



PRESIDENZA DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI

Dipartimento per gli Affari Europei

*Ufficio per gli aiuti di Stato, le procedure di infrazione,
il pre-contenzioso e il contenzioso UE*

POSIZIONE DELLE AUTORITÀ ITALIANE

**Consultazione della Commissione UE sulla revisione della decisione SIEG
(2012/21/UE) – proposta di nuova esenzione per gli alloggi a prezzi accessibili**

29/10/2025

PREMESSA

Il 3 ottobre 2025 la Commissione Europea (CE) ha aperto una consultazione pubblica sulla revisione della decisione SIEG (2012/21/UE) per agevolare gli investimenti in alloggi a prezzi accessibili.

La proposta mira a introdurre nuove norme per i SIEG relativi agli alloggi a prezzi accessibili, che dovrebbero impedire indebite distorsioni nel settore dell'edilizia privata e garantire sufficiente certezza del diritto agli Stati membri e alle autorità pubbliche, consentendo loro al contempo di adattare le norme ai rispettivi contesti abitativi nazionali e locali.

A tal fine, alla Decisione sui SIEG viene aggiunta una nuova categoria di esenzione per gli alloggi a prezzi accessibili, con la seguente definizione: "*alloggi per famiglie che, a causa di risultati di mercato e in particolare di fallimenti del mercato, non sono in grado di accedere ad alloggi a prezzi accessibili*". Viene inoltre introdotta una condizionalità specifica per i servizi di edilizia abitativa di interesse economico generale in un apposito allegato.

L'obiettivo della consultazione pubblica è raccogliere opinioni e feedback dalle autorità nazionali, regionali e locali, dalle parti interessate e dal pubblico.

Di seguito le osservazioni delle Autorità italiane.

L'art. 106, par. 2, del Trattato sul Funzionamento sull'Unione Europea (TFUE) stabilisce che le imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (SIEG) sono soggette alle regole di concorrenza nei limiti in cui ciò non osti all'adempimento della loro missione specifica.

L'attuale decisione della Commissione Europea (2012/21/UE), riguardante l'applicazione delle disposizioni dell'articolo 106, paragrafo 2, TFUE agli aiuti di Stato sotto forma di compensazione degli obblighi di servizio pubblico, concessi a determinate imprese incaricate della gestione di servizi di interesse economico generale (c.d. decisione SIEG), fissa le condizioni in base alle quali le compensazioni pubbliche per SIEG possano essere considerate compatibili e, in alcuni casi, esenti dall'obbligo di notifica preventiva alla CE.

Nel considerando 11 della decisione SIEG si prevede espressamente che "*le imprese incaricate della fornitura di alloggi sociali per cittadini svantaggiati o gruppi sociali meno avvantaggiati che, per motivi di solvibilità, non sono in grado di ottenere un alloggio a condizioni di mercato*" dovrebbero poter beneficiare dell'esenzione dall'obbligo di notifica; il documento, inoltre, riconosce che l'edilizia sociale può richiedere investimenti significativi, che giustificano un periodo di affidamento più lungo (oltre i 10 anni) rispetto a quanto normalmente previsto. Tuttavia, non viene definito in modo univoco cosa debba intendersi per "alloggio sociale" a livello di UE, lasciando agli Stati Membri (SSMM) il compito di definire i beneficiari, le modalità operative del settore e tutte le altre condizionalità, purché il quadro rispetti le condizioni generali.

Il quadro normativo europeo, non si è dimostrato, nel corso degli anni, in grado di fronteggiare adeguatamente le sfide sociali relative alla crisi abitativa in UE, che coinvolgono non solo soggetti "socialmente vulnerabili" ma anche soggetti che, pur non rientrando nelle categorie generalmente ammesse all'edilizia sociale, non riescono ad accedere ad alloggi a prezzi accessibili. Infatti, una delle maggiori criticità relative all'applicazione della decisione SIEG riguarda la definizione di "alloggio

sociale” e “alloggio accessibile”, dal momento che la decisione si riferisce in modo piuttosto restrittivo ai “*cittadini svantaggiati*” o “*gruppi sociali più svantaggiati*”, con ciò limitando la capacità degli SSMM di intervenire su un bacino più ampio di bisogno abitativo.

Consapevole della rilevanza politica, sociale ed economica del tema legato alla crisi abitativa in UE, la Commissione Europea in carica vede, per la prima volta nella storia dell’Unione Europea, un Commissario dedicato all’Energia e agli Alloggi incaricato di elaborare un Primo Piano Europeo per l’edilizia abitativa a prezzi accessibili.

Con la proposta in esame, la Commissione Europea intende operare una modifica sull’art. 2 della decisione SIEG, introducendo altresì un allegato apposito (Annex), specificando i requisiti rispettivamente di un SIEG per il “*social housing*” e di un SIEG per l’”*affordable housing*”, al fine di garantire alloggi a prezzi accessibili per “*famiglie che non sono in grado, a causa di risultati di mercato e in particolare di fallimenti del mercato, di accedere ad alloggi a prezzi accessibili*”.

1. ambito soggettivo

Preliminarmente, si ritiene che il riferimento specifico ai senzatetto nei requisiti di un SIEG relativo al *social housing* sia poco opportuno. Infatti, se l’assegnazione di alloggi a soggetti socialmente meno avvantaggiati comporta, o dovrebbe comunque comportare, un’entrata a seguito del pagamento di un canone, eventualmente calcolato in misura ridotta, la medesima assegnazione ai senzatetto non comporterebbe, presumibilmente, una gestione altrettanto economica dell’immobile.

Pertanto, si ritiene che l’assegnazione di alloggi a quest’ultima categoria di soggetti debba piuttosto essere qualificato come un servizio di interesse non economico generale (SINEG) piuttosto che come SIEG, data l’assenza di remunerazione diretta a causa della sua natura e basandosi tale eventuale servizio su principi come la solidarietà e l’accesso paritario ad un alloggio piuttosto che sulla ricerca di profitto.

Come conseguenza di quanto esposto, il riferimento ai senzatetto andrebbe, pertanto, espunto dal novero dei beneficiari del *social housing*, come invece indicato nella bozza in consultazione.

1.1 soggetti singoli

Tra le categorie di beneficiari di SIEG andrebbero inclusi anche gli individui e non solo le famiglie. Infatti, anche tale categoria di beneficiari rientrerebbe a pieno titolo nello scopo della modifica della decisione in esame, che è quella di consentire agli SSMM di garantire la disponibilità di alloggi a prezzi accessibili a categorie di soggetti che non sono in grado di ottenere un alloggio a condizioni di mercato.

2.2 criteri di accesso

Si propone di predisporre i criteri di accesso che attestino la reale condizione di bisogno, basati su parametri di reddito e composizione del nucleo familiare, anche tenendo conto delle diversità presenti nei vari contesti territoriali degli SSMM. L’inclusione di questi gruppi, basata sul reale scarto tra reddito e costo abitativo, può essere una delle vie più efficaci per rafforzare la coesione sociale e territoriale.

Le platee da includere sono:

- lavoratori a basso reddito (“*working poor*”). Individui o famiglie che, pur con un'occupazione più o meno stabile, non riescono a sostenere i costi del mercato immobiliare (affitto o acquisto);
- fasce di reddito intermedie. Sono nuclei che non rientrano nell'edilizia sociale ma che, a causa dell'assenza di alloggi accessibili, incontrano difficoltà nell'ottenere credito bancario o garanzie per un mutuo;
- categorie vulnerabili, come ad esempio giovani, famiglie monoparentali ed anziani. Si tratta di gruppi che, pur disponendo di un lavoro, si trovano, a causa del reddito medio-basso, in una situazione di vulnerabilità abitativa dovuta alla precarietà, all'aumento dei canoni ed alla difficoltà di accesso al credito.

2. operatori economici

Il considerando 22 della bozza di modifica della CE prevede che “*per preservare la concorrenza nel segmento di mercato degli alloggi a prezzi accessibili, i servizi di interesse economico generale per gli alloggi a prezzi accessibili dovrebbero essere aperti a tutti i partecipanti al mercato in grado di fornire tali servizi al prezzo più basso per la stessa qualità di servizio*”.

Si ritiene che un'apertura generalizzata del SIEG (sia *social* sia *affordable*) a tutti gli operatori economici presenti sul mercato possa favorire le imprese di grandi dimensioni, caratterizzate da una maggiore disponibilità finanziaria, penalizzando le PMI e i distretti locali del comparto edilizio, delle finiture e del sistema casa nel suo complesso.

Inoltre, sarebbe utile per le pubbliche amministrazioni (PPAA) che intendano progettare il SIEG poter utilizzare più criteri nella selezione e scelta dell'operatore economico cui affidare il servizio, e non solo quello del prezzo più basso così come delineato nella bozza.

A tal riguardo, si potrebbe consentire alle PPAA di:

- inserire premialità o prevedere quote minime di coinvolgimento delle PMI locali nei progetti finanziati;
- utilizzare criteri di aggiudicazione proporzionati agli interventi da realizzare ed alle zone in cui localizzarli, valorizzando le catene corte (ad esempio, consentendo di scegliere imprese con radicamento locale) e le capacità di innovazione, quando tecnicamente ed economicamente sostenibili;
- utilizzare procedure semplificate e proporzionate per le PMI, evitando requisiti troppo onerosi in relazione, ad esempio, alle garanzie e requisiti finanziari.

Da ultimo, si evidenzia un disallineamento tra quanto previsto dal considerando 38 della bozza in esame che indica opportuno esentare gli SSMM dai controlli ex-post sulle sovracompenсации “*quando la compensazione è fissata in anticipo sulla base di un solido piano aziendale o quando il fornitore del servizio fornisce solo il SIEG e può utilizzare i suoi profitti solo per investire in tale SIEG*” e l'art. 7, par. 3, della bozza di decisione che, invece, prevede la mancanza di detti controlli solo “*qualora l'attività del fornitore del SIEG sia limitata alla fornitura di un SIEG e il fornitore sia legalmente obbligato a reinvestire tutti i suoi profitti in tale SIEG, non saranno necessari controlli ex post per verificare l'assenza di sovracompenсazione*”. In base al testo dall'articolo, infatti, sono

esentati dai controlli solamente i fornitori di SIEG che reinvestono i profitti nel medesimo e non anche le fattispecie in cui la compensazione è fissata in anticipo sulla base di un solido piano aziendale.

Si chiede, pertanto, di specificare in maniera univoca quando i controlli sulla sovracompenrazione possano essere eliminati, inserendo, altresì, il caso in cui l'operatore fornisca il SIEG non solo in modo esclusivo ma anche qualora questo avvenga in modo prevalente, disponendo di un bilancio separato e dedicato al servizio medesimo.

3. vincolo temporale

La bozza in esame richiede che gli alloggi rimangano destinati a uso “social” o “affordable” per almeno 20 anni, sull'assunto che “*gli investimenti per l'edilizia sociale e a prezzi accessibili vengono in genere ammortizzati in più di vent'anni*” (art. 2, par. 3, della bozza).

Dal tenore letterale dell'art. 2, sembrerebbe ammissibile la previsione di un termine inferiore; tuttavia, nella bozza dell'Annex si prevede, tra l'altro, che un SIEG, sia esso relativo al *social housing* sia relativo all'*affordable housing*, debba essere disponibile per un periodo minimo di vent'anni dall'inizio della fornitura del servizio (art. 1, lett. d ed art. 2, lett. f).

Un simile lasso di tempo, normativamente prestabilito, oltre a confliggere con l'interpretazione che può essere data al termine “*generalmente*” indicato nell'art. 2, par. 3, potrebbe anche generare:

- disincentivi all'investimento privato ed ostacolare eventuali partenariati pubblici privati (PPP). Gli investitori, infatti, potrebbero ritenere eccessivo vincolare il bene da realizzare per un orizzonte temporale così lungo, soprattutto se i ritorni economici sono contenuti (come nel caso del SIEG);
- rigidità nella riprogrammazione degli interventi. Durante un arco temporale così lungo, le condizioni di mercato, le normative e le tecnologie di riferimento possono cambiare e la previsione di un vincolo ventennale potrebbe ostacolare la flessibilità gestionale o futuri interventi;
- rischi di stallo dopo il periodo vincolato. Alla scadenza, gli alloggi potrebbero rapidamente passare a usi meno “accessibili”, se non regolamentato diversamente.

Per evitare tali rischi, andrebbe specificato nella decisione SIEG o nell'Annex la possibilità di modulare la durata del servizio in relazione all'intensità dell'aiuto e, eventualmente, al profilo innovativo dello stesso; in subordine, si potrebbe prevedere una verifica intermedia (*mid-term review*) o stanziare incentivi per la proroga del servizio (come, ad esempio, una maggiorazione della compensazione o la previsione di benefici fiscali per gli operatori interessati).

4. costi energetici

La bozza di decisione SIEG ed il relativo Annex prevedono il rispetto di standard minimi energetici, in continuità con quanto previsto dalla direttiva sulla performance energetica degli edifici (EPBD). Pur accogliendo con favore l'inserimento dei costi energetici tra i costi ammissibili, si rileva un accento eccessivo rispetto alla prestazione energetica degli edifici in *affordable housing*.

Infatti, detto riferimento rischia di risultare fuorviante rispetto all'obiettivo legato alle esigenze sia dei cittadini beneficiari sia del patrimonio immobiliare in quanto non tiene conto né dell'effettivo stato del patrimonio edilizio esistente né degli ingenti costi di efficientamento energetico, soprattutto

nel caso di patrimonio immobiliare sottoposto a vincoli urbanistici. Tali costi incidono sulle spese a carico dei beneficiari e, di conseguenza, sul meccanismo di compensazione degli oneri di servizio pubblico, potendosi tradurre in un maggiore rischio di sovracompenrazione.

Il riferimento a standard troppo stringenti in materia di prestazioni energetiche, sebbene possa essere ritenuto coerente con le politiche europee, rischia di aumentare i costi unitari di costruzione, penalizzando le PMI e scoraggiando investimenti in zone economicamente più fragili.

Detto rischio è particolarmente sentito in SSMM, come l'Italia, caratterizzati da un ingente patrimonio residenziale pubblico di vecchia costruzione che difficilmente potrebbe raggiungere standard elevati in materia di prestazioni energetiche in assenza di ingenti investimenti pubblici e privati.

Pertanto, sarebbe opportuno:

- interpretare il riferimento ai livelli minimi di prestazione energetica come mero miglioramento graduale delle prestazioni rispetto allo stato attuale o come possibile elemento premiante ma mai come condizione per l'accesso al SIEG e per il conseguente inquadramento della compensazione accordata come aiuto in esenzione da notifica, soprattutto per il patrimonio edilizio esistente;
- prevedere espressamente tra i costi elencati nell'art. 2, lett. g dell'Annex quelli relativi all'efficientamento energetico, e specificamente quelli relativi:
 - al rinnovo ed ammodernamento degli edifici esistenti;
 - all'adattamento per la resilienza ai cambiamenti climatici;
 - alla riduzione dei rischi connessi ai disastri naturali ed eventi eccezionali.
- consentire il finanziamento degli investimenti con il meccanismo dei costi ammissibili (in percentuale adeguata) anche in ambito FESR, in tal modo allineando le norme sugli aiuti di Stato alle norme dei fondi europei qualora il progetto riguardi esclusivamente un investimento per efficientamento energetico.

5. cumulabilità nella gestione dei fondi e limite della compensazione

Molti progetti relativi alla tematica *housing* accedono a fondi europei e nazionali (come ad esempio il PNRR, i fondi di coesione, i fondi regionali e comunali).

La revisione della decisione SIEG può essere l'occasione per chiarire le condizioni di cumulabilità o le priorità di applicazione nel caso di un progetto che sia finanziabile, teoricamente, attraverso più strumenti. In questo modo si avrebbe una notevole semplificazione normativa ed amministrativa, evitando duplicazioni ed inefficienze.

Andrebbero, pertanto, previsti meccanismi di coordinamento qualora vi sia l'utilizzo di fondi europei e nazionali, eventualmente introducendo una sorta di "clausola di compatibilità" esplicita per progetti già cofinanziati a livello nazionale.

Per quanto concerne il limite della compensazione, l'art. 2, par.1, lett. a) della bozza statuisce che questa non debba essere superiore a un importo annuo di 20 milioni di EUR "*per la fornitura di SIEG in settori diversi dai trasporti e dalle infrastrutture di trasporto, compresi i servizi sociali non menzionati alla lettera c) e i medicinali essenziali*". Dal tenore letterale della norma, risulta che i servizi sociali rientranti nella lettera c) siano esentati dal limite della compensazione e che, pertanto,

possano essere previsti importi superiori. Tra tali servizi vi rientrano quelli relativi al *social housing* ed *affordable housing*.

Al fine garantire una maggiore chiarezza del testo, si chiede di specificare se risulti corretta l'interpretazione di non applicare il suddetto limite di 20 milioni di EUR agli alloggi sociali ed a prezzi accessibili purché soddisfino i requisiti stabiliti nell'Annex.

Da ultimo, si chiede di specificare se la medesima interpretazione possa essere applicata anche ai medicinali critici, in quanto si ritiene che eventuali medicine sperimentali, come ad esempio quelle antitumorali, potrebbero richiedere costi molto alti e, pertanto, l'applicazione di un limite di compensazione potrebbe non risultare opportuno con le finalità per cui il SIEG viene istituito.

6. regime applicabile

Nell'art. 3 dell'Annex è prevista la possibilità per gli SSMM di decidere di affidare un SIEG misto che copra *social* ed *affordable housing* prevedendo che il regime giuridico applicato dipenda dalla quota prevalente delle unità immobiliari oggetto del servizio.

Tuttavia, l'applicazione del solo criterio della prevalenza potrebbe non risultare conveniente per quelle amministrazioni pubbliche, come ad esempio le Regioni ed i Comuni nel contesto italiano, che dispongono nei propri patrimoni immobiliari prevalentemente di servizi abitativi pubblici che rientrano nella definizione di *social housing*. Infatti, stando al tenore della bozza, tali Enti sarebbero tenuti ad applicare sempre le regole stabilite per il SIEG *social housing*, con effetti anche sui canoni applicati, con esclusione, quindi, delle regole introdotte per favorire l'acquisto e la locazione di immobili a prezzi accessibili (*affordable housing*).

In caso di patrimonio immobiliare "misto" da parte di tali Enti, ci sarebbe il paradosso di dover applicare il minor canone sociale previsto per il *social housing* anche all'utenza con maggiori possibilità economiche, destinataria della limitata quota di alloggi ricondotti nel regime dell'*affordable housing*.

Pertanto, per ovviare a tale inconveniente, si propone di lasciare liberi gli SSMM di stabilire quale regime giuridico applicare al SIEG (*social* o *affordable housing*) in base all'effettiva natura del servizio, garantendo un'adeguata separazione contabile tra le attività riconducibili in "*social housing*" e quelle ricadenti in "*affordable housing*".