

Finanziare l'edilizia sociale nell'Unione europea: standard sociali e ambientali, lacune e buone pratiche

La ricerca, realizzata da **MIRA Network** in collaborazione con **Merian Research**, analizza i principali strumenti di finanziamento pubblici e pubblico-privati dedicati all'**edilizia sociale** (o social housing) in sei paesi dell'Unione europea: **Italia, Francia, Paesi Bassi, Germania, Spagna e Polonia**.

L'analisi evidenzia le **buone pratiche** più significative e individua le principali lacune, con l'obiettivo di formulare **raccomandazioni** per futuri progetti di edilizia sociale più chiaramente allineati a obiettivi di decarbonizzazione definiti e a risultati di impatto sociale più incisivi.

Il report è stato prodotto nel contesto degli sforzi in corso per **rafforzare gli strumenti finanziari** per l'efficienza energetica e la **decarbonizzazione** degli edifici in **Italia**, e per promuovere il dialogo con i principali attori istituzionali, in particolare **Cassa Depositi e Prestiti (CDP)**, l'istituto finanziario per lo sviluppo controllato dal Ministero dell'Economia e delle Finanze, su come il capitale pubblico possa mobilitare più efficacemente gli investimenti privati nella transizione verde e sociale del settore edilizio.

La prospettiva comparata europea è centrale a questo obiettivo, in quanto i sei paesi esaminati rappresentano un ampio spettro di approcci al finanziamento dell'edilizia sociale: **dal consolidato sistema del Livret A francese al modello avanzato basato sulle obbligazioni dei Paesi Bassi, fino all'architettura di fondi di fondi italiana, con CDP come pilastro istituzionale**. Nel loro insieme, offrono lezioni concrete su come le banche pubbliche di sviluppo, i meccanismi di garanzia e i partenariati pubblico-privati possano essere strutturati per perseguire obiettivi sia sociali che ambientali, e su dove gli strumenti attuali mostrino le proprie insufficienze.

Sebbene in alcuni casi l'analisi riguardi iniziative di edilizia sociale rivolte alle fasce di reddito più basse, il focus principale è sulla cosiddetta **"area grigia": individui e nuclei familiari il cui reddito è troppo elevato per accedere all'edilizia sociale tradizionale, ma troppo basso per accedere al mercato abitativo libero**. Si tratta di una fascia di popolazione in crescita, particolarmente rilevante in contesti come quello italiano, caratterizzato da una lunga stagnazione economica, un tasso di proprietà della casa tra i più alti d'Europa (circa il 76%) e un mercato degli affitti relativamente poco sviluppato e poco dinamico.

Sintesi della ricerca

L'analisi comparata rivela un panorama eterogeneo ma accomunato da una tensione di fondo: in tutti e sei i paesi esaminati, **l'architettura finanziaria pubblica per l'edilizia sociale è più avanzata rispetto ai meccanismi di accountability che dovrebbero accompagnarla**.

I **Paesi Bassi** si distinguono come il modello più maturo, combinando il settore di edilizia sociale più grande d'Europa, accordi nazionali di performance vincolanti e una rendicontazione tecnica d'impatto tra le più rigorose esaminate. La **Francia** presenta un quadro regolatorio climatico tra i più ambiziosi dell'UE, che orienta strutturalmente gli investimenti verso la decarbonizzazione, pur con una trasparenza limitata a livello di singolo strumento finanziario. La **Germania** dispone di criteri di efficienza energetica chiari e verificabili, ma sconta la frammentazione del sistema federale e l'assenza di un framework di rendicontazione ESG centralizzato.



La **Spagna** è in una fase di rapida espansione dopo decenni di relativa inattività, con impegni politici ambiziosi ancora da tradurre in criteri operativi. La **Polonia**, infine, riflette una tendenza comune ai paesi dell'Europa centro-orientale: gli obiettivi ambientali sono entrati nel settore principalmente come condizionalità legate ai fondi europei, piuttosto che come espressione di una politica nazionale autonoma.

Nel contesto italiano, CDP ha sviluppato nel corso di oltre quindici anni un'architettura istituzionale innovativa (dal sistema SIF/FIA al Social Housing Bond, fino ai più recenti FNAS e FNA) che la colloca come attore di riferimento nel finanziamento dell'edilizia sociale in Italia. Tuttavia, il confronto con i casi europei più avanzati mette in luce **un divario ancora aperto: la complessità degli strumenti al vertice del sistema non è accompagnata da una rendicontazione sociale e ambientale coerente e verificabile a livello dei sub-fondi**. L'esperienza olandese di NWB — con la sua misurazione puntuale delle emissioni di CO₂ finanziate, gli indicatori sociali monitorati annualmente e una strutturata teoria del cambiamento — rappresenta il riferimento più diretto per un rafforzamento del framework di impatto di CDP. In maniera analoga, il modello regolatorio francese e gli accordi di prestazione vincolanti dei Paesi Bassi offrono indicazioni concrete su come il contesto normativo nazionale possa servire da moltiplicatore dell'efficacia degli strumenti finanziari. CDP, in virtù del suo ruolo di investitore istituzionale di riferimento e della sua credibilità presso le autorità pubbliche, è nella posizione più favorevole per recepire queste lezioni e tradurle in standard più elevati per l'intero sistema italiano dell'edilizia sociale.

Raccomandazioni

L'analisi comparata dei sei paesi esaminati consente di identificare le sette raccomandazioni che seguono, rivolte agli Stati membri dell'UE, alle banche pubbliche di sviluppo e ai veicoli di investimento pubblico-privato operanti nel settore dell'edilizia sociale.

1. Stabilire accordi nazionali di performance vincolanti allineati a un percorso di decarbonizzazione al 2050. Gli Stati membri dovrebbero adottare accordi nazionali di performance vincolanti per il settore dell'edilizia sociale, allineati a un percorso di decarbonizzazione chiaramente definito fino al 2050, con tappe intermedie al 2030 e al 2040. Gli Accordi nazionali di performance 2025-2035 dei Paesi Bassi offrono un modello concreto: target ambientali espliciti e quantificati, scadenze chiare e una ripartizione definita delle responsabilità tra governo nazionale, regioni, comuni e operatori del settore. I target ambientali e sociali dovrebbero essere vincolati a scadenze temporali e supportati da un framework di monitoraggio trasparente. Le banche pubbliche di sviluppo e i partenariati pubblico-privati dovrebbero allineare i propri portafogli di prestiti e investimenti per l'edilizia sociale a queste tappe e rendicontare i progressi su base annuale.

2. Sviluppare quadri regolatori ambiziosi come motore strutturale di investimento. Gli Stati membri dovrebbero trarre ispirazione dai quadri regolatori avanzati di Francia e Paesi Bassi, che fissano standard ambientali vincolanti per il settore abitativo ben al di là dei requisiti minimi. La RE2020 francese per le nuove costruzioni, il principio ZAN per il contenimento del consumo di suolo e il divieto progressivo di locazione degli immobili con le peggiori classi energetiche dimostrano come la legislazione nazionale vincolante possa fungere da motore strutturale degli investimenti nella decarbonizzazione edilizia, indipendentemente dalla classificazione ESG dei singoli strumenti finanziari. Gli Stati membri con quadri normativi più deboli, tra cui Italia, Spagna e Polonia, potrebbero trarre diretto riferimento da questi modelli.



3. Stabilire fondi di garanzia dedicati per ampliare la scala del finanziamento dell'edilizia sociale. Gli Stati membri potrebbero istituire meccanismi di garanzia dedicati agli operatori dell'edilizia sociale, sul modello del WSW olandese. Queste garanzie riducono i costi di finanziamento, migliorano il merito creditizio e consentono l'erogazione di prestiti a lungo termine a tassi agevolati su larga scala. Il fondo FNA italiano, sostenuto dalla garanzia InvestEU, offre un esempio più recente di come gli strumenti europei possano essere mobilitati a supporto di questa funzione. I meccanismi di garanzia dovrebbero essere accompagnati da criteri di ammissibilità sociali e ambientali chiaramente definiti, assicurando che il finanziamento garantito sia indirizzato verso progetti che soddisfano standard di performance predefiniti.

4. Emettere obbligazioni per l'edilizia sociale con monitoraggio annuale dei KPI. Ispirandosi al modello olandese e in particolare al framework SDG Housing Bond di NWB, le banche pubbliche di sviluppo dovrebbero emettere obbligazioni per l'edilizia sociale con KPI sociali e ambientali chiari, misurati annualmente rispetto a target definiti. Le emissioni finanziate, i miglioramenti della performance energetica, l'accessibilità degli affitti e l'allocazione ai gruppi target dovrebbero essere rendicontati in modo coerente e trasparente. L'approccio di NWB — che quantifica le emissioni di CO₂ per scope 1, 2 e 3, definisce indicatori sociali e fonda la rendicontazione su una strutturata teoria del cambiamento — fornisce uno standard replicabile. Il Social Housing Bond di Cassa Depositi e Prestiti rappresenta un punto di partenza promettente in questa direzione, **ma la rendicontazione d'impatto non è stata mantenuta oltre il primo anno di operatività.**

5. Accompagnare i fondi immobiliari pubblico-privati con standard di rendicontazione più rigorosi. I modelli di fondi immobiliari pubblico-privati in cui il capitale pubblico funge da ancora per gli investimenti privati nell'edilizia sociale dovrebbero rispettare standard di rendicontazione rigorosi e KPI verificati da soggetti terzi. I criteri ambientali dovrebbero basarsi su riduzioni di emissioni verificate nel tempo e su soglie di performance energetica, non esclusivamente su indicatori proxy come le certificazioni di efficienza energetica. Il sistema SIF/FIA italiano illustra i rischi dell'approccio attuale: a una solida classificazione formale ai sensi della SFDR si affianca una significativa eterogeneità nelle pratiche di rendicontazione tra i sub-fondi, senza un framework comune che garantisca la comparabilità dei risultati.

6. Condizionare sussidi a standard energetici e sociali chiaramente definiti. L'accesso a prestiti o investimenti agevolati con supporto pubblico per l'edilizia sociale dovrebbe essere condizionato al raggiungimento di standard di efficienza energetica e sociali definiti, soggetti a verifica esterna. Il sistema Effizienzhaus tedesco e i sussidi francesi legati al DPE offrono modelli consolidati per collegare il sostegno finanziario a soglie misurabili di fabbisogno energetico primario. Gli standard sociali (accessibilità degli affitti, allocazione ai gruppi target e prossimità ai servizi pubblici) dovrebbero essere definiti con pari precisione e applicati in modo coerente tra i diversi strumenti.

7. Introdurre prezzi legati alla performance per prestiti e obbligazioni destinati all'edilizia sociale. Le banche pubbliche di sviluppo dovrebbero introdurre riduzioni del tasso di interesse o bonus legati a risultati ambientali e sociali verificati. Gli operatori dell'edilizia sociale o i gestori di fondi in partenariati pubblico-privati che conseguono riduzioni di emissioni più elevate o migliori risultati in termini di accessibilità degli alloggi dovrebbero beneficiare di condizioni di finanziamento preferenziali. Il pilota sui green loan di BNG nei Paesi Bassi offre un primo esempio concreto di questo approccio.

Conclusione

Il report rivela una tendenza comune a tutti e sei i paesi analizzati: **l'architettura finanziaria pubblica per l'edilizia sociale è generalmente più sviluppata rispetto ai framework di accountability sociale e ambientale che dovrebbero accompagnarla.** Gli strumenti vengono classificati come Article 8 o 9 SFDR, etichettati come "green" o "social", ma KPI ambientali quantificati, target di riduzione della CO₂ con scadenze definite e risultati verificati in modo indipendente rimangono l'eccezione, non la norma.

Un secondo elemento trasversale riguarda il rapporto tra regolazione e finanza. **I paesi con le migliori performance ambientali nel social housing (Paesi Bassi e Francia) non sono necessariamente quelli con gli strumenti finanziari più complessi, bensì quelli dotati di quadri regolatori nazionali vincolanti** che creano incentivi strutturali alla riqualificazione e alla costruzione a basse emissioni, indipendentemente dalla classificazione ESG dei singoli strumenti.

Per quanto riguarda il caso Italia, il sistema SIF/FIA di Cassa Depositi e Prestiti presenta una capacità istituzionale riconoscibile, ma rivela un divario strutturale: l'articolazione dell'architettura al vertice non è accompagnata da una accountability sociale e ambientale coerente a livello dei sub-fondi. CDP è tuttavia nella posizione istituzionale più favorevole per guidare l'allineamento degli investimenti nel settore dell'edilizia sociale con gli obiettivi di decarbonizzazione del settore edilizio italiano.

In prospettiva, raggiungere gli obiettivi dell'Unione europea al 2030 e al 2050 richiede un'accelerazione significativa della riqualificazione del patrimonio edilizio, con il social housing al centro di questo sforzo. I modelli esistono (olandese, francese, tedesco, NWB), ma **ciò che manca è la volontà politica di adottarli e l'impegno istituzionale a misurare, rendicontare e migliorare i risultati nel tempo.**

La ricerca è stata realizzata da MIRA Network in collaborazione con Merian Research.



Via dei Sardi, 28 - 00185
(Roma) CF - 96639010584

info@miranetwork.org
www.miranetwork.org