

CAMERA DEI DEPUTATI
VIII Commissione Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici

MEMORIA DEPOSITATA

Decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66 (A.C. 2920)

«Disposizioni urgenti per il Piano Casa»

Fondazione Campus Edilizia Brescia ETS

1. La Fondazione Campus Edilizia Brescia ETS

La Fondazione Campus Edilizia Brescia è un ente del Terzo Settore, costituito nel 2024 sulla base di un progetto attivo dal 2017. Riunisce in un'unica struttura nei meccanismi decisionali, soci pubblici e privati appartenenti a categorie diverse di realtà bresciane: il Comune di Brescia, la Provincia, la Camera di Commercio, la Comunità Montana della Valle Trompia, ANCE, Confindustria, CAPE – Cassa assistenziale paritetica edile ed ESEB – Ente sistema edilizia Brescia, gli Ordini degli Architetti, degli Ingegneri e dei Geometri, A2A S.p.A. e BPER Banca. Altri soci fondatori privati, persone fisiche del mondo imprenditoriale bresciano, completano il quadro. Sono partner di ricerca strutturati il CRESME di Roma, l'Università degli Studi di Brescia e l'Università Cattolica del Sacro Cuore – sede di Brescia.

La Fondazione ha un suo *proprium* specifico: si pone come strumento di analisi, di proposta tecnica e di facilitazione del dialogo tra interlocutori come chiarito dallo Statuto: la Fondazione «è strumento per esaltare l'efficacia della pianificazione territoriale» senza entrare nelle scelte di pianificazione, che restano nella sfera di competenza esclusiva delle amministrazioni.

Su mandato del Comune di Brescia, all'esito di una pubblica manifestazione di interesse, la Fondazione svolge attualmente il ruolo di soggetto co-progettante per l'Agenda Urbana Brescia 2050, il piano strategico partecipato di lungo periodo della città. Nell'ambito di questo lavoro, la Fondazione – in collaborazione con CRESME, con l'Agenzia per la casa e con CAPE Brescia – ha sviluppato nel marzo 2026 lo studio «Brescia. Analisi e proposte per la residenzialità», base strutturata del Piano Casa di Brescia che elaborerà il Comune di Brescia. Un intervento simile verrà realizzato anche in Val Trompia e in Val Sabbia.

È da questo ruolo territoriale che derivano le valutazioni e le proposte contenute nella presente memoria.

2. Premessa metodologica e oggetto della memoria

Il punto di osservazione della Fondazione è quello di un soggetto che sulla formulazione dei piani casa territoriali a Brescia e in provincia sta operando «nel concreto»: partendo dall'analisi del

fabbisogno abitativo, segmentato per diverse tipologie coerenti con le specificità del territorio, per arrivare in dialogo con realtà nazionali come Invimit e Cassa Depositi e Prestiti e d'intesa con le Amministrazioni locali, all'individuazione di proposte operative sulla base di accordi territoriali per favorire la realizzazione di alloggi.

Alla luce di questa esperienza e competenza, la domanda che attraversa l'intera memoria è dunque pragmatica: il decreto-legge n. 66/2026, nella sua attuale formulazione, mette il sistema territoriale nelle condizioni di tradurre le risorse stanziare in alloggi effettivamente realizzati raggiungendo gli obiettivi prefissati? È un provvedimento che può atterrare su tutto il Paese anche nei territori intermedi?

La risposta è articolata.

Il provvedimento ha dei punti di forza, in particolare nei primi due pilastri (manutenzione e recupero del patrimonio ERP/ERS e Fondo housing coesione) sebbene ci siano elementi di perplessità, in particolare, la complessità normativa troppo elevata per i comuni medi e piccoli.

Sul terzo pilastro – i programmi infrastrutturali di edilizia integrata rivolti alla fascia grigia – emergono però tre asimmetrie strutturali che, se non corrette in sede di conversione, ne limiteranno significativamente l'efficacia diffusa sul territorio.

A queste si aggiunge una leva oggi sottoutilizzata, la demo-ricostruzione qualificata, che potrebbe diventare il moltiplicatore strategico del Piano e su cui formuliamo proposte specifiche.

Si ritiene che siano criticità superabili e per questa ragione la Fondazione propone alcune soluzioni.

3. Il quadro abitativo: dati dall'osservatorio territoriale di Brescia

Lo studio «Brescia. Analisi e proposte per la residenzialità», elaborato dalla Fondazione nel marzo 2026 nell'ambito del Piano Casa di Brescia, restituisce un quadro che ha valore esemplificativo per molti contesti territoriali italiani di analoga dimensione.

Dal punto di vista demografico, Brescia registra una crescita contenuta, a fronte però di un aumento significativo del numero di nuclei familiari, caratterizzati da dimensioni sempre più ridotte. Questa tendenza, comune alla quasi totalità delle città italiane, genera un conseguente aumento della domanda di case.

Nello specifico del contesto bresciano, a fronte di un incremento demografico stimato in circa 4.000 abitanti entro il 2030, si prevede la formazione di circa 7.000 nuove famiglie. Se a questo dato si somma il fabbisogno pregresso, la richiesta complessiva per i prossimi dieci anni sale a circa 9.000 alloggi. È tuttavia fondamentale considerare che, su un patrimonio immobiliare cittadino di circa 105.000 unità, oltre 60.000 risultano sottoutilizzate e, nella maggior parte dei casi, carenti dal punto di vista energetico o inadatte a ospitare persone anziane e fragili.

Infine, la nostra analisi ha evidenziato il forte impatto che specifiche tipologie immobiliari in corso di realizzazione — in particolare studentati, strutture di *senior living* e nuove RSA — avranno sul

mercato. Si tratta di soluzioni capaci di alleggerire la pressione sul fabbisogno abitativo generale, rispondendo in modo coerente alle reali esigenze dei cittadini. Le nostre valutazioni e le relative proposte programmatiche sono pertanto formulate in stretta coerenza con le esperienze che stiamo maturando sul campo.

4. Valutazione complessiva del provvedimento

Il giudizio complessivo della Fondazione sul decreto-legge n. 66/2026 è comunque positivo.

Il Piano Casa colma un vuoto strutturale di politiche abitative, individua i bisogni che il libero mercato non riesce a soddisfare e sceglie la strada della rigenerazione del patrimonio esistente.

La rigenerazione urbana, il recupero del patrimonio esistente, il contenimento del consumo di suolo sono una scelta in linea con gli orientamenti europei (Piano Casa UE, Regolamento UE 2023/955 sul Fondo sociale per il clima, obiettivo specifico «promuovere l'accesso ad alloggi sostenibili e a prezzi accessibili» introdotto dal Regolamento UE 2025/1914) e sono perfettamente coerenti con la traiettoria che molte amministrazioni locali, tra cui Brescia, hanno già intrapreso attraverso i propri strumenti urbanistici.

L'architettura a tre pilastri – recupero ERP/ERS, Fondo housing coesione, edilizia integrata privata, con un rilevante impegno di risorse pubbliche, è un approccio coerente con la criticità da affrontare.

Permangono dei profili critici di sistema che meritano attenzione ed in particolare relativamente alla complessità normativa troppo elevata per i comuni medi e piccoli e al terzo pilastro dove vi è un'asimmetria sfavorevole alle operazioni di limitata dimensione, un'asimmetria di assenza di leve economiche per le operazioni ed un'asimmetria territoriale che favorisce solo i grandi comuni strutturati. A queste si aggiunge una leva trasversale oggi sottoutilizzata, la demo-ricostruzione qualificata. Le sezioni che seguono sviluppano l'analisi di ciascuno di questi profili e formulano le relative proposte.

5. Prima asimmetria – La scala degli interventi

5.1 La concentrazione delle agevolazioni sui grandi programmi

L'articolo 10 del decreto concentra il pacchetto delle semplificazioni più incisive sui grandi programmi di investimento di interesse strategico nazionale di cui all'articolo 9, comma 7. Sono tali, per espressa formulazione, i programmi che presentano una componente di investimento diretto estero non inferiore a un miliardo di euro, ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge n. 104/2023. A questi soli programmi spettano: l'esclusione della superficie convenzionata dal computo della superficie lorda; lo scomputo dei costi di bonifica dagli oneri di urbanizzazione; le procedure accelerate di conferenza di servizi e di autorizzazione unica con effetto di variante urbanistica; i cambi di destinazione d'uso anche in deroga; le agevolazioni sugli standard urbanistici e sui parcheggi; gli incrementi volumetrici fino al 35%; il permesso convenzionato in luogo dei

piani attuativi; la riduzione del 50% degli onorari notarili; le deroghe agli strumenti urbanistici da disporsi con ordinanza del Commissario di Governo.

Per tutti gli altri interventi di edilizia integrata convenzionata che non rientrano in questa categoria «di grande scala» – quelli che, realisticamente, costituiscono la totalità delle operazioni che potrebbero diffondersi sulle città medie e sui comuni della provincia – sembra prevedersi unicamente la possibilità di incrementi della superficie utile non superiori al 35% (art. 9 c. 4). La differenza non è marginale: è strutturale.

Particolarmente delicato è il caso dello scomputo dei costi di bonifica dagli oneri di urbanizzazione (art. 10 c. 1 lett. d): sarebbe agevolazione decisiva proprio per i programmi su aree dismesse industriali di scala media, tipici di territori manifatturieri come quello bresciano. Si tratta di operazioni che difficilmente raggiungono la soglia del miliardo, ma che hanno costi di partenza significativi proprio per tempi e costi della bonifica. Riservare questa agevolazione ai soli mega-progetti significa, di fatto, sottrarla agli interventi che ne avrebbero più bisogno.

5.2 Una questione testuale rilevante: l'incremento volumetrico del 35%

Per gli interventi sottosoglia di rilevanza strategica, la sola «agevolazione» prevista – l'incremento della superficie utile fino al 35% (art. 9 c. 4) – presenta alcuni nodi testuali che, ad avviso della Fondazione, meritano chiarimento puntuale in sede di conversione, perché da essi dipende l'effettiva utilizzabilità della norma.

Rapporto tra «superficie utile» e «superficie lorda di pavimento». Il decreto utilizza il concetto di «superficie utile», che nella prassi urbanistica indica la superficie interna calpestabile degli alloggi, non coincidente con la SLP (superficie lorda di pavimento), parametro cardine della maggior parte degli strumenti urbanistici regionali e comunali. La conversione tra i due parametri non è univoca: di norma la SLP è maggiore della superficie utile in misura variabile in funzione delle scelte progettuali (spessori, vani tecnici, scale, balconi). È opportuno che la formulazione finale espliciti il rapporto, sia per evitare contenzioso applicativo, sia perché la grandezza effettiva dell'incremento volumetrico dipende interamente da questa scelta definitoria.

Combinazione con le premialità già previste dai PGT. Molti strumenti urbanistici comunali – in linea con le politiche regionali di rigenerazione – prevedono già oggi premialità volumetriche per interventi virtuosi (efficienza energetica elevata, edilizia convenzionata, ristrutturazione di patrimonio degradato). È opportuno chiarire se l'incremento del 35% di cui all'articolo 9, comma 4, si applichi all'indice base del PGT o all'indice già incrementato dalle premialità locali. La differenza non è trascurabile: nel primo caso l'effetto cumulativo è limitato, nel secondo è considerevole. La formulazione attuale del decreto, che fa salva «la disciplina ordinaria», non risolve l'ambiguità.

Significato dell'inciso «fatta salva la disciplina ordinaria». Trattandosi di un richiamo generico, lascia margine di incertezza interpretativa: si fanno salve tutte le previsioni urbanistiche locali o solo alcune? E con quale rapporto? Sarebbe preferibile sostituire l'inciso con un riferimento puntuale ai parametri urbanistici da preservare e a quelli da poter superare.

Si tratta di chiarimenti tecnico-redazionali, ma di rilievo operativo decisivo. Senza una formulazione puntuale, la principale (e per molti casi unica) leva di favore per gli interventi diffusi di edilizia integrata rischia di essere oggetto di interpretazioni divergenti tra Comuni e di prevedibile contenzioso.

5.3 Proposta di una soglia intermedia di accesso alle semplificazioni

La Fondazione propone alla Commissione di valutare, in sede di conversione, l'introduzione di una soglia intermedia di accesso al pacchetto di semplificazioni di cui all'articolo 10, definita per numero di unità abitative (ad esempio: programmi pari o superiori a 50 unità abitative, ovvero a 100 unità abitative) o per valore complessivo dell'investimento (ad esempio: programmi pari o superiori a 30 milioni di euro), indipendentemente dalla presenza di una componente di investimento diretto estero. La logica *«un miliardo di euro estero o niente»* lascia scoperta proprio la fascia di operatori e di operazioni che potrebbe garantire l'attuazione diffusa del provvedimento.

Si segnala incidentalmente che sussiste una discordanza testuale rilevante tra la definizione dei «grandi programmi di investimento» di cui all'articolo 13 del DL 104/2023 – che fa riferimento al valore complessivo dell'investimento, anche estero – e la formulazione dell'articolo 9, comma 7, del DL Piano Casa, che sembra invece richiedere che la sola componente estera sia almeno pari a un miliardo. Si tratta di un punto di chiarimento testuale necessario.

5.4 Una garanzia procedurale rafforzata per i grandi programmi

L'estensione delle agevolazioni a una platea più ampia di programmi va a nostro avviso accompagnata da un irrobustimento delle garanzie procedurali nei casi di intervento commissariale di maggiore ampiezza. L'articolo 10, comma 3, attribuisce al Commissario di Governo – per interventi pari o superiori a cento unità abitative nell'ambito dei grandi programmi strategici – la valutazione dell'impatto urbanistico, inclusi i limiti di densità, altezza, distanze e destinazioni d'uso ammissibili, anche in deroga al D.M. 1444/1968. Si tratta di una discrezionalità ampia, esercitata in deroga alla pianificazione comunale, su interventi che possono determinare modifiche significative della morfologia urbana.

Si propone di accompagnare tale potere con due garanzie minime: l'obbligo di motivazione rinforzata delle determinazioni commissariali in ordine alla deroga agli strumenti urbanistici e alle scelte di densità, altezza e destinazioni d'uso; il parere obbligatorio (non vincolante) dell'amministrazione comunale ospitante, da rendersi entro termine perentorio breve (15-20 giorni). È una previsione che restituisce un minimo di voce all'ente locale di insediamento, senza compromettere né la rapidità dei procedimenti né la centralità del Commissario nelle decisioni.

6. Seconda asimmetria – L'assenza della leva fiscale

Il decreto-legge n. 66/2026 non prevede alcuna leva fiscale dedicata ai programmi di edilizia integrata. Si tratta di un'assenza che, ad avviso della Fondazione, costituisce la principale criticità sistemica del provvedimento sul terzo pilastro.

La logica del decreto, sul terzo pilastro, prevede di garantire l'equilibrio economico-finanziario delle operazioni attraverso la combinazione di tre fattori: la quota del 30% di edilizia libera, chiamata a sostenere finanziariamente il 70% di edilizia convenzionata; le semplificazioni procedurali (che, come visto al punto precedente, sono però prevalentemente riservate ai grandi programmi); il concorso eventuale di risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente.

La combinazione, tuttavia, non regge sotto il profilo economico-finanziario nelle condizioni di mercato attuali, e in particolare per gli interventi di scala media. Tre i fattori che gravano sui piani economico-finanziari:

- **Costi di costruzione e di riqualificazione**, significativamente cresciuti rispetto agli anni di riferimento dei valori OMI, su cui invece si calcola la riduzione del 33% per la componente convenzionata. Lo squilibrio tra costi e ricavi calmierati su base OMI è strutturale.
- **Requisito di elevata efficienza energetica, tecnologica e di adeguamento sismico**, previsto dall'articolo 9, comma 3, lettera a). Pur essendo una scelta da condividere sul piano della sostenibilità ambientale, esso determina un ulteriore incremento dei costi iniziali di progetto.
- **Vincolo trentennale di destinazione (art. 9, comma 5)**, che impone un orizzonte di immobilizzazione patrimoniale di lungo periodo in assenza di garanzie pubbliche sul pagamento dei canoni.

Senza una leva fiscale calibrata, l'investimento privato sul terzo pilastro si attiverà essenzialmente sui pochi grandi programmi che riusciranno ad accedere allo statuto di preminente interesse strategico nazionale. Sui territori intermedi, sulla scala intermedia degli investimenti, l'operazione tipica non sarà finanziariamente sostenibile.

La Fondazione sottopone quindi alla Commissione un proposta fiscale.

Proposta Fiscale

Il pacchetto fiscale proposto mira a incentivare la rigenerazione urbana e l'edilizia convenzionata attraverso agevolazioni mirate lungo l'intero ciclo dell'intervento, garantendo al contempo la sostenibilità per le casse pubbliche.

Nella fase di acquisizione, si propone di abbattere i costi iniziali sostituendo l'attuale tassazione indiretta al 9% con imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (200 euro ciascuna), riprendendo il modello della "valorizzazione edilizia" valido fino al 2021. Per la fase di gestione, l'obiettivo è sostenere la locazione convenzionata: per le imprese si chiede l'assimilazione degli

immobili residenziali a quelli strumentali — introducendo l'ammortamento e la piena deducibilità di IMU e costi di recupero —, mentre per i locatari si ipotizza il dimezzamento dell'IVA sui canoni (dal 10% al 5%) o una detrazione IRPEF equivalente. Nella fase di cessione, per garantire l'equilibrio economico dell'operazione, si propone di reintrodurre la detrazione IRPEF del 50% dell'IVA per i privati che acquistano alloggi ad alta efficienza energetica sul mercato libero (nel limite del 30% dell'intervento complessivo).

L'intera manovra risulta compatibile con la finanza pubblica poiché non prevede incentivi diretti ma solo riduzioni d'imposta legate alla reale esecuzione delle opere, è rigidamente selettiva per evitare abusi ed è subordinata al rispetto di un vincolo trentennale di destinazione, pena la revoca e l'applicazione di sanzioni.

7. Terza asimmetria – La capacità amministrativa dei territori

7.1 Il carico amministrativo sui Comuni attuatori

Il decreto-legge n. 66/2026 delega ai Comuni una serie di compiti tecnico-amministrativi di rilevante complessità: la sottoscrizione delle convenzioni con i soggetti attuatori; la verifica dei requisiti soggettivi degli assegnatari; il monitoraggio della destinazione effettiva delle unità residenziali, da svolgere nel corso del vincolo trentennale; lo scambio informativo con l'amministrazione finanziaria; l'eventuale escussione coattiva, a mezzo ruolo, delle differenze tra canone calmierato e canone di mercato in caso di violazione del vincolo.

Si tratta di un complesso di attività che richiede una struttura tecnica solida e un sistema informativo adeguato. Per i grandi comuni capoluogo – con uffici dedicati, personale tecnico qualificato, sistemi informativi consolidati – è un compito gestibile. Per la grande maggioranza dei comuni italiani, in particolare per quelli di piccola e media dimensione e per quelli delle aree interne, si tratta di un'attività fuori scala rispetto alle competenze attualmente disponibili.

7.2 Piattaforma digitale unitaria

Si valuti l'inserimento, in sede di conversione, della previsione di una piattaforma digitale interoperabile con le banche dati pubbliche esistenti, sul modello del sistema ReGiS già operativo per il PNRR. La piattaforma dovrebbe coprire l'intero ciclo: gestione degli avvisi, caricamento delle proposte, monitoraggio dei codici unici di progetto, tracciabilità dei cronoprogrammi, registrazione delle convenzioni e degli atti d'obbligo, monitoraggio trentennale degli alloggi vincolati a canone calmierato. La piattaforma andrebbe gestita dal Soggetto gestore (INVITALIA) e messa a disposizione dei Comuni in modalità di servizio.

7.3 Modelli convenzionali standard nazionali

Si valuti il rinvio a un decreto attuativo, da emanarsi entro un termine certo, di modelli-tipo nazionali per le convenzioni di cui agli articoli 6 e 9, per gli atti d'obbligo da trascrivere nei registri immobiliari, per le procedure di verifica dei requisiti e di controllo trentennale. La

standardizzazione riduce il rischio di contenzioso applicativo e rende il provvedimento operativamente accessibile ai comuni minori.

7.4 Risorse dedicate al rafforzamento tecnico delle amministrazioni

Il decreto carica i Comuni di compiti permanenti senza alcuna previsione di rafforzamento amministrativo dedicato. Si propone l'accantonamento di una quota fissa delle risorse del Piano – indicativamente l'uno per cento delle risorse del primo pilastro – destinata in via esclusiva al capacity building delle amministrazioni attuatrici, con modalità di erogazione condizionata alla effettiva apertura di programmi sul territorio. La misura può essere strutturata come quota aggiuntiva del contributo INVITALIA al Comune, da utilizzarsi per personale tecnico a tempo determinato dedicato alla gestione delle convenzioni, per consulenze specialistiche e per dotazioni informative complementari alla piattaforma nazionale di cui al punto 7.2.

7.5 Anagrafe condivisa del patrimonio pubblico territoriale

Sul territorio comunale insistono patrimoni pubblici facenti capo a soggetti diversi – Stato, Demanio, Difesa, Ferrovie, Poste, INPS, ALER, ASL, Comune stesso – molti dei quali sottoutilizzati o dismessi e potenzialmente compatibili con destinazioni residenziali. Oggi il singolo Comune non ha visibilità unitaria su questo patrimonio. La procedura straordinaria di ricognizione prevista dall'articolo 3 del decreto è strumento valido, ma di matrice centralistica: l'individuazione degli immobili è affidata al Commissario nazionale. Si propone che gli esiti della ricognizione siano resi disponibili in modalità strutturata e in tempi rapidi alle amministrazioni comunali, sia per evidenziare eventuali errori o omissioni, sia per fare in modo che gli enti locali possano costruire programmi mirati sul proprio patrimonio territoriale di insistenza, dialogando con le proprie comunità e con i propri operatori privati. L'anagrafe territoriale del patrimonio pubblico, integrata con la piattaforma di cui al punto 7.2, può essere strumento decisivo per riallineare l'azione centrale e l'azione locale.

7.6 Programmi intercomunali e coordinamenti d'area vasta

I Comuni di piccola dimensione non dispongono né di massa critica patrimoniale né di massa critica amministrativa per costruire singolarmente programmi del Piano. Servono regole che riconoscano formalmente i programmi intercomunali – proposti da Unioni di Comuni, Comunità Montane, Consorzi – con soglie di accesso ridotte e modalità di gestione aggregate. Ad esempio nel caso della Comunità Montana della Valle Trompia esemplifica bene la portata della questione: diciotto comuni con popolazioni dell'ordine di poche centinaia o migliaia di abitanti che, presi singolarmente, difficilmente raggiungerebbero soglie minime di scala economica per programmi di edilizia integrata; presi congiuntamente, possono costituire ambiti significativi sia in termini di domanda abitativa, sia in termini di patrimonio disponibile (immobili pubblici dismessi, scuole sottoutilizzate, edifici di archeologia industriale).

Si propone, in sede di conversione, la previsione esplicita della facoltà di presentare proposte aggregate da parte di pluralità di enti locali, con un meccanismo procedurale unificato presso

INVITALIA e con criteri di valutazione che riconoscano espressamente il valore aggregativo. Una simile previsione è anche coerente con la traiettoria del PNRR, che in più missioni ha valorizzato la coprogettazione intercomunale come modalità di efficientamento della spesa pubblica.

8. Una leva sottoutilizzata – La demo-ricostruzione qualificata

8.1 Le ragioni della priorità

Il decreto-legge n. 66/2026 nomina la demolizione e ricostruzione in modo molto laterale: l'articolo 8, comma 1, la elenca tra gli interventi assoggettabili a SCIA, senza alcuna disciplina dedicata né alcun regime di favore. La Fondazione ritiene che si tratti di un'occasione mancata, perché la demo-ricostruzione qualificata costituisce, per molti territori italiani e in particolare per i contesti urbani consolidati come Brescia, la modalità più efficace di risposta congiunta a quattro esigenze diverse: sicurezza sismica, efficientamento energetico, contenimento del consumo di suolo, riprogettando gli alloggi al fine di migliorare la qualità dell'abitare in special modo di persone fragili ed anziani.

Il patrimonio costruito prima e subito dopo la guerra non è più adatto alla qualità abitare e alla sicurezza degli abitanti. Sono case sovradimensionate rispetto al numero dei residenti, non rispettose delle norme antisismiche (si pensi al tondino liscio), quasi sempre prive di ascensione e quindi non adatte alle persone anziane e fragili, case non sostenibili dal punto di vista energetico ed ambientale. La semplice ristrutturazione per ridurre il consumo energetico non è una condizione sufficiente per considerare queste case adeguate alle esigenze dei residenti.

Il vantaggio in termini di consumo di suolo è il primo argomento di favore: la demo-ricostruzione produce zero consumo di suolo netto, anzi in molti casi consente la liberazione di superfici fondiarie. È il modo più corretto di rigenerazione, coerente con la traiettoria del Green Deal europeo e con gli orientamenti delle Regioni italiane più avanzate sul piano urbanistico (Lombardia inclusa, con la legge regionale 18/2019).

Il vantaggio in termini di sicurezza sismica è il secondo: tra il 40 e il 44 per cento del territorio italiano si trova in zona sismica 1 o 2. Una ristrutturazione anche qualora fosse con miglioramento sismico raggiunge livelli intermedi; una demo-ricostruzione consente di costruire direttamente secondo le Norme Tecniche per le Costruzioni del 2018. Il delta di prestazione è enorme, su un patrimonio in cui vivono milioni di persone.

La Fondazione propone alla Commissione di riconoscere alla demo-ricostruzione qualificata una disciplina dedicata nel provvedimento, articolata sui quattro punti che seguono.

8.2 Corsia preferenziale procedurale

Estensione esplicita degli incrementi volumetrici fino al 35% (oggi previsti dall'art. 9 c. 4 per il terzo pilastro) anche agli interventi di demo-ricostruzione del primo e del secondo pilastro su patrimonio ERP/ERS, e in generale agli interventi di demo-ricostruzione inseriti in programmi del Piano. Conferma testuale, in sede di conversione, della SCIA come titolo edilizio per gli interventi

di demo-ricostruzione (art. 8 c. 1), da blindare contro tentativi di reintrodurre il permesso di costruire. Coordinamento con la disciplina della conferenza di servizi semplificata, in modo che gli interventi di demo-ricostruzione qualificata beneficino del termine ridotto di 30/40 giorni.

8.3 Riconoscimento fiscale dedicato

Estensione del pacchetto fiscale di cui alla sezione 6 – imposte indirette in misura fissa, assimilazione strumentali, regime IVA agevolato – anche agli interventi di demo-ricostruzione inseriti nei programmi del Piano, indipendentemente dall'inquadramento nel primo, secondo o terzo pilastro. La logica è che la demo-ricostruzione, pur essendo modalità tecnica specifica, persegue le medesime finalità sociali dell'intero provvedimento e merita un trattamento fiscale coerente.

8.4 Riconoscimento al costruttore in luogo dei bonus fiscali ordinari

Per gli interventi di demo-ricostruzione inseriti nei programmi del Piano Casa, si propone l'introduzione di un meccanismo alternativo a quello dei bonus fiscali ordinari (bonus ristrutturazione, sismabonus, ecobonus, conto termico): il soggetto attuatore, in luogo della fruizione dei bonus fiscali sull'intervento, riceve un riconoscimento economico diretto pari a una quota dell'importo che sarebbe stato dovuto come bonus, calcolata in modo da garantire un saldo netto positivo per l'Erario rispetto al regime alternativo (ad esempio 67% del bonus alternativo, con maggiorazione al 75% nei comuni in zona sismica 1 o 2 per riconoscere la maggior complessità tecnica e i maggiori costi).

La proposta presenta una doppia valenza. Sotto il profilo della finanza pubblica, l'onere per lo Stato è inferiore a quello che sarebbe derivato dalla fruizione integrale dei bonus alternativi, sia in valore nominale sia in termini di tempi di compensazione fiscale. Sotto il profilo dell'equilibrio economico-finanziario degli interventi, il riconoscimento diretto al costruttore mitiga in misura significativa lo squilibrio derivante dalla combinazione tra vincolo 70/30, riduzione del 33% sui valori OMI e vincolo trentennale (cfr. sezione 6). È una proposta che merita un'istruttoria tecnica approfondita, anche in ragione della sua capacità di rendere finalmente sostenibili gli interventi di scala media.

8.5 Rapporto con il valore storico-architettonico

Si propone, all'interno della disciplina dedicata alla demo-ricostruzione, una clausola esplicita di salvaguardia del valore storico-architettonico: la demo-ricostruzione qualificata è consentita esclusivamente sul patrimonio edilizio realizzato successivamente al 1945, salvo che lo stesso non risulti tutelato ai sensi del Codice dei beni culturali e del paesaggio (D.Lgs. 42/2004) o non sia stato oggetto di specifico riconoscimento di valore documentario. Sono in ogni caso esclusi i centri storici come perimetrati dagli strumenti urbanistici comunali. La clausola, oltre a essere coerente con la sensibilità di tutela espressa dal Ministero della Cultura nel corso dell'esame del provvedimento, rende la proposta politicamente sostenibile e tecnicamente difendibile in sede di esame parlamentare.

9. Le tutele del Comune nel ciclo lungo del vincolo trentennale

Il decreto chiama il Comune a un impegno trentennale di monitoraggio, controllo e gestione degli alloggi vincolati. Su questo orizzonte lungo, alcuni profili di tutela del Comune e dei suoi cittadini necessitano di un rafforzamento.

In particolare, l'articolo 9, comma 3, lettera l), prevede che le unità vendute a prezzo calmierato possano essere rivendute solo entro il prezzo originario rivalutato secondo l'indice FOI, per tutta la durata del vincolo trentennale. Si tratta di una tutela del prezzo necessaria, che tuttavia presenta una lacuna sistemica: manca il diritto di prelazione del Comune sulle rivendite. È uno strumento che consentirebbe alle amministrazioni di indirizzare le riassegnazioni a soggetti coerenti con la finalità sociale del programma, di evitare passaggi opachi sul mercato secondario, di prevenire fenomeni di concentrazione speculativa nelle mani di pochi operatori non coerenti con la destinazione.

Si propone l'introduzione, all'articolo 9, comma 3, lettera l), del diritto di prelazione del Comune di insistenza sulle rivendite delle unità vendute a prezzo calmierato, per tutto il periodo del vincolo trentennale. La prelazione opera al medesimo prezzo offerto al venditore (prezzo originario rivalutato secondo l'indice FOI) e va esercitata entro termine perentorio (60 giorni dalla denuncia di vendita). Il Comune che eserciti la prelazione è tenuto a riassegnare l'unità nel rispetto dei requisiti soggettivi originariamente previsti. La previsione è coerente con la finalità sociale del programma e non altera in modo significativo la posizione del soggetto attuatore, né quella dell'acquirente, ai quali il prezzo è in ogni caso garantito.

10. Una specifica attenzione: aree interne e zone montane

Sul tema delle aree interne e delle zone montane la Fondazione ritiene opportuno svolgere alcune considerazioni dedicate. In queste aree il disagio abitativo si articola in forme diverse rispetto ai contesti urbani: convivono fenomeni di abbandono del patrimonio residenziale, prevalentemente di proprietà privata frammentata, con esigenze acute di alloggi per lavoratori stagionali nei settori del turismo e dell'agricoltura, per personale sanitario e scolastico, per nuovi residenti.

Il provvedimento, nella sua attuale formulazione, contiene riferimenti specifici ai lavoratori stagionali e prevede la possibilità di ristrutturazione di immobili esistenti in zone agricole per le esigenze degli stessi (art. 9, comma 4). Si tratta di previsioni che vanno nella giusta direzione. Per essere operative sulle aree interne, tuttavia, esse richiedono due adeguamenti.

Il primo riguarda i requisiti dimensionali e gli standard tecnici: in molti contesti delle aree interne il patrimonio edilizio storico, anche di valore architettonico, non si presta facilmente a riqualificazioni che debbano rispettare congiuntamente i requisiti di efficienza energetica elevata,

di adeguamento sismico e i parametri dimensionali ordinari. È opportuno che il decreto attuativo previsto consenta margini di flessibilità mirata, fermi gli standard di sicurezza.

Il secondo riguarda la dimensione minima dei programmi: l'articolo 6, comma 1, lettera a), richiede per i progetti di locazione di lunga durata con riscatto un'unica proprietà immobiliare di almeno venticinque unità abitative. In molte realtà delle aree interne questa soglia è oggettivamente irraggiungibile sul patrimonio singolo: si tratta di territori in cui più facilmente si possono aggregare in programmi unitari quindici, venti, anche dieci unità distribuite su edifici diversi all'interno di un medesimo borgo. La possibilità di programmi aggregati su patrimoni non unitari, opportunamente disciplinata, consentirebbe di portare il Piano Casa anche nei territori dove più servirebbe.

11. Ulteriori profili meritevoli di intervento

11.1 Inclusione dei lavoratori stranieri

L'articolo 9, comma 2, individua tra i beneficiari dei programmi i lavoratori del settore privato che, per le relative esigenze abitative a carico del datore di lavoro, abbiano necessità di trasferirsi in un'altra località rispetto a quella di abitazione principale. La formulazione esclude di fatto i lavoratori stranieri di nuova immigrazione, per i quali non sussiste il requisito del trasferimento da altre località di abitazione principale. Si tratta di una limitazione particolarmente rilevante per territori a vocazione manifatturiera e in cui la stabilità abitativa costituisce la prima leva di stabilizzazione occupazionale e di integrazione. Si propone una formulazione che includa esplicitamente i lavoratori stranieri tra i beneficiari.

11.2 Sovrapposizione concettuale ERP-ERS

Le definizioni di edilizia residenziale pubblica (ERP) ed edilizia residenziale sociale (ERS) si sovrappongono parzialmente nel testo del decreto, senza che siano chiaramente delimitati i rispettivi perimetri. La sovrapposizione rischia di generare incertezza in fase di attuazione e nell'allocazione delle risorse tra le due categorie di interventi. Sarebbe opportuno, in sede di conversione, un chiarimento.

11.3 Tempistiche dei provvedimenti attuativi

Il decreto rinvia numerose disposizioni a D.P.C.M., decreti ministeriali e nomine. Tra i più rilevanti: il decreto di nomina del Commissario straordinario, il D.P.C.M. di cui all'articolo 9, comma 9, sui criteri soggettivi di accesso, il decreto di alienazione degli alloggi ERP di cui all'articolo 5, il decreto sul Fondo morosità di cui all'articolo 4, gli avvisi pubblici di INVITALIA. Non sono indicate tempistiche certe per l'adozione di tali atti. Si propone che, in sede di conversione, vengano fissati termini perentori, anche al fine di evitare quello scivolamento attuativo che ha caratterizzato precedenti programmi del settore.

11.4 Accentuare la legalità la sicurezza ed il rispetto dei lavoratori e dell'ambiente

Esperienze anche recenti, legate a importanti stanziamenti di risorse pubbliche, hanno messo in luce la presenza di realtà orientate al solo profitto e, di conseguenza, irrispettose dei diritti dei lavoratori, della tutela dei clienti e della salvaguardia ambientale. Questi fenomeni vanno contrastati introducendo meccanismi di premialità a favore delle imprese che applicano integralmente i contratti collettivi di lavoro, possiedono certificazioni aziendali e di filiera e dimostrano un'adeguata struttura organizzativa e capacità economico-finanziaria.

12. Conclusioni

La Fondazione Campus Edilizia Brescia conferma la propria valutazione complessivamente positiva del decreto-legge n. 66/2026, anche per il segnale politico-istituzionale che esso veicola dopo molti anni di assenza di politiche abitative organiche.

La Fondazione, per quanto di sua competenza, conferma alla Commissione la propria piena disponibilità a contributi di approfondimento tecnico e a forme di collaborazione sull'attuazione.

La Fondazione con questo documento si pone l'obiettivo di proporre a questa prestigiosa Commissione elementi atti a massimizzare l'efficacia del provvedimento nell'interesse di tutti i nostri cittadini e il sistema Paese.

Il Presidente
(Massimo Angelo Deldossi)
Fondazione Campus Edilizia Brescia ETS