a un'offerta sostenibile di alloggi a prezzi accessibili».

La medesima disposizione precisa che tali programmi sono:
«realizzati con l'attrazione prevalente di investimenti privati e con le eventuali risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente».

Questi due passaggi costituiscono la principale chiave di lettura della norma. **Da un lato, l'housing accessibile viene inserito in una logica programmatica, territoriale e infrastrutturale; dall'altro, il legislatore attribuisce al capitale privato un ruolo centrale nella realizzazione degli interventi, pur all'interno di un quadro regolato da finalità pubbliche, convenzioni urbanistiche, obblighi di accessibilità economica e vincoli di destinazione di lungo periodo.**

Le modifiche introdotte in sede di conversione

La legge di conversione ha confermato l'impianto generale dell'articolo 9, introducendo tuttavia alcune precisazioni di particolare rilievo operativo.

- ▶ In primo luogo, è stato espressamente previsto che i programmi possano essere presentati da soggetti privati, anche costituiti in forma di società di progetto o mediante un veicolo societario appositamente costituito, purché in possesso dei requisiti economico-finanziari, organizzativi e di esperienza richiesti dalla disciplina. La modifica chiarisce quindi che l'iniziativa non è riservata alle amministrazioni pubbliche, ma può essere promossa direttamente da operatori economici interessati a strutturare e attuare programmi di edilizia integrata.
- ▶ In secondo luogo, è stata precisata la nozione di contesto territoriale, inteso come ambito fisicamente continuo o funzionalmente unitario, da individuare mediante la convenzione tra Comune e soggetto attuatore. Il contesto può comprendere più comparti o sub-ambiti di trasformazione, purché siano riconducibili alla medesima unità progettuale e alla stessa convenzione urbanistica.

Particolarmente importante è la possibilità di inserire tale contesto all'interno di un comparto di sviluppo più ampio, comprendente anche destinazioni non residenziali, quali attività commerciali, uffici, servizi, attività artigianali e altre funzioni urbane complementari. La disciplina consente così di collocare l'housing accessibile all'interno di programmi effettivamente integrati e non di comparti esclusivamente o necessariamente residenziali.

In tale ipotesi, la legge ha chiarito che la quota minima del 70% dell'investimento destinata all'edilizia convenzionata deve essere calcolata con riferimento alla sola componente residenziale del programma, composta dall'edilizia convenzionata e dall'edilizia residenziale libera, senza includere nel denominatore gli investimenti relativi alle funzioni non residenziali. Questa precisazione assume notevole importanza sotto il profilo economico-finanziario, poiché consente di integrare residenza, commercio, servizi e altre destinazioni senza alterare impropriamente il calcolo della prevalenza sociale dell'intervento.

La conversione ha inoltre affinato i criteri per la determinazione dei valori di mercato utilizzati ai fini della riduzione minima del 33% dei prezzi e dei canoni, richiedendo di considerare le differenti tipologie immobiliari e il relativo stato di conservazione. Rimane tuttavia centrale il ruolo della convenzione comunale nell'individuazione dei valori effettivamente rappresentativi del mercato locale.

- ▶ È stato altresì ampliato e precisato il riferimento ai lavoratori destinatari delle misure, includendo, accanto ai lavoratori del settore privato, categorie del settore pubblico caratterizzate da particolari esigenze di mobilità territoriale, con specifica attenzione, tra gli altri, al personale scolastico, sanitario, delle Forze di polizia, dei Vigili del fuoco e delle Forze armate.
- ▶ Infine, è stata eliminata la condizione secondo cui i grandi programmi di investimento di valore non inferiore a un miliardo di euro dovessero necessariamente comprendere una componente di investimento diretto estero. L'accesso alla disciplina speciale prevista per i grandi programmi

di investimento può quindi riguardare anche investimenti interamente nazionali, purché sia raggiunta la soglia economica stabilita dalla legge. La modifica amplia sensibilmente il potenziale ambito applicativo delle procedure di interesse strategico nazionale.

Gli elementi strutturali del nuovo modello

Nel testo risultante dalla conversione, i Programmi infrastrutturali di edilizia integrata devono fondarsi sull'integrazione funzionale tra edilizia convenzionata ed edilizia residenziale libera, secondo una logica unitaria volta a conseguire l'equilibrio e la sostenibilità economico-finanziaria dell'investimento complessivo.

La componente convenzionata è destinata, in particolare, all'abitazione principale, alle residenze per studenti universitari fuori sede e agli alloggi per lavoratori con esigenze di trasferimento, inclusi quelli stagionali. Essa deve costituire almeno il 70% dell'investimento relativo alla componente residenziale e deve essere offerta a prezzi o canoni calmierati, con una riduzione non inferiore al 33% rispetto ai valori correnti di mercato nella medesima zona.

La norma prevede inoltre un vincolo di destinazione e calmierazione di durata non inferiore a trent'anni, rafforzando la natura stabile e non meramente temporanea dell'intervento. Il soggetto attuatore deve assumere tali obblighi mediante un apposito atto da trascrivere nei registri immobiliari, in modo da assicurarne l'opponibilità e la permanenza nel tempo.

Gli interventi devono essere prioritariamente orientati alla rigenerazione urbana, al riuso di aree già urbanizzate o degradate e alla riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, in coerenza con l'obiettivo di limitare il consumo di suolo. La disciplina consente inoltre incrementi della superficie utile per la componente convenzionata entro il limite massimo richiamato dalla normativa sulle residenze universitarie, ferma restando la disciplina ordinaria applicabile alla componente libera.

La convenzione urbanistica assume, in tale quadro, una funzione essenziale. Essa non è soltanto lo strumento attraverso cui vengono determinati i prezzi e i canoni calmierati, ma rappresenta il documento nel quale devono essere definiti il perimetro territoriale del programma, la relativa unità progettuale, l'articolazione delle funzioni, le dotazioni pubbliche e di interesse generale, i criteri di accesso, i sistemi di monitoraggio, gli obblighi del soggetto attuatore e l'equilibrio economico-finanziario dell'operazione.

Per i programmi di investimento di valore non inferiore a un miliardo di euro, la disciplina consente infine il ricorso alle procedure previste per i grandi programmi di investimento sul territorio italiano, inclusa la possibile dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale e la nomina di un Commissario straordinario del Governo. A seguito della conversione, tale disciplina non è più limitata ai programmi caratterizzati dalla presenza di capitale estero.

L'housing come infrastruttura sociale



Questa impostazione si inserisce in una tendenza già evidente a livello internazionale, nella quale l'housing accessibile è considerato una componente delle infrastrutture sociali, insieme a scuole, strutture sanitarie, mobilità urbana, servizi di prossimità e attrezzature collettive.

L'obiettivo non è soltanto aumentare il numero degli alloggi disponibili, ma costruire ecosistemi urbani capaci di integrare residenza, servizi, sostenibilità ambientale, efficienza energetica, mobilità e qualità della vita. L'intervento abitativo viene così concepito come piattaforma di sviluppo territoriale e non come misura isolata.

Il profilo internazionale è rilevante anche sotto il profilo finanziario. In diversi mercati maturi, l'affordable housing e il build-to-rent sono progressivamente considerati asset class autonome, capaci di attrarre fondi pensione, assicurazioni, fondi infrastrutturali e altri investitori di lungo periodo. Tali investimenti possono infatti combinare flussi reddituali tendenzialmente stabili e impatti sociali misurabili, sempre più rilevanti nelle strategie degli investitori istituzionali.

La disciplina appare dunque costruita attorno a un equilibrio delicato: da un lato, assicurare una finalità sociale effettiva mediante la prevalenza dell'edilizia convenzionata, la riduzione dei prezzi e dei canoni e i vincoli trentennali; dall'altro, rendere gli interventi economicamente sostenibili attraverso l'integrazione con edilizia libera, funzioni urbane complementari, premialità urbanistiche e strumenti di semplificazione amministrativa.

È proprio questo equilibrio a segnare la principale novità sistemica del Piano Casa. **L'housing accessibile non viene più trattato soltanto come spesa pubblica o obbligo urbanistico, ma come infrastruttura sociale capace di mobilitare capitale privato entro un quadro di finalità pubbliche, controlli convenzionali e governance territoriale.**

Sotto questo profilo, **l'articolo 9** può rappresentare uno dei primi tentativi organici di costruire in Italia una piattaforma normativa per programmi abitativi integrati, capace di coniugare rigenerazione urbana, sostenibilità economica, impatto sociale e attrazione di capitale istituzionale.

La reale efficacia della disciplina dipenderà, tuttavia, dalla sua concreta attuazione: dalla qualità delle convenzioni urbanistiche, dalla capacità dei Comuni di valutare e governare programmi complessi, dall'adozione dei provvedimenti attuativi e dalla possibilità di offrire agli investitori un quadro regolatorio stabile, prevedibile e bancabile. La legge è stata definitivamente convertita il 2 luglio 2026 ed è entrata in vigore, per le modifiche parlamentari, il 4 luglio 2026.

Dall'edilizia residenziale pubblica all'housing intermedio



Uno degli elementi più rilevanti del nuovo impianto normativo è l'individuazione di una fascia di bisogno abitativo distinta da quella tradizionalmente destinataria dell'edilizia residenziale pubblica.

L'articolo 9 si rivolge infatti a persone e nuclei familiari che, in ragione della propria condizione economica e patrimoniale, non possono accedere ai programmi di edilizia residenziale pubblica o sovvenzionata, ma per i quali l'accesso al libero mercato della locazione o dell'acquisto dell'abitazione

La disciplina identifica così la cosiddetta area dell'housing intermedio o della fascia grigia: una platea che non si trova necessariamente in una condizione di povertà o di grave esclusione abitativa, ma che risulta progressivamente espulsa dai mercati residenziali delle città caratterizzate da valori immobiliari e canoni elevati.

Non si tratta, tuttavia, di una categoria definita esclusivamente in termini sociologici. La norma individua criteri economici specifici per l'accesso agli alloggi convenzionati. In particolare, il beneficiario deve presentare:

- I una condizione economica e patrimoniale, attestata mediante ISEE, superiore alle soglie previste per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica o sovvenzionata;
- II un costo annuo dell'abitazione, calcolato sulla base dei valori correnti di mercato, superiore al 30% del reddito medio disponibile della persona o del nucleo familiare convivente;
- III un reddito medio disponibile annuo non superiore a cinque volte il costo annuo dell'abitazione determinato secondo i valori di mercato.

Il legislatore introduce quindi un criterio fondato non soltanto sul livello assoluto del reddito, ma anche sul rapporto tra reddito disponibile e costo dell'abitare. Questa impostazione consente di tenere conto delle rilevanti differenze territoriali esistenti tra i mercati immobiliari italiani: un medesimo reddito può infatti risultare adeguato in un'area caratterizzata da prezzi contenuti e insufficiente in una città nella quale l'incidenza del canone o della rata di acquisto assorba una parte eccessiva delle risorse familiari.

La platea potenzialmente interessata comprende giovani, famiglie, studenti universitari fuori sede, lavoratori chiamati a trasferirsi per esigenze professionali e lavoratori stagionali. Più in generale, riguarda una parte significativa della popolazione attiva che, pur disponendo di un reddito, incontra crescenti difficoltà nel trovare un'abitazione adeguata in prossimità del luogo di studio o di lavoro.

La questione abitativa assume così una dimensione che non è soltanto sociale, ma anche economica, produttiva e territoriale. L'assenza di un'offerta accessibile può incidere direttamente sulla capacità delle città di attrarre e trattenere lavoratori, studenti, giovani famiglie e competenze professionali, con conseguenze sul funzionamento dei servizi pubblici e privati, sulla mobilità del lavoro, sulla competitività urbana e sulla coesione delle comunità locali.

La difficoltà di accesso alla casa riguarda infatti in misura crescente personale impiegato nella sanità, nell'istruzione, nel turismo, nella logistica, nei servizi e nelle attività produttive: categorie indispensabili al funzionamento delle città, ma spesso impossibilitate a risiedere nei territori nei quali lavorano.

Il Piano Casa riconosce pertanto un limite strutturale dell'attuale sistema abitativo. Da un lato, il mercato libero non è sempre in grado di produrre un'offerta sostenibile per questa fascia intermedia; dall'altro, l'edilizia residenziale pubblica è destinata prioritariamente alle situazioni di maggiore fragilità e non dispone delle risorse necessarie per rispondere all'intera domanda emergente.

Da qui la scelta di introdurre programmi integrati fondati sull'attrazione prevalente di capitale privato, sulla regolazione pubblica dei prezzi e dei canoni, sulla stipula di convenzioni urbanistiche e sull'assunzione di vincoli di destinazione di lungo periodo. **L'obiettivo non è sostituire l'edilizia residenziale pubblica, ma affiancarle un nuovo segmento di offerta destinato a colmare lo spazio crescente tra welfare abitativo e mercato libero.**

Un modello fondato sul capitale privato: iniziativa, convenzione urbanistica e allocazione dei rischi

Uno degli elementi maggiormente innovativi dei Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata è rappresentato dal ruolo attribuito al capitale privato. **L'articolo 9 prevede infatti che tali programmi siano realizzati mediante l'attrazione prevalente di investimenti privati, eventualmente integrati dalle risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente.**

La disciplina prende così atto di un dato strutturale: la produzione di housing accessibile su scala significativa non può essere sostenuta esclusivamente dalla finanza pubblica, ma richiede il coinvolgimento di proprietari immobiliari, sviluppatori, fondi, investitori istituzionali, enti previdenziali e operatori specializzati. Il capitale privato non viene tuttavia lasciato libero di perseguire una finalità meramente immobiliare, ma viene inserito in un quadro caratterizzato da obblighi di accessibilità economica, vincoli di destinazione di lunga durata, controllo pubblico e integrazione con le politiche territoriali.

Il nuovo modello non deve quindi essere interpretato come una semplice estensione dell'edilizia convenzionata tradizionale. **Esso presuppone la costruzione di un programma unitario nel quale edilizia convenzionata, eventuale residenza libera, servizi e funzioni urbane complementari**

concorrano alla sostenibilità economico-finanziaria e alla qualità complessiva dell'intervento.

La legge chiarisce che l'iniziativa può provenire anche da soggetti privati, eventualmente organizzati mediante società di progetto o altri veicoli dedicati, purché dotati dei requisiti economico-finanziari, organizzativi e professionali necessari. **Un proprietario, uno sviluppatore o un investitore può quindi individuare un'area o un compendio immobiliare e proporre al Comune un programma di housing accessibile inserito in un più ampio intervento di rigenerazione urbana.**

La disponibilità dell'area non è tuttavia sufficiente a fondare un diritto alla realizzazione del programma. L'iniziativa resta subordinata alla compatibilità con la pianificazione urbanistica, alla disciplina regionale e comunale, alla presenza di un fabbisogno abitativo coerente, all'adeguatezza delle infrastrutture e dei servizi e al riconoscimento dell'interesse pubblico da parte dell'amministrazione competente.

Il programma privato deve pertanto essere preceduto da una verifica integrata che riguardi non soltanto la capacità edificatoria del compendio, ma anche la domanda abitativa, il rapporto tra costi di trasformazione e valori di mercato, la disponibilità delle urbanizzazioni, l'accessibilità dell'area e la possibilità di garantire nel tempo la gestione della componente convenzionata.

In tale contesto, la convenzione urbanistica assume una funzione centrale. Essa non si limita a determinare i prezzi o i canoni calmierati, ma deve costruire l'architettura giuridica, urbanistica ed economico-finanziaria dell'intervento. Attraverso la convenzione vengono definiti il perimetro territoriale del programma, la sua articolazione funzionale, la misura della componente convenzionata, la durata dei vincoli, le opere di urbanizzazione, i servizi, le modalità di attuazione e i sistemi di controllo.

La convenzione deve inoltre disciplinare i criteri utilizzati per determinare i valori di mercato e la conseguente riduzione dei prezzi e dei canoni, tenendo conto delle diverse tipologie immobiliari, delle caratteristiche delle zone interessate e delle differenti categorie di beneficiari. La possibilità di differenziare le condizioni economiche può risultare essenziale nei programmi che comprendano abitazioni principali, residenze universitarie, alloggi per lavoratori fuori sede o stagionali e altre forme dell'abitare previste dalla disciplina.

Il contenuto convenzionale dovrà coordinarsi con il piano economico-finanziario. Prezzi, canoni, premialità, oneri, tempi di attuazione e obblighi gestionali non possono essere definiti separatamente, poiché concorrono tutti alla sostenibilità del programma. La convenzione dovrà quindi rappresentare in modo trasparente il rapporto tra benefici pubblici riconosciuti, obblighi sociali assunti dal soggetto attuatore e condizioni necessarie per la fattibilità dell'investimento.

Particolare rilievo assumono le premialità urbanistiche. **La disciplina consente di prevedere incrementi della superficie utile, anche differenziati tra componente convenzionata e componente libera, con specifici limiti per gli interventi di housing accessibile.** Tali premialità non sembrano configurarsi come automatismi né come diritti incondizionati del proponente, ma come strumenti da valutare in relazione alla qualità del programma, alla capacità insediativa dell'area, alla disponibilità dei servizi e alla necessità di assicurare l'equilibrio economico-finanziario.

La premialità dovrebbe pertanto essere proporzionata all'effettivo beneficio pubblico prodotto e alla misura degli obblighi assunti. Il riconoscimento di maggiore capacità edificatoria non può essere valutato esclusivamente come compensazione economica, ma deve risultare compatibile con la qualità urbana, con gli standard, con le infrastrutture e con il contenimento del consumo di suolo.

La convenzione dovrà inoltre prevenire il rischio che le componenti maggiormente redditizie vengano realizzate prima o indipendentemente dall'housing convenzionato e dalle dotazioni collettive. Sarà quindi opportuno collegare temporalmente le diverse fasi del programma, subordinando l'attuazione o l'utilizzazione della componente libera al completamento, o almeno al proporzionato avanzamento, degli alloggi convenzionati, delle opere di urbanizzazione e dei servizi.

Un ulteriore elemento essenziale riguarda l'allocazione dei rischi. La durata pluridecennale dei programmi e la prevalenza della componente convenzionata impongono che i principali rischi siano individuati sin dall'origine e attribuiti al soggetto maggiormente in grado di prevenirli, controllarli o assorbirne le conseguenze.

Il rischio relativo alla disponibilità e alla regolarità dell'area, alla qualità della progettazione, ai costi di costruzione e al completamento delle opere deve ricadere principalmente sul soggetto attuatore e sugli operatori tecnici da esso incaricati. Il rischio amministrativo deve invece essere distinto tra ciò che dipende dall'incompletezza della proposta privata e ciò che deriva da ritardi, mutamenti o decisioni imputabili all'amministrazione.

Il rischio di domanda e di gestione assume una particolare rilevanza. La presenza di un bisogno abitativo generale non garantisce automaticamente l'occupazione degli alloggi. Il soggetto attuatore deve dimostrare che la tipologia, la localizzazione, la dimensione e le condizioni economiche dell'offerta corrispondano a una domanda effettiva e sufficientemente stabile.

La morosità, lo sfitto e la variazione dei requisiti dei beneficiari devono essere affrontati mediante procedure chiare di selezione, verifica e aggiornamento delle condizioni economiche e patrimoniali. La disciplina già prevede obblighi informativi a carico degli assegnatari e conseguenze in caso di superamento protratto dei requisiti; tali previsioni dovranno essere tradotte dalla convenzione e dai contratti in procedure concretamente applicabili.

Sarà opportuno prevedere modalità trasparenti per la formazione e lo scorrimento delle liste, tempi certi per la sostituzione dei conduttori non più aventi diritto, sistemi di collaborazione con il Comune e strumenti di monitoraggio capaci di ridurre i periodi di vacanza. Nei programmi destinati a studenti, lavoratori fuori sede o lavoratori stagionali, potrà inoltre essere utilizzata, nei limiti consentiti dalla legge, la flessibilità tra differenti destinazioni abitative, così da adattare l'offerta alla stagionalità o alle variazioni della domanda.

La convenzione dovrà affrontare anche il rischio di sopravvenienze. La durata minima trentennale espone inevitabilmente il programma a modifiche normative, variazioni rilevanti dei costi, mutamenti della domanda, innovazioni tecnologiche e trasformazioni del contesto territoriale. Potranno quindi essere previsti meccanismi di revisione o riequilibrio, purché siano fondati su presupposti oggettivi, non alterino i requisiti inderogabili della disciplina e non si traducano in una garanzia pubblica della redditività dell'investimento.

La corretta allocazione dei rischi non deve infatti comportare il loro trasferimento generalizzato al settore pubblico. Il capitale privato deve rimanere esposto alla normale alea imprenditoriale e ai rischi che può controllare mediante una corretta progettazione, costruzione e gestione. L'amministrazione può invece assumere o mitigare i rischi direttamente collegati alle proprie competenze, alle decisioni pianificatorie e al perseguimento dell'interesse generale.

Dal punto di vista della bancabilità, il programma dovrà dimostrare che la componente convenzionata, pur prevalente e sottoposta a vincoli di lunga durata, sia capace di produrre flussi compatibili con il servizio del debito, i costi di gestione, la manutenzione e una remunerazione del capitale proporzionata al rischio.

La sostenibilità non potrà essere ricavata dalla sola integrazione con la componente libera. Essa dipenderà dal costo e dalle condizioni di disponibilità dell'area, dalle premialità effettivamente utilizzabili, dalla qualità del progetto, dalla durata e dal costo del finanziamento, dall'efficienza gestionale, dalla stabilità della domanda e dall'eventuale presenza di risorse pubbliche o strumenti di mitigazione.

Nei mercati in cui il costo di costruzione o rigenerazione si avvicina o supera il valore di mercato dell'immobile ultimato, la riduzione minima prevista per prezzi e canoni può determinare uno squilibrio non compensabile dalla sola componente libera. In tali casi, la fattibilità richiederà necessariamente apporti pubblici, riduzioni degli oneri, aree messe a disposizione a condizioni agevolate, garanzie, contributi, finanza di lungo periodo a costo contenuto o forme di perequazione tra interventi.

L'articolo 9 apre quindi uno spazio significativo per iniziative promosse da proprietari, sviluppatori e investitori, ma non introduce una liberalizzazione dell'intervento né una deroga generalizzata alla pianificazione. Il programma resta il risultato di una proposta privata valutata e regolata dall'amministrazione in funzione del fabbisogno territoriale e dell'interesse pubblico.

La qualità della convenzione urbanistica sarà pertanto decisiva. È attraverso tale documento, coordinato con il piano economico-finanziario e con la struttura societaria dell'operazione, che dovranno essere bilanciati capitale privato, finalità pubblica, accessibilità abitativa, premialità, servizi, tempi di attuazione e rischi di lungo periodo. **Solo un'allocazione trasparente e verificabile di obblighi e responsabilità potrà trasformare la disponibilità del capitale privato in una effettiva capacità di realizzare e gestire infrastrutture abitative socialmente utili e finanziariamente sostenibili.**

Il vincolo del 70%: prevalenza sociale e sostenibilità dell'investimento

Particolarmente significativa è la previsione secondo cui l'investimento occorrente per la realizzazione dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata deve essere destinato agli interventi di edilizia convenzionata in misura non inferiore al 70% dell'importo dell'investimento complessivo relativo alla componente residenziale del programma.

La previsione qualifica in modo netto la finalità prevalente del nuovo strumento. Il programma non può essere costruito come un'ordinaria operazione immobiliare di mercato alla quale venga aggiunta una componente marginale di housing calmierato. Al contrario, l'edilizia convenzionata deve rappresentare il nucleo principale dell'investimento residenziale, mentre la componente residenziale libera assume una funzione di riequilibrio e di sostegno alla sostenibilità economico-finanziaria dell'operazione.

La precisazione introdotta in sede di conversione assume particolare rilievo nei programmi caratterizzati da una pluralità di destinazioni. I Programmi infrastrutturali di edilizia integrata possono infatti essere inseriti in interventi più ampi comprendenti, accanto alla residenza, attività commerciali, servizi di prossimità, uffici, strutture sanitarie, sportive, educative o altre funzioni urbane complementari.

In tali casi, la quota minima del 70% non deve essere calcolata sull'intero valore del programma, comprensivo anche degli investimenti non residenziali, ma sul complesso degli investimenti riferibili alla componente residenziale, costituita dall'edilizia convenzionata e dall'edilizia residenziale libera. Le funzioni non residenziali restano pertanto esterne al denominatore utilizzato per la verifica della percentuale. Tale chiarimento consente di preservare la prevalenza sociale dell'intervento senza penalizzare la realizzazione di programmi effettivamente integrati, nei quali l'housing sia accompagnato dai servizi necessari al funzionamento del quartiere.

Il parametro utilizzato dalla norma rimane, tuttavia, di natura economica. Il 70% è riferito all'importo dell'investimento e non alla superficie, alla volumetria, al numero degli alloggi o alla superficie lorda di pavimento. Non è quindi necessariamente richiesto che il 70% degli alloggi o delle superfici residenziali sia convenzionato: ciò che rileva è il valore degli investimenti imputabili alle due componenti residenziali.

Questa impostazione comporta conseguenze operative rilevanti. La verifica del requisito dovrà essere svolta sulla base del quadro economico, del piano economico-finanziario e della struttura dei costi dell'intervento. Occorrerà pertanto distinguere con precisione:

- 1** i costi direttamente imputabili all'edilizia convenzionata;
- 2** i costi direttamente imputabili all'edilizia residenziale libera;
- 3** i costi comuni alle due componenti residenziali;

- 4** i costi relativi alle funzioni non residenziali;
- 5** i costi delle opere di urbanizzazione, delle attrezzature pubbliche e delle infrastrutture comuni;
- 6** il valore delle aree, gli oneri finanziari e gli altri costi generali del programma.

Per i costi comuni sarà necessario individuare criteri di ripartizione oggettivi, verificabili e coerenti con le caratteristiche del progetto. Potranno venire in rilievo, a seconda dei casi, criteri basati sulle superfici, sui volumi, sui costi diretti, sul valore delle opere o sull'utilizzo effettivo delle infrastrutture comuni. La scelta del criterio non è neutra, perché può incidere direttamente sul rispetto della soglia minima.

La convenzione urbanistica dovrà quindi disciplinare con particolare attenzione:

- 1** la composizione dell'investimento residenziale complessivo;
- 2** i criteri di imputazione dei costi;
- 3** il trattamento delle spese comuni;
- 4** la distinzione tra investimenti residenziali e non residenziali;
- 5** i documenti necessari per dimostrare il rispetto della percentuale;
- 6** i momenti nei quali effettuare la verifica;
- 7** i meccanismi di controllo durante l'esecuzione; e
- 8** le conseguenze di eventuali scostamenti rispetto alla soglia minima.

Nei programmi articolati su più interventi o ambiti territoriali, la convenzione dovrà chiarire se e in quale misura il requisito debba essere verificato distintamente per ciascun ambito o possa essere accertato con riferimento al programma unitario. In ogni caso, dovrà essere evitata una distribuzione della componente convenzionata tale da svuotare la finalità sociale di singole parti rilevanti del programma. Ciò impedisce, in linea di principio, di concentrare tutta la componente convenzionata in un solo comparto e di destinare gli altri ambiti esclusivamente all'edilizia libera, salvo che la concreta articolazione del programma e della convenzione consenta comunque di dimostrare il rispetto del requisito richiesto dalla legge.

La soglia dovrà essere verificata lungo l'intero periodo di attuazione. Non sarà quindi sufficiente dimostrarne il rispetto nel piano iniziale. Varianti progettuali, aumenti dei costi, modifiche funzionali, revisione delle opere o diversa imputazione delle spese potrebbero alterare nel tempo il rapporto tra componente convenzionata e componente libera. Il soggetto attuatore dovrà conseguentemente predisporre un sistema di contabilità e monitoraggio capace di ricostruire in modo continuativo la composizione dell'investimento.

Tale previsione differenzia nettamente i Programmi infrastrutturali di edilizia integrata dai tradizionali interventi di urbanistica negoziata. In questi ultimi, la componente pubblica o sociale è spesso configurata come standard qualitativo, misura compensativa o obbligo accessorio rispetto all'operazione immobiliare principale. Nel modello delineato dall'articolo 9, invece, l'housing accessibile costituisce l'asse portante dell'investimento residenziale, mentre l'edilizia libera e le funzioni urbane complementari sono chiamate a concorrere alla sostenibilità complessiva del programma.

Sotto il profilo finanziario, il vincolo del 70% presenta una natura ambivalente. Da un lato, rafforza la finalità sociale e la credibilità del programma, rendendolo potenzialmente coerente con strategie di investimento a impatto, politiche ESG e impieghi istituzionali di lungo periodo. Dall'altro, riduce la quota residenziale collocabile a condizioni di mercato e impone al soggetto attuatore di dimostrare che l'equilibrio economico-finanziario possa essere raggiunto pur in presenza di una componente prevalente assoggettata a prezzi e canoni inferiori di almeno il 33% rispetto al mercato e a vincoli di durata non inferiore a trent'anni.

La bancabilità non discende quindi automaticamente dalla qualificazione sociale del programma. Essa dipenderà dalla combinazione di diversi fattori: costo e disponibilità delle aree, premialità urbanistiche, livello dei canoni e dei prezzi convenzionati, durata dell'investimento, costo del capitale, rischio di costruzione, rischio di sfritto e morosità, efficienza gestionale, presenza di funzioni complementari e stabilità della convenzione.

Il piano economico-finanziario dovrà pertanto dimostrare che la componente convenzionata, pur prevalente e sottoposta a vincoli di lungo periodo, sia in grado di generare flussi compatibili con la remunerazione del capitale e con il servizio del debito. La componente libera e le altre funzioni del programma non potranno trasformare l'intervento in un'operazione prevalentemente commerciale, ma potranno concorrere legittimamente alla costruzione del suo equilibrio complessivo.

In questa prospettiva, il vincolo del 70% costituisce contemporaneamente:

- 1** una garanzia della prevalente finalità abitativa e sociale;
- 2** un criterio di distinzione rispetto alle ordinarie operazioni immobiliari;
- 3** un parametro economico da monitorare durante l'intera attuazione;
- 4** un vincolo strutturale da incorporare nel piano economico-finanziario; e
- 5** uno dei principali elementi da disciplinare nella convenzione urbanistica.

La sfida applicativa sarà quella di evitare due rischi opposti: da un lato, una contabilizzazione meramente formale dei costi volta a dimostrare artificialmente il rispetto della soglia; dall'altro, un'applicazione eccessivamente rigida che renda economicamente impraticabili interventi capaci di produrre un'effettiva offerta abitativa accessibile. **La qualità della convenzione, del piano economico-finanziario e dei sistemi di controllo sarà quindi decisiva per tradurre la prevalenza sociale richiesta dalla legge in programmi concretamente sostenibili e realizzabili.**

La sostenibilità nei mercati a basso valore immobiliare

Una criticità specifica emerge nei contesti territoriali nei quali il costo di costruzione, comprensivo degli oneri tecnici, finanziari, urbanistici e gestionali, si avvicina o risulta superiore al valore di mercato dell'immobile ultimato.

Il modello delineato dall'articolo 9 appare infatti più facilmente applicabile nei mercati caratterizzati da valori immobiliari sufficientemente elevati, nei quali la differenza tra costo di produzione e valore di mercato consente di assorbire, almeno in parte, la riduzione minima del 33% prevista per prezzi e canoni convenzionati. La situazione è diversa nei territori a domanda debole, nei piccoli centri, nelle aree interne o nei contesti nei quali i valori di mercato risultano contenuti, mentre i costi di costruzione, riqualificazione energetica e adeguamento normativo restano sostanzialmente incompressibili.

In tali ambiti può verificarsi che il costo complessivo di realizzazione di un alloggio sia pari o persino superiore al suo valore di mercato. In questo caso, l'applicazione di una riduzione del 33% rispetto al valore di mercato non comprime soltanto il margine dell'operatore, ma può determinare un prezzo o un canone incapace di remunerare lo stesso costo industriale dell'intervento.

A titolo esemplificativo, qualora il costo complessivo di realizzazione sia pari a 2.000 euro al metro quadrato e il valore di mercato dell'immobile ultimato sia pari a 2.100 euro al metro quadrato, l'applicazione della riduzione minima del 33% condurrebbe a un prezzo convenzionato di circa 1.400 euro al metro quadrato. L'operazione presenterebbe quindi una perdita economica strutturale, prima ancora di considerare il costo del capitale, gli oneri finanziari, il rischio di costruzione e la remunerazione dell'investitore.

In simili situazioni, neppure la disponibilità gratuita o a prezzo ridotto dell'area potrebbe essere sufficiente a ristabilire l'equilibrio economico-finanziario, soprattutto negli interventi di rigenerazione nei quali possono assumere particolare incidenza i costi di demolizione, bonifica, consolidamento, efficientamento energetico, adeguamento sismico e realizzazione delle urbanizzazioni.

Il problema è ancora più evidente negli interventi destinati alla locazione. Il canone calmierato deve infatti sostenere non soltanto il servizio del debito e la remunerazione del capitale investito, ma anche i costi di gestione, manutenzione, assicurazione, morosità, sfritto e sostituzione nel tempo degli elementi edilizi e impiantistici. Nei mercati a basso canone, una riduzione del 33% può determinare flussi non sufficienti a garantire la sostenibilità dell'investimento per l'intera durata trentennale del vincolo.

La concreta applicabilità del modello dipenderà pertanto dal rapporto tra almeno tre grandezze:

- 1** il costo complessivo di produzione o riqualificazione;
- 2** il valore effettivo di mercato dell'immobile;
- 3** il prezzo o canone calmierato risultante dall'applicazione della riduzione prevista dalla legge.

Quando il valore di mercato presenta un margine insufficiente rispetto al costo di produzione, l'equilibrio non potrà essere raggiunto attraverso la sola integrazione tra edilizia convenzionata ed edilizia libera. Sarà necessario ricorrere a una combinazione di strumenti ulteriori, tra cui:

- ▶ concessione o apporto di aree e immobili pubblici a condizioni agevolate;
- ▶ contributi pubblici in conto capitale o in conto interessi;
- ▶ garanzie pubbliche o strumenti di mitigazione del rischio;
- ▶ premialità urbanistiche effettivamente utilizzabili;
- ▶ riduzione o compensazione degli oneri di urbanizzazione e del contributo di costruzione;
- ▶ finanziamenti di lungo periodo a costo contenuto;
- ▶ integrazione con funzioni economicamente più redditizie;
- ▶ fondi rotativi o strumenti di blended finance;
- ▶ forme di perequazione territoriale o compensazione tra interventi collocati in mercati differenti.

La possibilità di articolare i programmi su più aree urbane potrebbe, sotto questo profilo, assumere una funzione significativa. Un programma unitario potrebbe combinare interventi situati in contesti con valori immobiliari differenti, utilizzando la maggiore capacità economica degli ambiti più forti per sostenere, entro limiti trasparenti e convenzionalmente disciplinati, interventi localizzati in territori nei quali il fabbisogno abitativo è elevato ma la sostenibilità di mercato è più debole.

Tale impostazione richiede tuttavia particolare cautela. La compensazione tra territori o comparti non dovrebbe tradursi in una contabilizzazione meramente formale, ma dovrebbe essere supportata da un piano economico-finanziario unitario, da flussi effettivamente collegati e da una governance capace di garantire la realizzazione di tutte le componenti del programma.

La sostenibilità dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata non dipenderà quindi soltanto dalla domanda abitativa. In alcuni territori la domanda sociale può essere elevata, ma il valore immobiliare insufficiente a sostenere il costo dell'offerta. Il principale rischio applicativo consiste proprio nella possibilità che lo strumento risulti più facilmente utilizzabile nei mercati già forti e meno efficace nelle aree economicamente deboli, nelle quali il bisogno di rigenerazione e di housing accessibile può essere persino maggiore.

Per evitare tale effetto, i provvedimenti attuativi e le politiche pubbliche di accompagnamento dovranno riconoscere che il differenziale tra costo di produzione e valore calmierato non può essere sempre assorbito dall'operatore privato. Dove il mercato non genera sufficiente valore, sarà necessario introdurre una componente esplicita di sostegno pubblico, perequazione o riduzione del rischio.

La sostenibilità del modello non può pertanto essere valutata in astratto, ma deve essere verificata territorio per territorio. Nei mercati forti, l'integrazione tra componente convenzionata, edilizia libera e funzioni complementari può generare un equilibrio autonomo; nei mercati deboli, dove il costo di costruzione si avvicina o supera il valore dell'immobile finito, saranno invece indispensabili risorse pubbliche, premialità effettive, riduzioni degli oneri o forme di perequazione. In mancanza, il rischio è che il Piano Casa produca interventi prevalentemente nelle aree già economicamente attrattive, senza riuscire a raggiungere i territori nei quali il bisogno abitativo e la necessità di rigenerazione sono maggiori.

Rigenerazione urbana e contenimento del consumo di suolo



La disciplina dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata si colloca espressamente in una prospettiva di rigenerazione urbana e di contenimento del consumo di suolo. **L'articolo 9 stabilisce infatti che gli interventi siano realizzati prioritariamente attraverso programmi di rigenerazione urbana, il riuso di aree già urbanizzate o degradate e la riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.**

La norma non introduce un divieto assoluto di nuova edificazione, ma delinea una chiara gerarchia tra le diverse modalità di intervento. La priorità è attribuita alla trasformazione della città esistente,

mentre l'utilizzo di aree non ancora edificate resta subordinato alla loro qualificazione come aree urbanizzate o urbanizzabili secondo gli strumenti urbanistici vigenti, ferme restando le esigenze di tutela ambientale ed ecosistemica, salvaguardia del paesaggio, prevenzione dei rischi naturali e sicurezza del territorio.

Una previsione specifica riguarda la possibilità di ristrutturare immobili esistenti situati in zone agricole per soddisfare le esigenze abitative dei lavoratori stagionali impiegati nei settori agricolo e turistico. Anche in questo caso, la disciplina non sembra consentire una generalizzata trasformazione residenziale delle aree agricole, ma ammette il recupero del patrimonio esistente in funzione di un fabbisogno abitativo puntualmente individuato.

Questa impostazione collega direttamente la politica della casa alla trasformazione qualitativa della città. **L'obiettivo non è soltanto incrementare il numero degli alloggi accessibili, ma utilizzare la**

domanda abitativa come leva per recuperare immobili dismessi, aree sottoutilizzate, comparti degradati e porzioni di territorio già infrastrutturate che necessitano di nuove funzioni, servizi e qualità ambientale.

L'housing accessibile diventa così uno strumento di rigenerazione urbana. Esso può contribuire a ricucire tessuti urbani frammentati, riattivare immobili privi di funzione, migliorare l'efficienza energetica del patrimonio edilizio, ampliare la dotazione dei servizi e promuovere una maggiore integrazione sociale e funzionale.

La disciplina risultante dalla conversione rafforza questa lettura, consentendo di inserire la componente residenziale in programmi più ampi comprendenti anche destinazioni non residenziali. Attività commerciali, uffici, servizi sanitari, educativi o sportivi, spazi per il lavoro e altre funzioni urbane complementari possono concorrere alla costruzione di un intervento unitario, senza essere incluse nel calcolo del rapporto del 70% tra edilizia convenzionata ed edilizia residenziale libera.

Tale precisazione è rilevante anche sul piano urbanistico. La rigenerazione non può essere ridotta alla sostituzione di un edificio degradato con un nuovo complesso esclusivamente residenziale. Un programma realmente integrato richiede la presenza di servizi, attività economiche, infrastrutture, spazi pubblici e funzioni collettive capaci di rendere il nuovo insediamento parte effettiva della città.

La stessa disciplina richiede che la convenzione urbanistica preveda adeguate attrezzature pubbliche e di interesse pubblico o generale, riservando particolare attenzione ai servizi pubblici e al commercio di vicinato, da definire in relazione alle esigenze del territorio e sentite le associazioni di categoria maggiormente rappresentative.

La convenzione dovrà pertanto regolare non soltanto il numero, la tipologia e le condizioni economiche degli alloggi, ma anche le opere di urbanizzazione, le infrastrutture necessarie, i servizi pubblici e di interesse generale, le funzioni complementari, gli spazi collettivi, il verde urbano, la mobilità e l'accessibilità dell'area. Dovrà inoltre coordinare le diverse fasi di realizzazione, evitando che gli alloggi siano completati e occupati molto prima delle dotazioni necessarie al funzionamento del quartiere.

La sostenibilità urbana del programma dipende infatti dalla contestualità, o almeno dal corretto coordinamento temporale, tra residenza, urbanizzazioni, servizi e infrastrutture collettive. In assenza di tale coordinamento, il rischio è quello di produrre nuovi insediamenti formalmente integrati, ma concretamente privi dei servizi e delle connessioni indispensabili alla vita quotidiana.

La preferenza legislativa per il recupero dell'esistente presenta, tuttavia, anche un rilevante profilo di complessità economica. Gli interventi di rigenerazione possono comportare costi superiori rispetto alla nuova costruzione su area libera, soprattutto in presenza di demolizioni, bonifiche ambientali, consolidamenti strutturali, adeguamenti sismici, efficientamento energetico, rimozione di materiali pericolosi o necessità di conservare elementi storici e architettonici.

Nei mercati immobiliari più deboli, tali costi possono avvicinarsi o risultare superiori al valore dell'immobile ultimato. La combinazione tra elevati costi di recupero, destinazione prevalente all'edilizia convenzionata e riduzione minima del 33% rispetto ai valori di mercato può quindi rendere particolarmente difficile il raggiungimento dell'equilibrio economico-finanziario.

La rigenerazione urbana non può essere considerata automaticamente sostenibile per il solo fatto di evitare nuovo consumo di suolo. La sua concreta fattibilità dipenderà dal valore e dalle condizioni di disponibilità dell'area o dell'immobile, dall'incidenza delle bonifiche e delle opere di trasformazione, dalle premialità urbanistiche effettivamente utilizzabili, dall'eventuale riduzione degli oneri, dalla presenza di risorse pubbliche e dalla possibilità di integrare funzioni capaci di contribuire alla sostenibilità complessiva del programma.

Assumeranno rilievo anche il costo e la durata del finanziamento, la capacità di produrre flussi economici di lungo periodo e la qualità della gestione. Nei casi in cui il costo complessivo della rigenerazione superi il valore economicamente esprimibile dall'intervento, l'equilibrio non potrà essere affidato esclusivamente al capitale privato, ma richiederà contributi pubblici, apporti patrimoniali, riduzioni degli oneri, garanzie, finanza agevolata o altre forme di condivisione del rischio.

Le premialità urbanistiche possono svolgere una funzione importante, ma non necessariamente risolutiva. L'incremento della superficie utile può consentire di distribuire i costi fissi della rigenerazione su una maggiore superficie realizzabile; tuttavia, esso può essere utilizzato soltanto se compatibile con la capacità insediativa dell'area, con le infrastrutture esistenti, con gli standard urbanistici e con la qualità complessiva del progetto.

Anche la presenza di funzioni non residenziali può contribuire all'equilibrio dell'intervento, ma non dovrebbe essere trattata come un mero espediente finanziario. Il commercio, i servizi, gli uffici e le attrezzature collettive devono rispondere a una domanda territoriale effettiva ed essere coerenti con la funzione urbana del programma. In caso contrario, il rischio sarebbe quello di creare superfici aggiuntive prive di una reale sostenibilità economica o sociale.

Il collegamento tra housing accessibile e rigenerazione urbana costituisce, pertanto, uno degli aspetti più significativi della nuova disciplina. Il fabbisogno abitativo può diventare il motore di una trasformazione territoriale più ampia, capace di attrarre investimenti privati e, al tempo stesso, di produrre benefici ambientali, sociali e urbani.

Perché ciò avvenga, la componente abitativa non deve essere isolata dal contesto nel quale viene inserita. La qualità dei programmi dipenderà dalla capacità di integrare gli alloggi con il trasporto pubblico, la mobilità sostenibile, le scuole, i servizi sanitari, il commercio di vicinato, gli impianti sportivi, il verde urbano, gli spazi collettivi e i luoghi di relazione.

La mixité richiesta non riguarda soltanto la compresenza di edilizia convenzionata ed edilizia libera. Deve essere anche funzionale, sociale e temporale. Un quartiere equilibrato presuppone diverse tipologie di abitanti, attività utilizzate nelle differenti ore della giornata, servizi accessibili e spazi capaci di favorire relazioni di comunità.

In questa prospettiva, i Programmi infrastrutturali di edilizia integrata possono contribuire a superare il rischio di nuovi comparti monofunzionali o di concentrazione del disagio. L'obiettivo non dovrebbe essere la mera produzione di alloggi a prezzo ridotto, ma la costruzione di contesti urbani nei quali l'accessibilità abitativa si accompagni alla qualità della vita, alla prossimità dei servizi e alla possibilità di partecipare pienamente alla vita economica e sociale della città.

L'impostazione appare coerente con la New Urban Agenda delle Nazioni Unite e con le più recenti politiche internazionali che collegano housing, rigenerazione, mobilità, infrastrutture sociali e riduzione dell'impatto ambientale. **La rigenerazione costituisce, pertanto, contemporaneamente un obiettivo urbanistico, una scelta ambientale e una componente dell'equilibrio economico-finanziario del programma.**

La sfida applicativa sarà evitare due esiti opposti: da un lato, che il richiamo alla rigenerazione rimanga una dichiarazione programmatica priva di conseguenze concrete; dall'altro, che i maggiori costi del recupero rendano i programmi economicamente impraticabili proprio nei territori nei quali il bisogno di riqualificazione è più elevato.

La riuscita del modello dipenderà quindi dalla capacità di combinare qualità progettuale, premialità proporzionate, dotazioni territoriali, risorse pubbliche e capitale privato. Soltanto in questo modo il contenimento del consumo di suolo potrà accompagnarsi alla produzione di un'offerta abitativa realmente accessibile e alla costruzione di ecosistemi urbani sostenibili, inclusivi e socialmente vivi.

Nuove opportunità per PPP, fondi e capitale istituzionale

Dal punto di vista degli operatori, i Programmi infrastrutturali di edilizia integrata aprono prospettive particolarmente rilevanti per fondi immobiliari, investitori istituzionali, enti previdenziali, fondi pensione, operatori specializzati nell'housing sociale e soggetti attivi nei partenariati pubblico-privati e nelle operazioni di rigenerazione urbana su larga scala.

Il nuovo strumento sembra infatti orientato a favorire il passaggio da interventi episodici di edilizia convenzionata a programmi di investimento strutturati, capaci di mobilitare capitale privato all'interno di un quadro caratterizzato da finalità pubbliche, vincoli convenzionali e obiettivi di lungo periodo. In questa prospettiva, l'housing accessibile può progressivamente assumere le caratteristiche di una piattaforma di investimento stabile, particolarmente adatta a soggetti istituzionali interessati a impieghi di lunga durata, flussi reddituali tendenzialmente prevedibili e impatti sociali misurabili.

Particolare attenzione merita il possibile coinvolgimento degli enti previdenziali e assistenziali, anche attraverso l'apporto di immobili e la partecipazione a veicoli destinati alla realizzazione o alla gestione degli interventi. Tale prospettiva appare coerente con la natura dell'housing accessibile quale infrastruttura sociale di lungo periodo, potenzialmente idonea a combinare

rendimento, prudenza gestionale, stabilità dei flussi e impatto territoriale. Il tema richiede, naturalmente, il rispetto delle discipline applicabili agli investimenti dei singoli enti, dei relativi limiti statutari, dei criteri di diversificazione e delle regole di vigilanza.

In tale quadro, il partenariato pubblico-privato può assumere una funzione centrale, senza necessariamente coincidere in ogni caso con una concessione disciplinata dal Codice dei contratti pubblici. Il PPP può essere inteso, in senso più ampio, come metodo di strutturazione dell'operazione, nel quale la messa a disposizione di aree o immobili pubblici, l'apporto di patrimoni privati, la convenzione urbanistica, la costituzione di fondi immobiliari o società di progetto, gli strumenti di finanza a impatto, le garanzie, le premialità urbanistiche e gli obblighi di gestione sociale vengono combinati secondo modelli differenti, coerenti con le caratteristiche del territorio e con la domanda abitativa locale.

Occorre tuttavia distinguere tra il PPP in senso tecnico-giuridico e la più generale collaborazione tra amministrazione e capitale privato. **Non ogni Programma infrastrutturale di edilizia integrata costituisce automaticamente un partenariato pubblico-privato ai sensi del D.Lgs. n. 36/2023. Tale qualificazione dipenderà dalla concreta struttura dell'operazione, dalla presenza di un contratto pubblico, dalla natura delle prestazioni affidate, dalla remunerazione dell'operatore e dall'effettiva allocazione del rischio operativo.** Nei casi in cui l'intervento sia invece promosso su area privata e attuato principalmente attraverso una convenzione urbanistica, il rapporto potrà rimanere nell'ambito dell'urbanistica negoziata, pur presentando una significativa componente di collaborazione pubblico-privata.

La disciplina appare particolarmente adatta anche a programmi di rigenerazione urbana articolati su una pluralità di immobili, comparti o aree. L'articolo 9 consente infatti che i programmi si sviluppino anche su aree urbane diverse e lungo l'intero periodo di realizzazione dell'investimento complessivo. **Ciò permette di immaginare piattaforme territoriali più ampie rispetto al singolo lotto, nelle quali edilizia convenzionata, residenza libera, servizi, funzioni urbane complementari e infrastrutture sociali concorrano alla sostenibilità complessiva dell'iniziativa.**

Questa possibilità può assumere rilievo anche sotto il profilo economico. L'articolazione su più ambiti potrebbe consentire di combinare interventi caratterizzati da differenti profili di costo, domanda e valore immobiliare, attenuando alcune delle difficoltà che emergono nei territori nei quali il costo di costruzione o di rigenerazione si avvicina al valore di mercato dell'immobile ultimato. Un simile modello richiede però un'effettiva unitarietà economica e funzionale, un piano finanziario comune e una governance capace di assicurare che le componenti più redditizie sostengano realmente quelle caratterizzate da una maggiore funzione sociale, evitando mere compensazioni contabili.

La conversione del decreto ha inoltre ampliato il potenziale utilizzo della disciplina relativa ai grandi programmi di investimento. Il testo originario subordinava l'accesso al regime speciale alla presenza di una componente di investimento diretto estero non inferiore a un miliardo di euro; tale condizione è stata soppressa in sede parlamentare. **Ne deriva che il ricorso alla disciplina prevista per i grandi programmi di investimento non è più riservato alle iniziative sostenute da capitale estero, ma può riguardare anche programmi finanziati da operatori nazionali, purché ricorrano le condizioni previste dall'articolo 13 del Decreto-Legge n. 104/2023.**

La modifica è significativa perché sposta l'attenzione dalla provenienza del capitale alla dimensione e alla rilevanza strategica del programma. Per le iniziative che rientrano in tale disciplina può essere valutata la dichiarazione di preminente interesse strategico nazionale e la nomina di un Commissario straordinario, con l'obiettivo di coordinare le amministrazioni coinvolte e ridurre il rischio derivante dalla frammentazione dei procedimenti. Il Decreto-Legge n. 66/2026 è stato definitivamente convertito dalla Legge 2 luglio 2026, n. 116, con pubblicazione del testo coordinato nella Gazzetta Ufficiale del 3 luglio 2026.

Questa apertura attribuisce al Piano Casa una dimensione che supera la tradizionale politica abitativa. **I Programmi infrastrutturali di edilizia integrata possono diventare un punto di incontro tra capitali immobiliari, fondi infrastrutturali, investitori istituzionali, soggetti previdenziali e piattaforme specializzate nell'affordable housing e nel build-to-rent. La possibilità di aggregare operazioni di dimensione significativa e di accedere, quando ne ricorrano i presupposti, a strumenti di coordinamento amministrativo può contribuire a ridurre il rischio autorizzativo e a migliorare la percezione di bancabilità.**

Resta tuttavia essenziale che l'apertura al capitale privato non alteri la funzione pubblica del programma. L'attrazione degli investimenti dovrà essere accompagnata da convenzioni solide, controlli effettivi, vincoli di destinazione opponibili, criteri trasparenti di selezione dei beneficiari e modelli di governance capaci di preservare nel tempo l'equilibrio tra rendimento, accessibilità abitativa e interesse collettivo.

La sfida sarà quindi trasformare il capitale privato da semplice fonte di finanziamento a componente di un partenariato urbano di lungo periodo. In tale modello, l'amministrazione non si limita ad autorizzare l'intervento, l'investitore non si limita ad apportare risorse e l'operatore non si limita a costruire: ciascun soggetto partecipa, secondo il proprio ruolo, alla creazione e alla gestione di un'infrastruttura sociale stabile, inserita in un più ampio progetto di sviluppo territoriale.

Profili di finanza strutturata e possibile funzione di de-risking del modello 5P

Un ulteriore profilo di interesse riguarda la possibile strutturazione finanziaria dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata. La previsione secondo cui tali programmi devono essere realizzati mediante l'attrazione prevalente di investimenti privati, unitamente all'obbligo di assicurarne l'equilibrio economico-finanziario, consente di leggere l'articolo 9 non soltanto come disposizione urbanistica ed edilizia, ma anche come base per la costruzione di operazioni finanziabili, bancabili e, quando ne ricorrano i presupposti, suscettibili di rifinanziamento.

Sotto questo profilo, l'housing presenta caratteristiche parzialmente diverse rispetto ad altre infrastrutture sociali o collettive. La domanda abitativa risponde a un bisogno primario e tendenzialmente continuativo e, in presenza di un portafoglio sufficientemente ampio, diversificato e correttamente gestito, i canoni possono generare flussi periodici relativamente prevedibili. Ciò può contribuire a migliorare il profilo di rischio dell'operazione rispetto a interventi i cui ricavi dipendono

maggiormente dalla volatilità della domanda, dalla stagionalità o dalla discrezionalità nell'utilizzo del servizio.

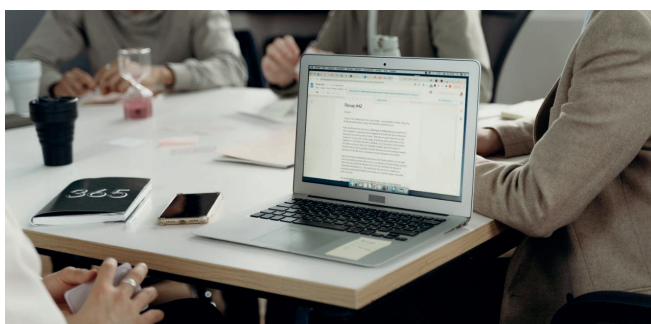
Questa considerazione non deve però condurre a sottovalutare i rischi specifici dell'housing convenzionato. La sostenibilità dell'investimento può essere condizionata dalla morosità, dallo sfritto, dalla variazione dei requisiti dei beneficiari, dalla rigidità delle procedure di assegnazione, dall'evoluzione dei costi di gestione e manutenzione, dalla disciplina dei canoni, dalla durata dei vincoli convenzionali e dal rischio amministrativo connesso alla stabilità degli accordi con il Comune. A tali elementi si aggiungono il rischio di costruzione, l'andamento dei tassi di interesse, il costo del capitale e il rapporto, non sempre favorevole, tra costo di produzione e valore di mercato degli alloggi.

Proprio per questa ragione, la finanziabilità non può essere valutata sulla base della sola esistenza di un flusso locativo. Occorre verificare la qualità giuridica dei crediti, la loro effettiva cedibilità, la stabilità dei rapporti contrattuali, la prevedibilità degli incassi, la capacità di sostituzione dei conduttori, il trattamento della morosità e la compatibilità tra i diritti dei finanziatori e i vincoli sociali imposti dalla legge e dalla convenzione.

In presenza di flussi sufficientemente stabili e giuridicamente qualificabili, potranno essere valutate strutture di finanziamento o rifinanziamento fondate sui ricavi del portafoglio. Potranno venire in rilievo, a seconda delle caratteristiche dell'operazione, emissioni obbligazionarie, private debt, finanziamenti asset-backed, project bond, fondi immobiliari con comparti dedicati o operazioni di cartolarizzazione. La scelta dello strumento dovrà però essere compiuta caso per caso e coordinata con la natura degli attivi, la struttura proprietaria, la disciplina dei contratti e gli obblighi derivanti dalla convenzione.

Non ogni flusso generato da un programma convenzionato è automaticamente cedibile, segregabile o utilizzabile come sottostante di un'operazione finanziaria. Occorrerà valutare la compatibilità della struttura con il vincolo trentennale, con le limitazioni alla circolazione degli alloggi e dei contratti, con le modalità di determinazione e aggiornamento dei canoni, con l'eventuale presenza di risorse pubbliche e con la normativa bancaria, finanziaria e sulla cartolarizzazione.

Assume particolare rilievo anche la distinzione tra finanziamento della fase di sviluppo e rifinanziamento della fase di gestione. Durante la costruzione prevalgono il rischio autorizzativo, il rischio tecnico, l'aumento dei costi e il rischio di completamento. Una volta ultimato e stabilizzato il portafoglio, il profilo dell'operazione può invece dipendere soprattutto dal tasso di occupazione, dalla regolarità degli incassi, dalla qualità della gestione e dalla tenuta della domanda abitativa. La struttura finanziaria dovrà quindi essere adattata alle diverse fasi del ciclo di vita del programma.



In questo contesto, **il modello 5P – Public, Private, People, Policy, Partnership** – può assumere rilievo non soltanto come rappresentazione politica o istituzionale dell'intervento, ma come criterio di organizzazione e mitigazione dei rischi. La componente pubblica può contribuire alla riduzione del rischio amministrativo

attraverso una chiara definizione dell'interesse generale, il coordinamento con la pianificazione e la stabilità della convenzione.

La componente privata apporta capitale, capacità di sviluppo, competenze tecniche e disciplina finanziaria. Il coinvolgimento delle persone e degli stakeholder consente di verificare la domanda effettiva e di ridurre il rischio che l'offerta progettata non corrisponda ai bisogni del territorio. La dimensione di policy assicura coerenza con le strategie pubbliche in materia di abitare, mobilità, rigenerazione e sostenibilità. La partnership, infine, rappresenta l'architettura nella quale vengono distribuiti obblighi, responsabilità, rischi e rimedi.

Il coinvolgimento degli stakeholder può inoltre produrre effetti più profondi rispetto a una semplice consultazione preliminare. Nei modelli più evoluti, la partecipazione può essere incorporata in strutture permanenti di governance, attraverso organismi consultivi, comitati territoriali, sistemi di reporting e meccanismi di valutazione dell'impatto. In tal modo, la componente "People" non rimane esterna al veicolo o all'operatore, ma contribuisce alla formazione delle decisioni e al monitoraggio dei risultati sociali.

Il 5P può quindi svolgere una funzione di de-risking giuridico, amministrativo, finanziario e sociale.

Una convenzione ben costruita, un piano economico-finanziario verificabile, procedure efficienti di selezione degli assegnatari, sistemi di monitoraggio, meccanismi di sostituzione dei conduttori, regole chiare per la gestione dei flussi e forme strutturate di partecipazione possono ridurre l'incertezza e migliorare la qualità complessiva del progetto.

È tuttavia importante evitare che il richiamo al de-risking sia inteso come trasferimento generalizzato dei rischi al settore pubblico. La mitigazione deve derivare da una migliore progettazione, da una corretta allocazione delle responsabilità e dalla riduzione delle asimmetrie informative, non dalla neutralizzazione della normale alea imprenditoriale. Il capitale privato deve rimanere esposto ai rischi che è in grado di controllare, mentre l'amministrazione dovrebbe assumere o mitigare soltanto quelli riconducibili alle proprie competenze, alle decisioni pubbliche o a obiettivi di interesse generale.

I Programmi infrastrutturali di edilizia integrata potrebbero, in questa prospettiva, contribuire alla progressiva formazione di una specifica asset class dell'housing accessibile. Tale evoluzione sarà però possibile soltanto se la dimensione finanziaria resterà coerente con la finalità sociale e con i vincoli di accessibilità stabiliti dalla legge. La finanza non dovrebbe trasformare il bisogno abitativo in un mero sottostante economico, ma costituire lo strumento attraverso cui convogliare capitale di lungo periodo verso programmi socialmente utili, giuridicamente governati e territorialmente sostenibili.

La combinazione tra vincoli convenzionali pluridecennali, flussi locativi potenzialmente stabili, governance pubblico-privata e strumenti di de-risking può rappresentare uno degli sviluppi più significativi della disciplina. La strutturazione legale e finanziaria dovrà tuttavia essere impostata sin dall'origine in modo coerente con l'articolo 9, con la normativa applicabile agli strumenti utilizzati e con la tutela della funzione sociale dell'intervento.

La convenzione urbanistica come strumento di governance collaborativa



Una delle chiavi interpretative più interessanti dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata consiste nella possibilità di leggere la convenzione urbanistica non soltanto attraverso le categorie tradizionali dell'urbanistica negoziata, ma come strumento di governance territoriale capace di coordinare una pluralità di interessi, soggetti e responsabilità.

La disciplina è costruita attorno a un obiettivo che trascende la mera realizzazione di edifici: garantire nel lungo periodo un'offerta abitativa sostenibile, accessibile e coerente con i bisogni delle comunità. Tale finalità richiede il coinvolgimento di amministrazioni, investitori, operatori, gestori, beneficiari e soggetti portatori di interessi territoriali. Il programma non può quindi essere governato esclusivamente mediante un provvedimento autoritativo, ma neppure affidato alle sole dinamiche del mercato.

In questa prospettiva assume rilievo il principio di sussidiarietà orizzontale sancito dall'articolo 118, quarto comma, della Costituzione, secondo il quale le istituzioni pubbliche favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale. Tale principio offre un riferimento generale per comprendere l'evoluzione verso forme più collaborative di amministrazione, nelle quali la cura dell'interesse pubblico non è necessariamente riservata all'azione unilaterale dell'ente.

Un importante sviluppo di questa impostazione si rinviene nell'articolo 55 del Codice del Terzo settore e nella sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale, che hanno valorizzato la co-programmazione e la co-progettazione come espressioni dell'amministrazione condivisa. Questi istituti operano tuttavia in un ambito specifico e nei rapporti con gli enti del Terzo settore. Non possono quindi essere trasferiti automaticamente ai rapporti tra Comune, sviluppatori e investitori immobiliari, né utilizzati per sottrarre affidamenti o operazioni economiche alle regole della concorrenza.

Il richiamo all'amministrazione condivisa deve essere inteso, in questo contesto, in senso metodologico e non come automatica qualificazione giuridica dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata. Esso evidenzia la necessità di affiancare alla relazione bilaterale tra amministrazione e operatore economico forme più ampie di ascolto, partecipazione e responsabilizzazione degli stakeholder, ferma restando l'applicazione delle norme urbanistiche, dei principi di imparzialità, trasparenza e concorrenza e, quando applicabile, della disciplina dei contratti pubblici.

Anche il richiamo al D.Lgs. n. 36/2023 deve essere formulato con precisione. L'articolo 6 del Codice non disciplina genericamente il principio di fiducia, che trova collocazione nell'articolo 2, ma i principi di solidarietà e sussidiarietà orizzontale nei rapporti con gli enti del Terzo settore. Esso conferma che, in presenza dei relativi presupposti, possono esistere modelli amministrativi diversi

dallo scambio contrattuale di mercato. Ciò non significa, tuttavia, che un'operazione immobiliare promossa da un soggetto economico possa essere automaticamente ricondotta a tali modelli.

Nel quadro dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata, la convenzione urbanistica resta innanzitutto un accordo destinato a disciplinare la trasformazione del territorio, gli obblighi del soggetto attuatore, i prezzi e i canoni calmierati, la durata dei vincoli, le dotazioni pubbliche e i sistemi di controllo. La sua funzione può però essere più ampia: essa può diventare il luogo nel quale vengono coordinati la sostenibilità dell'investimento, le finalità sociali, le esigenze della comunità e la gestione di lungo periodo.

Attraverso la convenzione possono essere regolati il perimetro del programma, l'articolazione delle funzioni, le modalità di attuazione, la distribuzione dei rischi, gli obblighi di monitoraggio, i criteri di accesso agli alloggi, le forme di controllo e le conseguenze degli inadempimenti. Possono inoltre essere previste modalità di confronto con i beneficiari, gli operatori sociali, le associazioni locali e gli altri portatori di interesse, soprattutto quando il programma comprenda servizi, spazi collettivi o funzioni destinate alla comunità.

La partecipazione non dovrebbe esaurirsi in una consultazione occasionale svolta prima dell'approvazione del progetto. Può essere strutturata lungo l'intero ciclo di vita dell'intervento, dalla rilevazione del fabbisogno abitativo alla definizione dei servizi, sino al monitoraggio della gestione e dell'impatto sociale. In tale prospettiva, la convenzione può imporre al soggetto attuatore obblighi di reporting, sistemi di valutazione periodica e sedi permanenti di confronto territoriale. La convenzione diventa così il luogo nel quale si ricerca un equilibrio dinamico tra interesse pubblico, sostenibilità economica e bisogni delle comunità. L'amministrazione non si limita a concedere capacità edificatoria o a imporre vincoli; partecipa alla definizione di un ecosistema territoriale nel quale capitale, politiche pubbliche, domanda abitativa e servizi vengono coordinati in un programma unitario.

È in questa prospettiva che **il modello 5P – Public, Private, People, Policy, Partnership** – può trovare un fondamento operativo. Non come nuova categoria giuridica tipizzata né come strumento alternativo alle regole urbanistiche e concorrenziali, ma come metodo di governance. La componente pubblica definisce e tutela l'interesse generale; quella privata apporta capitale e capacità realizzativa; la comunità contribuisce alla definizione dei bisogni e al controllo degli effetti; la policy assicura la coerenza del programma con le strategie territoriali; la partnership rappresenta la struttura stabile nella quale tali elementi vengono coordinati.

I Programmi infrastrutturali di edilizia integrata non devono pertanto essere considerati semplici operazioni immobiliari corredate da una componente sociale. Possono diventare strumenti attraverso i quali istituzioni, investitori, operatori, gestori e comunità concorrono, con ruoli diversi, alla realizzazione di un'infrastruttura sociale destinata a produrre valore economico, urbano e collettivo nel lungo periodo.

La sfida applicativa sarà trasformare questa impostazione in pratiche amministrative e convenzionali concrete, capaci di offrire certezza agli investitori, garantire la tutela dell'interesse pubblico e assicurare una partecipazione effettiva delle comunità. Solo in tal modo la convenzione urbanistica potrà evolvere da strumento regolatorio della trasformazione edilizia a vera piattaforma di governance territoriale.

Housing come infrastruttura sociale: il quadro internazionale

L'evoluzione del dibattito italiano sull'housing accessibile non può essere compresa isolatamente rispetto ai più ampi processi di trasformazione in corso a livello internazionale. Negli ultimi anni, il tema dell'abitare è progressivamente uscito dalla tradizionale dimensione delle politiche sociali e dell'urbanistica residenziale per assumere una rilevanza crescente nell'ambito delle strategie di sviluppo economico, competitività territoriale, resilienza urbana e sostenibilità.

La casa non viene più considerata esclusivamente come un bene immobiliare o come una misura di welfare, ma sempre più come una vera e propria infrastruttura sociale, capace di incidere sulla mobilità del lavoro, sull'attrazione e sulla permanenza dei talenti, sulla produttività dei sistemi urbani, sulla coesione sociale e sulla qualità della vita delle comunità. L'accessibilità abitativa diventa così una delle condizioni necessarie per il funzionamento delle città e dei territori, soprattutto nei contesti caratterizzati da elevata pressione immobiliare, mobilità professionale e concentrazione di servizi, università e attività produttive.

Un riferimento fondamentale di questa evoluzione è rappresentato dalla New Urban Agenda, adottata in occasione della Conferenza Habitat III delle Nazioni Unite, che ha riconosciuto la centralità dell'housing nella costruzione di città inclusive, resilienti e sostenibili. **La Nuova Agenda Urbana ha contribuito a consolidare il principio secondo cui le politiche abitative non possono essere affrontate separatamente dalle infrastrutture, dalla mobilità, dall'accesso ai servizi, dalla sostenibilità ambientale e dalla governance del territorio.**

Tale impostazione è stata ulteriormente sviluppata dall'attività di UN-Habitat, che promuove una crescente integrazione tra housing, rigenerazione urbana, inclusione sociale, resilienza climatica e sviluppo economico locale. In questa prospettiva, l'abitare viene ricondotto all'interno delle strategie complessive di sviluppo urbano sostenibile, superando una visione limitata alla sola produzione di unità residenziali.

Le medesime dinamiche sono emerse nel dibattito sviluppato in occasione del World Urban Forum 13, nel quale housing accessibile, governance metropolitana, resilienza, rigenerazione urbana e accesso ai servizi sono stati affrontati come componenti interdipendenti di una medesima sfida. Il problema abitativo non viene infatti considerato separatamente dalla qualità degli insediamenti, dalla capacità amministrativa, dalle infrastrutture sociali e dalla partecipazione delle comunità alla trasformazione urbana.

Il crescente allineamento tra istituzioni pubbliche, organizzazioni internazionali, operatori immobiliari e investitori è stato ulteriormente confermato **dalla sottoscrizione, durante il 76° FIABCI World Real Estate Congress di Vienna, di un Memorandum of Understanding tra FIABCI – The International Real Estate Federation e UN-Habitat.** L'accordo è volto a rafforzare la cooperazione sui temi dello sviluppo urbano sostenibile, dell'accessibilità abitativa, della rigenerazione urbana e dell'attuazione della New Urban Agenda, testimoniando la crescente convergenza tra il settore immobiliare internazionale e le istituzioni impegnate nella definizione delle politiche urbane del futuro.

L'accessibilità abitativa viene progressivamente riconosciuta come una questione strutturale che incide non soltanto sulla coesione sociale, ma anche sulla competitività economica, sulla mobilità del lavoro, sulla transizione ambientale e sulla capacità delle città di attrarre e trattenere persone e attività.

Plan e l'attività della Commissione speciale HOUS del Parlamento europeo, chiamata ad approfondire le possibili iniziative in materia di housing accessibile, investimenti, rigenerazione urbana e sostenibilità. Pur nel rispetto delle competenze nazionali e locali in materia abitativa e urbanistica, il dibattito europeo tende a considerare la casa come una componente sempre più rilevante delle politiche economiche, sociali e territoriali dell'Unione

L'insieme di queste iniziative evidenzia una trasformazione culturale e istituzionale di particolare rilievo. L'housing tende progressivamente a essere assimilato alle altre infrastrutture strategiche di interesse generale, quali i sistemi di trasporto, le reti energetiche, le infrastrutture digitali, sanitarie ed educative. Ne deriva una crescente apertura verso forme di investimento istituzionale, partenariati pubblico-privati, strumenti di blended finance e modelli di governance multilivello.

Tale assimilazione richiede, tuttavia, alcune cautele. Definire l'housing come infrastruttura non significa sottrarlo alle regole del mercato immobiliare, né presumere che qualsiasi operazione residenziale presenti automaticamente una funzione sociale o infrastrutturale. La qualificazione dipende dalla capacità dell'intervento di garantire accessibilità economica, stabilità nel tempo, integrazione con i servizi, coerenza con i fabbisogni territoriali e produzione di benefici collettivi misurabili.

In questo scenario internazionale, **il Piano Casa** italiano può essere letto come una delle prime applicazioni nazionali di tale evoluzione. L'introduzione dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata, il coinvolgimento del capitale privato e istituzionale, gli obblighi di accessibilità economica, la durata trentennale dei vincoli e i meccanismi di coordinamento amministrativo collocano infatti la disciplina all'interno di una più ampia tendenza che considera l'abitare non soltanto come oggetto di una politica settoriale, ma come componente essenziale dello sviluppo territoriale.

Il Piano Casa non rappresenta quindi soltanto una riforma del settore residenziale. Può essere interpretato come un primo tentativo di tradurre nel contesto italiano alcune delle principali direttrici che stanno emergendo nel dibattito internazionale: **integrazione tra housing e servizi, contenimento del consumo di suolo, rigenerazione urbana, mobilitazione di capitali di lungo periodo, misurazione dell'impatto e costruzione di nuove forme di governance territoriale.**

La sua effettiva coerenza con questo paradigma dipenderà, tuttavia, dalla capacità di passare dalla qualificazione formale dei programmi come "infrastrutturali" alla realizzazione concreta di interventi capaci di coniugare accessibilità abitativa, qualità urbana, sostenibilità finanziaria e interesse pubblico.

Il possibile ruolo degli enti previdenziali

Tra i soggetti potenzialmente interessati alle opportunità generate dal Piano Casa, particolare attenzione merita il ruolo degli enti previdenziali, delle casse professionali e dei fondi pensione. **La struttura dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata presenta infatti caratteristiche potenzialmente coerenti con la natura di investitori di lungo periodo propria degli operatori previdenziali, tradizionalmente orientati alla ricerca di flussi stabili e prevedibili, compatibili con gli impegni assunti nei confronti degli iscritti e dei beneficiari.**

Il tema assume particolare rilievo alla luce del quadro europeo e, in particolare, **della Direttiva (UE) 2016/2341, cosiddetta IORP II**, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali. **La disciplina europea richiede che le decisioni di investimento siano assunte nel migliore interesse degli aderenti e dei beneficiari e siano improntate a criteri di prudenza, diversificazione, adeguata gestione dei rischi e coerenza con la durata delle passività previdenziali. In tale contesto assume un ruolo centrale il cosiddetto prudent person principle.** Tale principio non impone categorie predeterminate di investimenti, né prescrive una specifica allocazione del portafoglio, ma richiede che ciascuna scelta sia valutata in rapporto al profilo di rischio dell'ente, alla struttura delle sue passività, alla necessità di diversificazione e all'orizzonte temporale degli impegni assunti.

Sotto questo profilo, l'housing accessibile e le infrastrutture sociali presentano caratteristiche che possono risultare coerenti con le esigenze degli investitori previdenziali. I programmi si sviluppano su orizzonti pluridecennali, sono sottoposti a vincoli convenzionali di lunga durata e, quando destinati prevalentemente alla locazione e correttamente gestiti, possono produrre flussi periodici meno dipendenti dalle dinamiche speculative di breve periodo rispetto ad altre tipologie di investimento immobiliare.

La presenza di flussi di lunga durata può favorire una maggiore coerenza tra attivi e passivi nell'ambito delle strategie di Asset Liability Management. In termini generali, un investimento caratterizzato da redditi distribuiti lungo un periodo pluridecennale può contribuire al matching temporale con gli impegni pensionistici, ferma restando la necessità di valutarne il rendimento, la liquidità, il rischio e la compatibilità con le politiche di investimento del singolo ente.

Non deve tuttavia essere dato per scontato che la durata trentennale dei vincoli produca automaticamente stabilità o prevedibilità dei rendimenti. **La qualità finanziaria dell'investimento dipenderà dalla domanda effettiva, dal livello dei canoni calmierati, dalla morosità, dallo sfitto, dai costi di gestione e manutenzione, dal costo iniziale di costruzione o riqualificazione, dall'evoluzione normativa e dalla solidità della convenzione urbanistica.**

Particolare attenzione dovrà essere riservata ai mercati nei quali il costo di produzione si avvicina o supera il valore dell'immobile ultimato. In tali contesti, la finalità sociale dell'intervento non è sufficiente a renderlo economicamente sostenibile e può essere necessario l'intervento di risorse pubbliche, garanzie, premialità urbanistiche, apporti di immobili a condizioni favorevoli o forme di finanza agevolata. Anche per un investitore previdenziale, infatti, l'impatto sociale non sostituisce la necessità di un rendimento adeguato al rischio e coerente con gli obblighi fiduciari verso gli iscritti.

L'esperienza internazionale mostra che fondi pensione e investitori istituzionali possono assumere

un ruolo significativo nei settori dell'housing, dello student housing, del senior housing, delle infrastrutture sociali e della rigenerazione urbana. Tuttavia, tali investimenti vengono normalmente realizzati attraverso piattaforme professionali, portafogli sufficientemente diversificati, operatori specializzati e strutture di governance capaci di monitorare sia le performance finanziarie sia gli effetti sociali.

In Italia, il Piano Casa potrebbe contribuire a creare condizioni più favorevoli per l'avvicinamento del capitale previdenziale al settore dell'housing accessibile. La presenza di convenzioni di lunga durata, criteri di determinazione dei canoni, vincoli trascritti, sistemi di monitoraggio e programmi articolati su più interventi può aumentare la standardizzazione e la leggibilità finanziaria delle operazioni.

Affinché ciò avvenga, sarà però necessario superare la dimensione del singolo progetto isolato. Gli investitori previdenziali richiedono normalmente dimensioni adeguate, diversificazione geografica e tipologica, governance professionale, disponibilità di dati, regole di valutazione trasparenti e possibilità di monitorare nel tempo sia i rischi sia i risultati. **La creazione di piattaforme, fondi o portafogli aggregati può pertanto risultare più coerente con le esigenze istituzionali rispetto alla partecipazione diretta a singoli interventi di dimensione limitata.**

La questione assume una rilevanza che va oltre il solo profilo finanziario. L'investimento previdenziale nell'housing può consentire di perseguire, entro un quadro prudenziale, obiettivi di rendimento, stabilità patrimoniale e impatto sociale, contribuendo alla realizzazione di infrastrutture essenziali per il funzionamento delle aree urbane e metropolitane.

Esiste inoltre una possibile coerenza tra la finalità previdenziale e quella territoriale. Le risorse accumulate nel lungo periodo per garantire prestazioni future possono essere investite, nel rispetto delle regole di prudenza, in asset capaci di produrre reddito e, contemporaneamente, migliorare le condizioni abitative, la mobilità del lavoro e la qualità dei servizi nei territori. Questa convergenza non deve però essere rappresentata come automatica. Gli enti previdenziali non possono essere considerati strumenti sostitutivi della spesa pubblica né soggetti chiamati a finanziare operazioni non sostenibili in ragione della loro finalità sociale. Il coinvolgimento del capitale previdenziale sarà possibile soltanto quando i programmi presentino un equilibrio economico-finanziario credibile, una corretta allocazione dei rischi, una governance adeguata e un profilo di rendimento coerente con gli interessi degli iscritti.

In tale prospettiva, l'housing accessibile può progressivamente consolidarsi come possibile asset class destinata ad attrarre capitale istituzionale paziente, ma soltanto a condizione che la dimensione sociale sia accompagnata da standard professionali di investimento, gestione, valutazione e monitoraggio.

L'evoluzione delle politiche europee, l'emergere di nuovi strumenti per l'housing accessibile e l'introduzione dei Programmi infrastrutturali di edilizia integrata possono quindi favorire una progressiva convergenza tra politiche abitative e strategie di investimento previdenziale. La riuscita di tale processo dipenderà dalla capacità di costruire operazioni sufficientemente grandi, diversificate, trasparenti e bancabili, nelle quali l'impatto territoriale non si contrapponga alla sostenibilità finanziaria, ma ne costituisca una componente strutturata e misurabile.

Misurazione dell'impatto e possibili Social Impact Credits

Uno degli aspetti meno esplorati, ma potenzialmente più innovativi, dell'evoluzione delle politiche abitative riguarda la capacità di misurare, rendicontare e valorizzare l'impatto sociale generato dagli investimenti in housing accessibile.

Tradizionalmente, il valore di un investimento immobiliare viene rappresentato attraverso indicatori economici e finanziari, quali rendimento, valore patrimoniale, flussi di cassa, tasso di occupazione, durata dei contratti e apprezzamento dell'asset. Nel caso dell'housing accessibile, tali parametri restano essenziali, ma non sono sufficienti a descrivere l'intero valore prodotto dall'intervento.

La disponibilità di alloggi economicamente sostenibili può infatti generare effetti che si estendono ben oltre la dimensione immobiliare. Può ridurre il rischio di esclusione abitativa, migliorare l'accesso al lavoro e ai servizi, favorire la mobilità territoriale, consentire a studenti e lavoratori di vivere in prossimità dei luoghi di studio e di impiego, sostenere la permanenza dei giovani nelle aree urbane e contribuire alla stabilità delle famiglie e delle comunità locali.

A tali effetti si possono aggiungere benefici indiretti per le amministrazioni pubbliche e per il sistema economico, quali una minore pressione sui servizi emergenziali, una maggiore continuità occupazionale, una migliore capacità delle imprese e dei servizi pubblici di attrarre personale, una riduzione degli spostamenti quotidiani e una più efficace riattivazione di aree urbane degradate o sottoutilizzate.

Si tratta di benefici economicamente e socialmente rilevanti, che tuttavia raramente trovano una rappresentazione sistematica nei tradizionali modelli di valutazione degli investimenti. Il rischio è che una parte significativa del valore generato dall'housing accessibile rimanga esterna al piano economico-finanziario e non venga adeguatamente considerata né dagli investitori né dalle amministrazioni coinvolte.

L'evoluzione della finanza sostenibile e della rendicontazione ESG ha progressivamente accresciuto l'attenzione verso la misurazione degli impatti prodotti dagli investimenti. La componente ambientale dispone oggi di strumenti, tassonomie e metodologie relativamente più consolidate. La misurazione della componente sociale, invece, presenta ancora un livello inferiore di standardizzazione e richiede particolare cautela nella definizione degli indicatori, nella verifica dei risultati e nell'attribuzione di un eventuale valore economico.

In questo contesto, l'housing accessibile può rappresentare un importante laboratorio di innovazione. **I Programmi infrastrutturali di edilizia integrata presentano infatti caratteristiche che rendono possibile una misurazione relativamente strutturata dell'impatto:** il numero e la tipologia degli alloggi realizzati, la differenza tra prezzi o canoni convenzionati e valori di mercato, la durata dei vincoli, il numero e il profilo dei beneficiari, il tasso di occupazione, la stabilità abitativa assicurata, la prossimità ai luoghi di lavoro e di studio e la presenza di servizi di interesse collettivo.

A tali indicatori di output dovrebbero tuttavia affiancarsi indicatori di risultato e, ove possibile, di impatto. Non è sufficiente misurare quanti alloggi siano stati realizzati o quale sia la riduzione

nominale del canone. Occorre verificare se l'intervento abbia effettivamente migliorato l'accessibilità abitativa, ridotto l'incidenza del costo della casa sul reddito, favorito la mobilità del lavoro, aumentato la permanenza dei beneficiari nel territorio o prodotto una riduzione dei costi sociali indiretti.

La misurazione dovrebbe inoltre distinguere con chiarezza tra effetti direttamente attribuibili al programma e risultati influenzati da fattori esterni. Tale distinzione è necessaria per evitare sovrastime, duplicazioni e fenomeni di social washing. L'impatto non dovrebbe essere dichiarato sulla base delle sole intenzioni del progetto, ma ricostruito mediante indicatori preventivamente definiti, dati verificabili, metodologie trasparenti e controlli indipendenti.

In questa prospettiva, può essere valutata la costruzione di un sistema di Social Impact Credits o di unità certificate di impatto sociale. L'espressione "Social Credits" dovrebbe tuttavia essere utilizzata con prudenza, perché non identifica oggi una categoria giuridica o finanziaria unitaria e potrebbe generare ambiguità rispetto a sistemi di valutazione individuale o a strumenti già utilizzati in altri ordinamenti con finalità differenti. **Sarebbe quindi preferibile riferirsi a crediti, unità o certificati di impatto sociale, chiarendone espressamente natura, funzione e limiti.**

Tali unità potrebbero rappresentare, in forma standardizzata, determinati risultati sociali verificati, quali la produzione di un certo numero di anni-alloggio a canone accessibile, la riduzione documentata dell'onere abitativo rispetto al mercato, l'inclusione di categorie individuate dal programma o il mantenimento nel tempo di specifici livelli di accessibilità.

La loro funzione iniziale dovrebbe essere soprattutto informativa, comparativa e di rendicontazione. Potrebbero consentire di confrontare programmi differenti, documentare il contributo prodotto dagli investitori, verificare il rispetto degli obiettivi convenzionali e collegare l'erogazione di incentivi o forme di finanza premiale al conseguimento di risultati effettivi.

Solo in una fase successiva, e in presenza di una disciplina sufficientemente solida, si potrebbe valutare una più ampia valorizzazione economica o finanziaria di tali unità. Il parallelismo con i carbon credits può essere utile sul piano concettuale, ma non deve essere considerato automatico. Le emissioni di carbonio sono misurate mediante unità fisiche relativamente omogenee, mentre l'impatto sociale è multidimensionale, dipende dal contesto territoriale e non è sempre facilmente fungibile o comparabile.

La costruzione di un eventuale mercato trasferibile di crediti sociali richiederebbe quindi regole rigorose in materia di addizionalità, verificabilità, durata, attribuzione causale, prevenzione del doppio conteggio e indipendenza della certificazione. In assenza di tali presidi, vi sarebbe il rischio di creare strumenti nominali, scarsamente confrontabili o utilizzati per rappresentare impatti non effettivamente prodotti.

Una distinzione essenziale dovrebbe essere quella tra misurazione dell'impatto e monetizzazione dell'impatto. La prima appare già oggi perseguibile e auspicabile. La seconda richiede invece un livello più elevato di standardizzazione e dovrebbe essere affrontata evitando di ridurre benefici sociali complessi a un unico valore monetario privo di adeguata base metodologica.

L'obiettivo non dovrebbe essere quello di trasformare l'impatto sociale in un nuovo incentivo

automatico o in uno strumento sostitutivo delle politiche pubbliche per la casa. La funzione principale dovrebbe consistere nel rendere maggiormente visibile, comparabile e verificabile il valore generato dagli interventi che perseguono finalità di interesse generale.

Un sistema credibile di misurazione potrebbe favorire una migliore integrazione tra investitori istituzionali, amministrazioni pubbliche, operatori immobiliari, finanziatori e comunità locali. Agli indicatori economici tradizionali verrebbe affiancata una rappresentazione più completa del valore prodotto, utile sia nella fase di selezione degli investimenti sia nel monitoraggio della loro attuazione.

La misurazione dell'impatto potrebbe inoltre assumere rilievo nella strutturazione finanziaria dei programmi. **Determinati risultati sociali, preventivamente definiti e verificati, potrebbero essere collegati a meccanismi di riduzione del costo del capitale, remunerazioni variabili, garanzie, contributi pubblici o strumenti di finanza a impatto.** In questo modo, il conseguimento degli obiettivi sociali non rimarrebbe esterno all'architettura finanziaria, ma potrebbe incidere direttamente sulle condizioni economiche dell'operazione.

Tale impostazione si collega al modello 5P. La componente pubblica può definire gli obiettivi di interesse generale e i criteri di verifica; il capitale privato può collegare una parte della propria strategia finanziaria ai risultati conseguiti; la componente People può concorrere all'individuazione dei bisogni e alla valutazione degli effetti effettivamente prodotti; la Policy assicura la coerenza con le politiche abitative e territoriali; la Partnership organizza la raccolta dei dati, il monitoraggio, la certificazione e l'utilizzo dei risultati.

I Programmi infrastrutturali di edilizia integrata potrebbero quindi costituire un terreno particolarmente favorevole per sperimentare metodologie di misurazione dell'impatto sociale, anche attraverso progetti pilota condotti con amministrazioni, investitori, università, valutatori indipendenti e organizzazioni internazionali.

La casa verrebbe così considerata non soltanto come bene immobiliare o strumento di welfare, ma come infrastruttura capace di produrre benefici economici, urbani e collettivi misurabili. La capacità di misurare e certificare tali benefici può rappresentare una delle prossime frontiere dell'integrazione tra housing, finanza sostenibile e sviluppo territoriale.

La valorizzazione dell'impatto dovrà tuttavia rimanere subordinata alla sua effettiva produzione. Prima di creare crediti negoziabili o strumenti finanziari complessi, sarà necessario costruire una metodologia condivisa, verificabile e prudente. Soltanto su tale base potrà essere valutata la configurazione di eventuali Social Impact Credits quali strumenti di governance, rendicontazione, finanza a impatto o mitigazione dei rischi degli investimenti nell'housing accessibile.

Dalla norma all'attuazione: blueprint operativo per i Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata



La disciplina dei Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata individua un quadro normativo innovativo, ma la sua concreta applicazione richiede la costruzione di un processo ordinato, capace di coordinare analisi del fabbisogno, pianificazione urbanistica, struttura proprietaria, progettazione, sostenibilità economico-finanziaria, convenzione con il Comune, finanziamento, gestione e monitoraggio dell'impatto.

Non si tratta, infatti, di partire da un progetto edilizio già definito e aggiungervi successivamente una quota di alloggi convenzionati. Il programma deve essere concepito sin dall'origine come un investimento unitario nel quale la componente residenziale accessibile rappresenta l'asse portante dell'operazione e le ulteriori funzioni concorrono alla sua sostenibilità e alla qualità urbana complessiva.

Il percorso attuativo può essere articolato in una sequenza di fasi tra loro strettamente collegate. Ciascuna fase deve produrre risultati verificabili e consentire, prima dell'assunzione di impegni irreversibili, di valutare se sussistano le condizioni giuridiche, urbanistiche ed economiche per proseguire.

► L'individuazione del fabbisogno abitativo

Il punto di partenza non dovrebbe essere la disponibilità dell'area, ma l'esistenza di un fabbisogno abitativo concreto, localizzato e sufficientemente stabile.

Occorre verificare quali categorie incontrino maggiori difficoltà nell'accesso al mercato libero, quale sia l'incidenza del costo della casa sui redditi disponibili e quali tipologie di offerta risultino effettivamente carenti. L'analisi dovrebbe distinguere, ad esempio, tra domanda proveniente da famiglie, giovani coppie, studenti universitari, lavoratori fuori sede, personale impiegato nei servizi pubblici e privati e lavoratori stagionali.

La quantificazione del bisogno non può essere affidata esclusivamente a dati demografici generali. Deve tenere conto dell'andamento dei canoni e dei prezzi, dei livelli reddituali, dei tempi medi di assorbimento degli alloggi, della disponibilità di trasporto pubblico, della localizzazione dei poli produttivi, sanitari e universitari e dell'eventuale presenza di domanda stagionale.

Una corretta analisi del fabbisogno serve anche a contenere il rischio di sfritto. La finalità sociale del programma non garantisce, da sola, che la domanda effettiva corrisponda al numero, alla dimensione e alla localizzazione degli alloggi progettati. Un'offerta non calibrata può determinare una situazione paradossale nella quale permane il bisogno abitativo, ma le unità realizzate non

rispondono alle esigenze concrete dei destinatari.

In questa fase dovrebbe essere avviato anche un primo confronto con il Comune, gli operatori territoriali, le imprese, le università, gli enti sanitari, le associazioni di categoria e gli altri soggetti in grado di rappresentare la domanda. Il coinvolgimento degli stakeholder non sostituisce l'analisi tecnica, ma permette di integrarla con elementi qualitativi e di verificare la stabilità del bisogno nel medio e lungo periodo.

► **La selezione del contesto territoriale**

Accertato il fabbisogno, occorre individuare il contesto territoriale nel quale il programma può essere sviluppato. La scelta può riguardare un singolo compendio, più immobili funzionalmente collegati o una pluralità di aree inserite in un programma unitario.

La disponibilità materiale dell'area non è sufficiente. Devono essere verificate la proprietà, la titolarità dei diritti reali, l'eventuale presenza di vincoli, gravami, occupazioni, contenziosi, diritti di terzi e condizioni che possano impedire o rallentare la trasformazione.

Assume particolare importanza la due diligence urbanistica ed edilizia. Occorre accertare la destinazione vigente, la capacità edificatoria, la legittimità del patrimonio esistente, la necessità di varianti, la compatibilità con la pianificazione sovraordinata, la presenza di vincoli paesaggistici, ambientali, idrogeologici o culturali e l'adeguatezza delle infrastrutture e degli standard urbanistici.

L'analisi deve inoltre considerare i costi di trasformazione. Negli interventi di rigenerazione, il valore apparente dell'area può essere ridotto, o persino annullato, dalla presenza di bonifiche, demolizioni, consolidamenti, adeguamenti sismici, efficientamento energetico, materiali pericolosi o opere infrastrutturali particolarmente onerose.

La selezione del contesto deve quindi avvenire sulla base di una valutazione integrata. Un'area può essere urbanisticamente idonea ma economicamente insostenibile; può essere conveniente sotto il profilo fondiario ma priva di collegamenti e servizi; oppure può presentare una forte domanda abitativa ma valori di mercato insufficienti a sostenere il costo di produzione.

► **La definizione del programma e del mix funzionale**

Una volta individuato il contesto, occorre definire la struttura del programma. Il progetto deve distinguere con chiarezza la componente di edilizia convenzionata, l'eventuale componente residenziale libera e le funzioni non residenziali.

Il mix non dovrebbe essere determinato soltanto sulla base della massimizzazione del valore immobiliare. Deve rispondere contemporaneamente al fabbisogno abitativo, alla qualità urbana e alla sostenibilità dell'investimento.

La componente convenzionata può comprendere differenti forme dell'abitare, quali locazione di lungo periodo, vendita a prezzo calmierato, residenze per studenti, alloggi per lavoratori fuori sede e soluzioni destinate alla domanda stagionale. Ciascun segmento presenta caratteristiche

economiche e gestionali differenti e richiede specifiche modalità di selezione dei beneficiari, durata contrattuale, servizi e sistemi di controllo.

La componente residenziale libera può concorrere all'equilibrio dell'operazione, ma non deve diventare l'elemento dominante. Allo stesso modo, le attività commerciali, gli uffici, i servizi educativi, sanitari, sportivi e di prossimità possono migliorare la qualità del programma e generare flussi ulteriori, purché rispondano a una domanda effettiva e non siano inseriti esclusivamente per sostenere contabilmente la componente sociale.

La mixité deve essere valutata anche sotto il profilo temporale. La realizzazione degli alloggi deve essere coordinata con quella delle urbanizzazioni, dei servizi e degli spazi collettivi. Il programma dovrebbe evitare che la parte più redditizia venga realizzata per prima, rinviando la componente convenzionata o le dotazioni pubbliche a fasi successive prive di adeguate garanzie.

► **La verifica del vincolo del 70%**

La struttura del programma deve essere sottoposta sin dall'origine alla verifica del vincolo minimo relativo all'investimento destinato all'edilizia convenzionata.

Il parametro è economico e non coincide necessariamente con la superficie, la volumetria o il numero degli alloggi. Ne consegue la necessità di costruire un quadro economico capace di distinguere i costi imputabili alla componente convenzionata, quelli relativi alla componente residenziale libera, le spese comuni e gli investimenti destinati alle funzioni non residenziali.

Particolare attenzione deve essere riservata al trattamento del valore dell'area, degli oneri di urbanizzazione, delle opere comuni, delle spese tecniche, degli oneri finanziari e dei costi di gestione dello sviluppo. L'assenza di criteri chiari può determinare interpretazioni divergenti e rendere difficile la verifica del rispetto della soglia.

Il criterio di imputazione dovrebbe essere definito nella convenzione urbanistica e recepito nel piano economico-finanziario. La verifica non dovrebbe essere effettuata soltanto all'approvazione del programma, ma aggiornata in occasione delle varianti, delle revisioni del quadro economico e dei principali stati di avanzamento.

La percentuale minima deve essere considerata un vincolo strutturale dell'operazione. Qualsiasi modifica capace di alterare la distribuzione degli investimenti tra componente convenzionata e componente libera deve essere valutata prima della sua approvazione e accompagnata, ove necessario, da misure correttive.

► **Lo studio preliminare integrato di fattibilità**

Prima di procedere alla definizione completa del progetto, è opportuno predisporre uno studio preliminare integrato di fattibilità, capace di coordinare gli aspetti urbanistici, tecnici, giuridici, economico-finanziari e sociali del programma.

Il documento dovrebbe illustrare il fabbisogno rilevato, le caratteristiche del contesto, il modello di intervento, il mix funzionale, il numero e la tipologia degli alloggi, la stima dei costi, i tempi di

attuazione, le risorse disponibili, le autorizzazioni necessarie e i principali rischi.

Dovrebbe inoltre contenere una prima valutazione dei prezzi e dei canoni convenzionati, dei valori di mercato, del rapporto tra costo di produzione e valore finale e della capacità del programma di raggiungere un equilibrio sostenibile.

Questa fase è essenziale soprattutto nei mercati nei quali il costo di costruzione o di rigenerazione si avvicina al valore di mercato. In simili contesti, l'applicazione della riduzione minima prevista per prezzi e canoni può determinare una perdita strutturale che non può essere compensata dalla sola componente libera.

Il documento preliminare deve quindi evidenziare l'eventuale fabbisogno di contributi pubblici, premialità, riduzioni degli oneri, apporto agevolato di aree, garanzie o finanza a costo contenuto. L'obiettivo è evitare che tali necessità emergano soltanto dopo l'avvio della progettazione o della procedura urbanistica.

► **La costruzione del piano economico-finanziario**

Il piano economico-finanziario costituisce uno degli strumenti centrali del programma. Non dovrebbe limitarsi a dimostrare formalmente la copertura dei costi, ma rappresentare in modo trasparente l'intero ciclo economico dell'intervento.

Il piano deve considerare l'acquisizione o l'apporto delle aree, le bonifiche, la progettazione, i lavori, gli oneri urbanistici, le spese tecniche, il costo del finanziamento, i tempi di costruzione e assorbimento, la gestione, la manutenzione e gli eventuali costi sociali o amministrativi connessi alla selezione e al monitoraggio dei beneficiari.

Per gli alloggi destinati alla locazione devono essere stimati i canoni, il tasso di occupazione, la morosità, i costi di gestione, la manutenzione ordinaria e straordinaria, le imposte, le assicurazioni e gli accantonamenti necessari lungo la durata del vincolo.

Per la componente destinata alla vendita, il piano deve considerare i tempi di commercializzazione, i limiti di prezzo, i vincoli alla successiva circolazione e l'eventuale differenza tra costi sostenuti e ricavi realizzabili.

È opportuno sviluppare scenari alternativi e analisi di sensitività. L'aumento dei costi di costruzione, i ritardi autorizzativi, la riduzione dei valori di mercato, l'incremento dei tassi o l'aumento dello sfitto possono alterare significativamente l'equilibrio iniziale.

Il piano deve inoltre chiarire quali rischi siano assunti dal soggetto attuatore, quali siano trasferiti agli appaltatori, quali possano essere mitigati attraverso garanzie o assicurazioni e quali dipendano da decisioni o comportamenti dell'amministrazione.

► **La scelta del soggetto attuatore e della struttura societaria**

La realizzazione del programma richiede l'individuazione del soggetto attuatore e, nei casi più complessi, la costituzione di una struttura societaria dedicata.

Il veicolo deve essere coerente con la natura dell'operazione, con le modalità di raccolta del capitale e con la successiva gestione degli immobili. Potranno venire in rilievo società di progetto, fondi immobiliari, società operative, joint venture tra proprietari e investitori o altri veicoli compatibili con la normativa applicabile.

La struttura deve separare in modo chiaro le responsabilità di sviluppo, costruzione, proprietà e gestione. Non è necessario che tutte le funzioni siano svolte dal medesimo soggetto, ma devono essere coordinate attraverso contratti coerenti e un sistema di governance adeguato.

Lo statuto, gli accordi tra soci e i documenti finanziari dovrebbero riflettere i vincoli di lungo periodo assunti con il Comune. La possibilità di trasferire partecipazioni, immobili o rapporti contrattuali non può essere regolata ignorando la destinazione convenzionata e gli obblighi trascritti.

Particolare attenzione deve essere riservata ai conflitti di interesse tra sviluppatore, investitore, gestore, appaltatore e soggetti collegati. Le operazioni con parti correlate, l'affidamento dei lavori e dei servizi, la determinazione dei compensi e la distribuzione dei flussi devono essere sottoposti a regole di trasparenza e controllo.

► **Il confronto preliminare con il Comune**

Il dialogo con l'amministrazione dovrebbe essere avviato prima della definizione definitiva del programma. Una proposta tecnicamente completa ma non coerente con le priorità territoriali rischia di incontrare difficoltà non risolvibili nella fase finale.

Il confronto preliminare dovrebbe riguardare il fabbisogno abitativo, il perimetro territoriale, il mix funzionale, le eventuali varianti, le premialità, le opere pubbliche, i criteri di determinazione dei valori e i sistemi di controllo.

Questa fase non deve determinare anticipazioni improprie delle decisioni amministrative, ma può ridurre l'incertezza e consentire all'operatore di comprendere quali condizioni il Comune ritenga necessarie per il riconoscimento dell'interesse pubblico.

L'amministrazione, a sua volta, dovrebbe disporre di competenze sufficienti per valutare il piano economico-finanziario, i costi, la struttura dei canoni, il rischio locativo e la capacità del soggetto attuatore. In assenza di tali competenze, può essere opportuno ricorrere a supporti tecnici, legali, finanziari ed estimativi indipendenti.

► **La convenzione urbanistica**

La convenzione rappresenta il principale strumento di regolazione del programma. Essa deve trasformare l'impostazione generale dell'articolo 9 in un sistema concreto di diritti, obblighi, controlli e rimedi.

Dovrà essere definito il perimetro dell'intervento, distinguendo le componenti convenzionate, libere e non residenziali. Dovranno essere disciplinati i prezzi e i canoni, i criteri di aggiornamento, la durata dei vincoli, le modalità di selezione dei beneficiari e gli obblighi di comunicazione.

La convenzione dovrebbe inoltre regolare il rispetto del vincolo del 70%, i criteri di imputazione dei costi, le fasi di attuazione, le opere di urbanizzazione, i servizi, le garanzie, i controlli del Comune e le conseguenze degli inadempimenti.

Un ruolo centrale dovrà essere attribuito alla disciplina temporale. Devono essere previsti termini per l'avvio e il completamento delle opere, collegamenti tra le diverse fasi, condizioni per il rilascio o l'efficacia dei titoli e presidi che impediscano la realizzazione selettiva delle sole componenti maggiormente redditizie.

La convenzione dovrebbe infine affrontare gli eventi sopravvenuti. La durata trentennale rende inevitabile l'insorgere di mutamenti normativi, economici e territoriali. Eventuali meccanismi di revisione devono essere specifici, trasparenti e compatibili con i requisiti inderogabili della legge, senza trasformarsi in una garanzia pubblica della redditività dell'investimento.

► **L'allocazione dei rischi**

Il programma deve contenere una matrice dei rischi capace di individuare, per ciascun evento, il soggetto che dispone della maggiore capacità di prevenirlo, controllarlo o assorbito le conseguenze.

Il rischio urbanistico e autorizzativo non può essere trasferito integralmente all'operatore quando dipenda da decisioni dell'amministrazione, ma il privato deve assumere le conseguenze derivanti da una progettazione incompleta o non conforme.

Il rischio di costruzione dovrebbe essere allocato, mediante contratti adeguati, al soggetto responsabile della progettazione e dell'esecuzione. Il rischio di domanda e gestione ricade principalmente sul soggetto attuatore o sul gestore, salvo specifici meccanismi pubblici di sostegno espressamente previsti.

Il rischio relativo ai requisiti dei beneficiari deve essere gestito attraverso procedure di verifica, obblighi informativi, sistemi periodici di aggiornamento e meccanismi di sostituzione. Il rischio di sfritto deve essere affrontato calibrando correttamente l'offerta e, nei limiti ammessi, prevedendo una flessibilità tra le diverse destinazioni abitative.

La corretta allocazione dei rischi non coincide con il loro trasferimento generalizzato al settore pubblico. Il principio dovrebbe essere quello di attribuire ciascun rischio al soggetto che può gestirlo in modo più efficiente, evitando che l'amministrazione assuma l'alea imprenditoriale ordinaria e che l'operatore sopporti rischi derivanti esclusivamente da ritardi o decisioni pubbliche.

► **La strutturazione finanziaria**

Una volta stabilizzata la struttura urbanistica e convenzionale, il programma deve essere tradotto in una struttura finanziaria coerente con le diverse fasi dell'investimento.

La fase di sviluppo richiede capitale di rischio e finanziamenti capaci di assorbire il rischio autorizzativo e di costruzione. La fase di gestione può invece beneficiare di forme di finanziamento

di lungo periodo fondate sulla stabilità dei flussi locativi.

Il capitale può provenire da sviluppatori, fondi, investitori istituzionali, enti previdenziali, operatori di impact investing o strumenti pubblici e para-pubblici. Il debito può essere strutturato attraverso finanziamenti bancari, private debt, emissioni obbligazionarie o altre soluzioni compatibili con la natura e le dimensioni dell'operazione.

Nei programmi che raggiungano una sufficiente dimensione e diversificazione, potrà essere valutato il rifinanziamento dei flussi o dei crediti derivanti dalla gestione. Ciò richiede tuttavia una verifica attenta della loro cedibilità, della stabilità contrattuale, delle limitazioni derivanti dalla convenzione e della normativa finanziaria applicabile.

La struttura finanziaria dovrebbe essere concepita in modo da non comprimere eccessivamente la gestione. Un livello di indebitamento incompatibile con i canoni calmierati può rendere il programma vulnerabile anche a variazioni moderate dei tassi, dello sfritto o dei costi.

► **La progettazione e le autorizzazioni**

La progettazione deve sviluppare in modo coerente le componenti urbanistiche, architettoniche, energetiche, sociali e gestionali del programma.

Gli alloggi devono essere dimensionati sulla base della domanda effettiva e progettati in modo da garantire flessibilità, contenimento dei costi di gestione, durabilità e adattabilità nel tempo. La ricerca della riduzione dei costi iniziali non dovrebbe generare maggiori oneri manutentivi lungo la durata del vincolo.



Particolare attenzione deve essere riservata alle prestazioni energetiche e alla sostenibilità ambientale. Nei programmi destinati a categorie per le quali il costo dell'abitare è già critico, spese condominiali ed energetiche elevate possono compromettere l'effettiva accessibilità anche in presenza di un canone calmierato.

Il procedimento autorizzativo deve essere mappato in modo completo, individuando amministrazioni competenti, pareri, titoli, vincoli e tempi prevedibili. Nei programmi complessi può essere opportuno predisporre una cabina di regia o un sistema di coordinamento tra le amministrazioni coinvolte.

► **La selezione dei beneficiari**

La gestione dei requisiti soggettivi costituisce una componente essenziale del programma e non un'attività amministrativa accessoria.

Devono essere definite procedure trasparenti per la presentazione delle domande, la verifica della documentazione, la formazione delle graduatorie o liste, la stipula dei contratti e il monitoraggio successivo.

La convenzione e i contratti devono recepire gli obblighi di comunicazione relativi alle variazioni della condizione economica e patrimoniale. Devono inoltre essere disciplinati gli effetti del superamento dei requisiti e le modalità di conversione, risoluzione o riassegnazione previste dalla normativa.

Il sistema deve proteggere i dati personali e, contemporaneamente, garantire controlli effettivi. La verifica non può essere affidata esclusivamente a dichiarazioni iniziali prive di aggiornamento, soprattutto in presenza di vincoli e agevolazioni destinati a durare nel tempo.

► **La gestione immobiliare e sociale**

La fase gestionale deve essere progettata contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento. Un programma economicamente sostenibile in costruzione può diventare inefficiente se la gestione degli alloggi, dei servizi e degli spazi comuni non è organizzata in modo professionale.

Il gestore dovrà occuparsi della locazione, dell'incasso dei canoni, della morosità, della manutenzione, del rapporto con i beneficiari, dei controlli e della rendicontazione. Nei programmi più complessi potranno essere necessarie anche funzioni di accompagnamento sociale, mediazione e gestione della comunità.

I costi di tali attività devono essere considerati nel piano economico-finanziario e non trattati come elementi marginali. La qualità della gestione incide direttamente sul tasso di occupazione, sulla conservazione del patrimonio, sulla stabilità dei flussi e sull'impatto sociale.

► **Il monitoraggio economico, sociale e ambientale**

L'attuazione del programma deve essere accompagnata da un sistema di monitoraggio capace di verificare non soltanto l'avanzamento fisico e finanziario, ma anche il mantenimento delle finalità sociali.

Dovranno essere controllati il rispetto del vincolo del 70%, i costi effettivi, i prezzi e i canoni applicati, il numero degli alloggi assegnati, il tasso di occupazione, la morosità, la durata dei rapporti e il rispetto dei requisiti.

A tali indicatori dovrebbero affiancarsi misure relative alla qualità urbana, alla prestazione energetica, all'accesso ai servizi e agli effetti prodotti sul territorio. La rendicontazione dovrebbe essere periodica, comparabile e, almeno per gli elementi più rilevanti, sottoposta a verifica indipendente.

Il monitoraggio può assumere rilievo anche nei rapporti con finanziatori e investitori. Il raggiungimento di determinati obiettivi sociali e ambientali può essere collegato a condizioni finanziarie, garanzie, remunerazioni variabili o strumenti di impact finance, purché gli indicatori siano definiti in modo chiaro e verificabile.

► **La partecipazione e il modello 5P**

Il coinvolgimento della comunità e degli stakeholder dovrebbe accompagnare l'intero ciclo di vita del

programma. Non deve essere limitato a una consultazione iniziale, ma può riguardare la definizione dei bisogni, la progettazione dei servizi, la gestione degli spazi collettivi e la valutazione dei risultati. In questa prospettiva, il modello 5P – Public, Private, People, Policy, Partnership – può diventare un criterio operativo di governance.

La componente pubblica definisce le finalità, presidia la pianificazione e controlla il rispetto dei vincoli. La componente privata apporta capitale, progettazione, capacità realizzativa e gestionale. La comunità contribuisce alla definizione del bisogno e alla verifica dell'effettiva utilità dell'intervento. La policy collega il programma alle strategie abitative, urbanistiche, ambientali e sociali. La partnership organizza nel tempo responsabilità, decisioni, controlli e rimedi.

Il coinvolgimento degli stakeholder può essere strutturato attraverso organismi consultivi, tavoli territoriali, sistemi di reporting e momenti periodici di verifica. Nei modelli più evoluti, tali strumenti possono essere integrati nella governance del veicolo o del gestore, senza compromettere le responsabilità societarie e amministrative.

► **Una sequenza progressiva di decisioni**

La realizzazione di un Programma Infrastrutturale di Edilizia Integrata non dovrebbe essere concepita come un unico procedimento lineare, ma come una successione di decisioni progressive.

A una prima verifica del fabbisogno e del contesto dovrebbe seguire una decisione preliminare sulla fattibilità. Soltanto dopo la verifica urbanistica e la predisposizione di un primo piano economico-finanziario dovrebbe essere avviata la progettazione più onerosa.

La definizione della convenzione, la conferma delle risorse finanziarie e l'ottenimento dei titoli dovrebbero costituire condizioni per il passaggio alla fase esecutiva. Allo stesso modo, l'avvio delle singole fasi costruttive dovrebbe essere subordinato alla disponibilità delle risorse e alla certezza della realizzazione delle opere e dei servizi collegati.

Questo approccio consente di ridurre il rischio di investire risorse rilevanti in programmi privi di condizioni essenziali e rende più trasparente il confronto tra operatore, Comune e finanziatori.

► **Dalla fattibilità alla replicabilità**

Il vero potenziale dei Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata non risiede soltanto nella realizzazione di singoli interventi, ma nella possibilità di costruire modelli replicabili.

Perché ciò avvenga, sarà necessario sviluppare schemi convenzionali, criteri di imputazione dei costi, strutture di piano economico-finanziario, procedure di selezione dei beneficiari e sistemi di monitoraggio sufficientemente standardizzati.

La standardizzazione non deve ignorare le differenze territoriali. I valori immobiliari, i costi, la domanda e la disciplina urbanistica variano significativamente tra le diverse aree del Paese. Tuttavia, la disponibilità di modelli comuni può ridurre i costi di strutturazione, facilitare il lavoro dei Comuni, migliorare la leggibilità delle operazioni per gli investitori e favorire l'aggregazione di più interventi in piattaforme territoriali o nazionali.

Il blueprint operativo costituisce quindi il passaggio necessario tra la norma e il mercato. La disciplina offre un quadro potenzialmente innovativo, ma la sua efficacia dipenderà dalla capacità di trasformare principi generali e vincoli sociali in processi tecnicamente solidi, finanziariamente sostenibili e amministrativamente governabili.

La sfida non consiste soltanto nel realizzare alloggi accessibili, ma nel costruire programmi nei quali fabbisogno, territorio, capitale, servizi e comunità siano integrati all'interno di un'unica architettura di lungo periodo. Solo in questo modo i Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata potranno diventare una piattaforma effettiva di rigenerazione urbana e una nuova infrastruttura sociale per le città.



Conclusioni

Dal PPP al 5P: verso una nuova generazione di infrastrutture sociali

Il Piano Casa 2026 non rappresenta soltanto una misura diretta ad ampliare l'offerta abitativa o a favorire nuovi interventi di edilizia convenzionata. L'introduzione dei Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata delinea un possibile mutamento nel modo in cui l'housing accessibile viene programmato, finanziato, realizzato e gestito.

La principale innovazione consiste nel ricondurre la questione abitativa all'interno di una più ampia strategia infrastrutturale e territoriale. L'housing non viene considerato esclusivamente come misura di welfare o segmento del mercato immobiliare, ma come condizione essenziale per la mobilità del lavoro, l'attrazione di studenti e competenze, la competitività urbana, la coesione sociale e il funzionamento dei servizi.

La disciplina affida al capitale privato un ruolo centrale, ma lo inserisce in un quadro caratterizzato da finalità pubbliche, vincoli di accessibilità economica, obblighi di lunga durata e controllo amministrativo. Il risultato non è un semplice ampliamento dell'urbanistica negoziata, né un'applicazione automatica del partenariato pubblico-privato in senso tecnico. Si configura piuttosto uno spazio nel quale iniziativa privata, pianificazione pubblica, sostenibilità finanziaria e fabbisogno sociale devono essere coordinati all'interno di un programma unitario.

In tale prospettiva, il modello tradizionale del PPP può evolvere verso una logica più ampia, riconducibile al paradigma 5P – Public, Private, People, Policy, Partnership. La componente pubblica definisce e tutela l'interesse generale; quella privata apporta capitale, capacità progettuale, realizzativa e gestionale; la componente People consente di collegare il programma ai bisogni effettivi delle comunità; la Policy assicura coerenza con le strategie abitative, urbanistiche, ambientali e sociali; la Partnership rappresenta la struttura attraverso la quale tali elementi vengono organizzati nel tempo.

Il 5P non costituisce una nuova categoria giuridica tipizzata, né può sostituire le regole urbanistiche, societarie, finanziarie o concorrenziali applicabili. Esso può tuttavia rappresentare un metodo di governance utile per superare una relazione esclusivamente bilaterale tra amministrazione e sviluppatore e per integrare stabilmente investitori, gestori, beneficiari e stakeholder territoriali nel ciclo di vita del programma.

In questo quadro, la convenzione urbanistica assume un ruolo decisivo. Essa non è un mero documento accessorio né uno strumento limitato alla determinazione dei prezzi e dei canoni. È il luogo nel quale devono essere definiti il perimetro dell'intervento, l'articolazione delle funzioni, la misura e il controllo della componente convenzionata, le opere e i servizi, la durata dei vincoli, i criteri di accesso, l'allocazione dei rischi, le garanzie, i sistemi di monitoraggio e gli eventuali meccanismi di revisione.

La convenzione dovrà inoltre coordinarsi con il piano economico-finanziario, con la struttura societaria e finanziaria dell'operazione e con i contratti destinati a disciplinare costruzione, finanziamento e gestione. La bancabilità del programma non dipenderà infatti dalla sola esistenza di una domanda abitativa, ma dalla capacità di trasformare tale domanda in flussi sufficientemente stabili, governati da un quadro giuridico chiaro e compatibili con i vincoli sociali imposti dalla legge.

Sotto questo profilo, la disciplina presenta opportunità significative ma anche criticità strutturali. Il vincolo del 70%, la riduzione minima rispetto ai valori di mercato e la durata trentennale rafforzano la funzione sociale dei programmi, ma impongono un'attenta verifica della sostenibilità economica. Nei mercati nei quali il costo di costruzione o di rigenerazione si avvicina o supera il valore dell'immobile ultimato, il modello non potrà reggersi esclusivamente sull'integrazione tra edilizia convenzionata e componente libera. Saranno necessari apporti pubblici, premialità effettivamente utilizzabili, riduzioni degli oneri, disponibilità agevolata delle aree, garanzie, finanza paziente o altre forme di condivisione del rischio.

Il rischio è che, in assenza di tali strumenti, i Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata trovino applicazione soprattutto nei mercati immobiliari più forti, nei quali il differenziale tra costo di produzione e valore di mercato consente di assorbire la calmierazione. Lo strumento potrebbe invece incontrare maggiori difficoltà proprio nei territori caratterizzati da valori contenuti, patrimonio degradato e forte fabbisogno di rigenerazione.

La reale efficacia della riforma dipenderà pertanto dalla capacità delle amministrazioni locali di valutare proposte complesse, verificare i piani economico-finanziari, definire correttamente prezzi e canoni, controllare l'imputazione dei costi, monitorare i requisiti dei beneficiari e assicurare il mantenimento della funzione sociale per l'intera durata del vincolo.

Assumeranno particolare rilievo anche i provvedimenti attuativi, le linee guida e la progressiva formazione di prassi condivise. La standardizzazione di schemi convenzionali, criteri di calcolo, modelli di piano economico-finanziario, sistemi di reporting e procedure di selezione degli assegnatari potrà ridurre l'incertezza, contenere i costi di strutturazione e rendere le operazioni più leggibili per Comuni, finanziatori e investitori istituzionali.

La sfida sarà quindi passare dalla norma alla fattibilità, dalla fattibilità al mercato e dal mercato alla

città. I Programmi Infrastrutturali di Edilizia Integrata potranno funzionare soltanto se sapranno costruire un equilibrio stabile tra accessibilità abitativa e rendimento, tra iniziativa privata e governo pubblico del territorio, tra vincoli di lungo periodo e flessibilità gestionale.

In questa prospettiva, il Piano Casa 2026 può aprire una nuova fase per il settore immobiliare italiano. Non più edilizia convenzionata, housing sociale e rigenerazione urbana come ambiti separati, ma una piattaforma integrata nella quale capitale, pianificazione, servizi, comunità e politiche pubbliche concorrono alla realizzazione di infrastrutture sociali di lungo periodo.

Il successo della riforma non dipenderà tuttavia dalla sola capacità di attrarre investimenti. Dipenderà dalla qualità dei programmi, dalla chiarezza delle regole, dalla solidità della governance e dalla capacità di dimostrare che l'interesse pubblico e la sostenibilità economica possono essere perseguiti all'interno della medesima architettura operativa.

Autori del documento



Antonio Campagnoli

Co-fondatore di LexCC,
Presidente di Il Punto REA,
Ex Presidente mondiale della FIABCI



Giovanni Calvi

Cofondatore di LexCC