

A.C. 2920

DISPOSIZIONI URGENTI PER IL PIANO CASA

Disegno di legge di conversione del Decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66 (GU n. 104 del 7 maggio 2026)

Commissione VIII (Ambiente, territorio e lavori pubblici)

Camera dei Deputati

Il contributo di Confimi Industria

Confederazione dell'industria Manifatturiera Italiana e dell'Impresa privata

Elaborato con le osservazioni della Categoria Verticale Confimi Industria Edilizia

Roma, 18 maggio 2026

INDICE

| | |
|---|----|
| INDICE | 2 |
| 2. IL CONTESTO E L'URGENZA DELL'INTERVENTO | 5 |
| 2.1 <i>La domanda abitativa: dimensione e composizione</i> | 5 |
| 2.2 <i>Il quadro delle risorse mobilitate</i> | 5 |
| 3. QUADRO COSTITUZIONALE E GIURISPRUDENZIALE DI RIFERIMENTO | 6 |
| 3.1 <i>Il riparto di competenze fra Stato e Regioni</i> | 6 |
| 3.2 <i>La qualificazione dell'alloggio sociale come standard urbanistico</i> | 7 |
| 3.3 <i>I poteri commissariali in deroga e i loro limiti costituzionali</i> | 8 |
| 3.4 <i>La compatibilità con la disciplina europea sugli aiuti di Stato</i> | 9 |
| 3.5 <i>Sintesi dei profili di legittimità da approfondire</i> | 10 |
| 5.1 <i>Capo I - Finalità e oggetto (art. 1)</i> | 13 |
| 5.2 <i>Capo II - Edilizia residenziale pubblica e sociale (artt. 2-8)</i> | 13 |
| 5.2.1 Art. 2 - Programma straordinario nazionale di recupero ERP/ERS | 13 |
| 5.2.2 Art. 3 - Commissario straordinario | 14 |
| 5.2.3 Art. 4 - Fondo di garanzia per morosità incolpevole | 15 |
| 5.2.4 Art. 5 - Riscatto degli alloggi ERP esistenti | 15 |
| 5.2.5 Art. 6 - Locazione di lunga durata con riscatto (rent-to-buy ERS) | 15 |
| 5.2.6 Art. 7 - Fondo Housing Coesione | 16 |
| 5.2.7 Art. 8 - Disposizioni di semplificazione (Capo II) | 17 |
| 5.3.1 Art. 9, commi 1-6 - Disciplina generale dei programmi di edilizia integrata | 19 |
| 5.3.2 Art. 9, commi 7-8 - Il regime speciale per investimenti di interesse strategico nazionale | 20 |
| 5.3.3 Art. 10 - Disposizioni procedurali | 21 |
| 5.4 <i>Capo IV - Disposizioni comuni (artt. 11-12)</i> | 22 |
| 5.4.1 Art. 11 - Apertura agli enti previdenziali privatizzati | 22 |
| 5.4.2 Art. 11, c. 2 - Patrimonio INPS | 23 |
| 6. PROFILI DI NON PIENA RISPONDENZA FRA DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI E TESTO DEL DL | 24 |
| 6.1 <i>La narrazione dell'apertura ai privati nel Capo III</i> | 24 |
| 6.2 <i>Il commento all'art. 2, comma 7</i> | 24 |
| 6.3 <i>Il commento al Fondo Housing Coesione</i> | 24 |
| 6.4 <i>Coordinamenti con la disciplina vigente</i> | 25 |

| | |
|--|-----------|
| 6.5 Un'imprecisione del Dossier | 25 |
| 7.1 Modifica della soglia di accesso al regime speciale (art. 9, c. 7) | 26 |
| 7.2 Riduzione della soglia minima per il rent-to-buy ERS (art. 6) | 27 |
| 7.3 Estensione delle semplificazioni dell'art. 8 al Capo III | 27 |
| 7.4 Istituzione del Fondo di garanzia per morosità incolpevole nell'edilizia integrata | 27 |
| 7.5 Riserva di lotti per PMI negli avvisi Invitalia (art. 2, c. 3) | 27 |
| 7.6 Comparto del Fondo Housing Coesione per operazioni di taglia media | 28 |
| 7.7 Vincolo territoriale per i comparti regionali (art. 7, c. 6) | 28 |
| 7.8 Coordinamento normativo (artt. 5, 6, 9) | 28 |
| 7.9 Definizione normativa della nozione di "altra abitazione" (art. 5) | 28 |
| 7.10 Misure fiscali di accompagnamento | 29 |
| 8. PROFILI SPECIFICI PER IL SISTEMA PRODUTTIVO DEL LAZIO | 30 |
| 8.1 La struttura del settore costruzioni nel Lazio | 30 |
| 8.2 La domanda abitativa nel Lazio | 30 |
| 8.3 Patrimonio immobiliare pubblico riconvertibile nel Lazio | 31 |
| 8.4 Esperienze recenti del Lazio rilevanti per l'attuazione | 31 |
| 9.1 Vienna (Austria) - il modello "comunale forte" | 32 |
| 9.2 Francia - il modello "obbligo quantitativo + finanza dedicata" | 33 |
| 9.3 Germania - il modello "incentivo fiscale all'operatore privato" | 34 |
| 9.4 Paesi Bassi - il modello "garanzia pubblica al credito privato" | 35 |
| 9.5 Spunti di sintesi per il DL 66/2026 | 35 |
| 10. LA DENSITÀ DELLA DELEGA REGOLAMENTARE E I RISCHI ATTUATIVI | 37 |
| ALLEGATO - GLOSSARIO TECNICO ESSENZIALE | 41 |

PREMESSA

Confimi Industria ringrazia il Presidente e i componenti della Commissione per l'opportunità di rappresentare in questa sede le valutazioni e le proposte degli operatori del settore costruzioni, sviluppo immobiliare e indotto della filiera dell'abitare, ampliamenti rappresentanti all'interno dell'Associazione Verticale di Confimi Industria Edilizia e che costituiscono una componente strategica del tessuto produttivo regionale e nazionale.

Il decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante "Disposizioni urgenti per il Piano Casa", affronta una delle emergenze sociali ed economiche più rilevanti del Paese: il disagio abitativo. Roma - osservatorio territoriale privilegiato di Federlazio, aderente a Confimi Industria - in particolare, presenta indici di tensione abitativa fra i più elevati d'Europa, con oltre 14.000 famiglie in graduatoria per l'edilizia residenziale pubblica nella sola Capitale, un patrimonio ERP regionale caratterizzato da un'alta percentuale di alloggi sfitti per carenza manutentiva e un mercato locativo libero ormai inaccessibile alle fasce di popolazione comprese nella cosiddetta "fascia grigia".

La presente nota tecnica è il frutto di una lettura comparata, articolo per articolo, fra il testo del decreto-legge come pubblicato in Gazzetta Ufficiale e il Dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati n. 694 del 12 maggio 2026 (di seguito anche "Dossier"). L'esame congiunto evidenzia profili di particolare interesse, ma anche numerose criticità sistemiche che – se non emendate in sede di conversione – rischiano di compromettere l'obiettivo dichiarato dal Governo di un effettivo rilancio dell'offerta abitativa sostenibile.

In particolare, Confimi Industria intende portare all'attenzione della Commissione un tema dirimente: l'attuale architettura del decreto risulta sbilanciata in favore dei soggetti pubblici e degli investitori istituzionali di grandissima taglia, escludendo de facto gli operatori privati nazionali di piccola e media dimensione, i quali costituiscono invece la componente prevalente del tessuto produttivo dello sviluppo immobiliare diffuso in tutte le aree del Paese diverse dai grandi poli metropolitani.

2. IL CONTESTO E L'URGENZA DELL'INTERVENTO

2.1 La domanda abitativa: dimensione e composizione

Secondo il Rapporto SVIMEZ 2025 e l'Osservatorio nazionale sulle politiche abitative, in Italia oltre 650.000 famiglie risultano in graduatoria per l'accesso all'edilizia residenziale pubblica, per un totale stimato di almeno 1,4 milioni di persone. Annualmente vengono emesse oltre 40.000 sentenze di sfratto che coinvolgono almeno 120.000 persone, fra cui circa 30.000 minori. La Corte dei conti, nella relazione allegata alla delibera 59/2024, ha evidenziato che *"in tutti i territori analizzati emerge un fabbisogno crescente di case popolari, a fronte di una dinamica delle assegnazioni stagnante, data l'inadeguatezza dello stock rispetto alle esigenze della popolazione"*.

Nell'Osservatorio nazionale ERP 2024/25, si stima il patrimonio di edilizia residenziale pubblica in circa 980.000 alloggi, di cui approssimativamente 80.000 sfitti perché non a norma e non mantenuti. In occasioni di varie audizioni informali, rappresentanze d'impresa hanno confermato che si tratta di unità sottratte all'assegnazione esclusivamente per carenza di manutenzione ordinaria e straordinaria.

Il dato che merita particolare attenzione politica, tuttavia, riguarda la cosiddetta "fascia grigia": i nuclei familiari il cui ISEE eccede la soglia di accesso all'ERP ma che, allo stesso tempo, non dispongono di redditi sufficienti per accedere al mercato locativo o all'acquisto a condizioni di mercato. Questa categoria – giovani, giovani coppie, lavoratori fuori sede, genitori separati, studenti universitari, lavoratori stagionali – è il vero target dell'edilizia integrata di cui al Capo III del decreto e rappresenta il bacino di domanda potenziale a cui gli operatori privati nazionali possono e devono concorrere a dare risposta.

2.2 Il quadro delle risorse mobilitate

Il Governo, in risposta all'interrogazione 3/02618 del 15 aprile 2026, ha quantificato in circa 3,8 miliardi di euro la cifra complessivamente mobilitata per le politiche abitative, comprensiva di 1,9 miliardi derivanti dalla riprogrammazione dei Fondi di Coesione 2021-2027, 732 milioni di pregresse risorse europee e 1,1 miliardi di risorse nazionali.

Tale importo – indicato come *“circa il 50 per cento di quello che sarà il futuro piano casa”* – va correttamente valutato alla luce del fatto che le risorse direttamente attivate dal DL 66/2026 ammontano a 1.092 milioni di euro: 970 milioni per il Programma straordinario di recupero ERP/ERS (art. 2), 100 milioni per il Fondo Housing Coesione (art. 7), 22 milioni per il Fondo di garanzia per morosità incolpevole (art. 4), oltre a quote eventualmente conferibili a valere sul Fondo investimenti enti territoriali ex L. 160/2019 nei limiti di 4,8 miliardi nel periodo 2027-2034.

Si tratta, evidentemente, di risorse insufficienti rispetto al fabbisogno strutturale, ma soprattutto di risorse che – nell'attuale impianto del decreto – non si traducono in incentivo diretto, sgravio fiscale o garanzia pubblica per l'operatore privato nazionale che voglia investire nel comparto. La quasi totalità delle risorse pubbliche è convogliata verso soggetti pubblici (enti territoriali, ex IACP, Invitalia quale soggetto gestore) ovvero verso un fondo di fondi gestito da una SGR di Stato (INVIMIT), che a sua volta investirà in fondi target gestiti da SGR terze selezionate sul mercato.

3. QUADRO COSTITUZIONALE E GIURISPRUDENZIALE DI RIFERIMENTO

L'esame del DL 66/2026 non può prescindere da una preliminare ricostruzione del quadro costituzionale e giurisprudenziale in cui la disciplina si innesta. La materia dell'edilizia residenziale pubblica e sociale presenta profili di particolare complessità sotto il profilo del riparto delle competenze fra Stato, Regioni ed Enti locali e ha dato luogo, negli ultimi decenni, a un consolidato corpus di pronunce della Corte costituzionale e della giurisprudenza amministrativa, di cui Confimi Industria ritiene utile richiamare i passaggi essenziali.

3.1 Il riparto di competenze fra Stato e Regioni

A seguito della riforma del Titolo V della Costituzione (legge cost. 3/2001), la Corte costituzionale – con la pronuncia di riferimento n. 94 del 2007 – ha sistematizzato la materia individuando tre livelli normativi distinti.

Il primo livello concerne la determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti: rientra nella competenza esclusiva dello Stato ai sensi dell'art. 117, comma 2, lettera m), Cost. (livelli essenziali delle prestazioni

concernenti i diritti civili e sociali). In questa cornice si colloca anche la fissazione di principi che garantiscano l'uniformità dei criteri di assegnazione sull'intero territorio nazionale, come già precisato dalla Corte con la sentenza n. 486 del 1995.

Il secondo livello riguarda la programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica, che ricade nella materia concorrente "governo del territorio" ai sensi dell'art. 117, comma 3, Cost. (Corte cost. n. 451 del 2006). Si tratta del livello su cui le Regioni esercitano la propria potestà legislativa nei limiti dei principi fondamentali fissati dallo Stato.

Il terzo livello concerne la gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica appartenente agli ex Istituti autonomi case popolari o agli enti subentranti, e rientra nella potestà legislativa residuale delle Regioni ex art. 117, comma 4, Cost. La sentenza n. 166 del 2008 ha precisato in modo dirimente che *"la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa"*.

Profilo applicativo. Il DL 66/2026 si muove nello spazio della competenza esclusiva statale (per quanto riguarda i livelli essenziali e le procedure di affidamento ex D.Lgs. 36/2023) e della competenza concorrente (per quanto riguarda la programmazione degli insediamenti, la disciplina urbanistica derogatoria e il governo del territorio). Il Capo II configura i soggetti attuatori come emanazioni regionali (enti costituiti o partecipati dagli enti territoriali, ex IACP); il Capo III incide più direttamente sulla materia concorrente del governo del territorio, sollevando – come si vedrà – profili di delicato bilanciamento con le competenze regionali.

3.2 La qualificazione dell'alloggio sociale come standard urbanistico

Un riferimento essenziale per l'inquadramento del DL è costituito dai commi 258 e 259 dell'art. 1 della L. 244/2007 (legge finanziaria per il 2008), che hanno attribuito all'edilizia residenziale sociale la natura di standard urbanistico, integrando la disciplina del DM 1444 del 1968. La qualificazione dell'ERS come standard ha determinato il superamento del modello dei piani di zona per l'edilizia economica e popolare (PEEP)

e ha aperto a un approccio fondato sulla contrattazione fra Comune e operatore privato in fase di pianificazione attuativa.

La giurisprudenza costituzionale e amministrativa ha confermato la legittimità di tale assetto ma ne ha individuato i limiti. In particolare, il Comune – nell'esercizio della propria potestà pianificatoria – definisce per ambiti territoriali le quantità di aree da cedere gratuitamente o da assoggettare a vincolo per la realizzazione di alloggi sociali, prevedendo parametri pianificatori che contemperino interessi pubblici e privati. La determinazione quantitativa minima dello standard è rimessa alla normativa regionale, con marcata eterogeneità fra le Regioni (la Regione Lazio, ad esempio, ha disciplinato la materia con la L.R. 21/2009 e successive modifiche).

Il DL 66/2026 – in particolare al Capo III – si innesta su tale impianto, demandando alla convenzione urbanistica con il Comune competente la determinazione puntuale dei prezzi e canoni calmierati (art. 9, comma 3, lett. e). Manca però un raccordo esplicito con il regime degli standard ex L. 244/2007 e con le linee guida ANCI che il medesimo art. 9 prevede al comma 3, lett. i): per tale ragione Confimi Industria raccomanda alla Commissione di prevedere, in sede di conversione, che le linee guida ANCI armonizzino la disciplina dello standard urbanistico ex L. 244/2007 con i nuovi obblighi convenzionali ex art. 9 del DL, evitando il rischio di sovrapposizioni o di doppi vincoli sui medesimi interventi.

3.3 I poteri commissariali in deroga e i loro limiti costituzionali

Il DL 66/2026 prevede tre figure commissariali con poteri straordinari di ordinanza:

- il Commissario straordinario ex art. 3, per l'attuazione del Programma di recupero ERP/ERS, abilitato a operare "a mezzo di ordinanza, in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale", fatta salva la disciplina antimafia, del codice dei beni culturali e i vincoli unionali;
- il Commissario straordinario di Governo ex art. 9, comma 8, per i programmi di investimento di interesse strategico nazionale, dotato dei poteri di cui all'art. 13 del DL 104/2023;

- la previsione, all'art. 10, commi 2-3, di poteri di valutazione discrezionale sull'impatto urbanistico – densità, altezze, distanze, destinazioni d'uso – anche in deroga al DM 1444/1968 per interventi pari o superiori a 100 unità abitative.

La Corte costituzionale ha più volte affermato che i poteri di ordinanza in deroga, specie quando incidono su materie di competenza regionale, sono ammissibili a condizione che siano: (i) temporalmente limitati e collegati a un'esigenza di urgenza obiettivamente accertata; (ii) finalisticamente vincolati a obiettivi predeterminati dalla legge; (iii) proporzionati rispetto alle finalità; (iv) – quando incidono su competenze concorrenti come il governo del territorio – accompagnati da forme di intesa o coinvolgimento adeguato del livello regionale. La giurisprudenza sui Commissari emergenziali nei contesti post-sismici e post-alluvionali offre un consolidato corpus di riferimento.

Profili problematici nel DL 66/2026. La durata della funzione commissariale ex art. 3, fissata al 31 dicembre 2027, appare in sé proporzionata. Il potere di superamento del dissenso mediante deferimento al Consiglio dei ministri (art. 3, comma 4, lett. a, in combinato con l'art. 5, c. 2, lett. c-bis, L. 400/1988) replica un modello già sperimentato in altri ambiti emergenziali. Più delicato è l'art. 10, commi 2-3, che attribuisce al Commissario di Governo il potere di assumere determinazioni su densità, altezze, distanze tra fabbricati e destinazioni d'uso anche in deroga al DM 1444/1968: si tratta di un potere di rilevante portata che – pur essendo limitato ai programmi di preminente interesse strategico nazionale – interferisce con la potestà concorrente del governo del territorio. È prevedibile che, qualora il regime venga attivato senza adeguata intesa preliminare con la Regione e gli enti locali interessati, possa generarsi contenzioso costituzionale di iniziativa regionale, con effetti sospensivi sull'avvio degli interventi e ricadute negative sulla certezza degli investimenti.

3.4 La compatibilità con la disciplina europea sugli aiuti di Stato

La compatibilità dell'impianto del Piano Casa con la disciplina europea sugli aiuti di Stato è assicurata, in via generale, dalla qualificazione dell'edilizia residenziale sociale come "servizio di interesse economico generale" (SIEG) ai sensi della Decisione della Commissione europea 2012/21/UE (cd. "Pacchetto Almunia" sui SIEG), che esonera

dall'obbligo di previa notifica gli aiuti destinati a tali servizi entro determinate soglie e condizioni.

Sul piano interno, il DM 22 aprile 2008 – recante “Definizione di alloggio sociale ai fini dell'esenzione dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato” – costituisce il referente normativo essenziale. Esso configura l'alloggio sociale come l'unità immobiliare ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati.

Il DL 66/2026 non interviene direttamente sulla nozione di alloggio sociale del DM 2008. Tuttavia, l'art. 8, comma 9, introduce un richiamo all'art. 24, comma 5-bis, del DPR 380/2001 (cd. “micro-appartamenti”, derivante dal DL 69/2024 “Salva Casa”) in materia di requisiti dimensionali, con altezze fino a 2,40 metri e superfici minime fino a 20 mq per una persona o 28 mq per due persone. È opportuno verificare puntualmente la coerenza di tale modello dimensionale con la definizione europea di “alloggio sociale” rilevante ai fini SIEG, soprattutto in considerazione del fatto che la Commissione europea ha tradizionalmente vigilato sull'adeguatezza qualitativa degli alloggi destinati a beneficiari di aiuti pubblici.

Sotto il profilo della concentrazione di benefici, il cumulo fra le diverse leve (risorse pubbliche dell'art. 2, riduzioni convenzionali dell'art. 9, semplificazioni dell'art. 10, leve fiscali eventualmente introdotte in sede di conversione) richiede un'analisi puntuale per verificare che non si configurino, in determinate fattispecie, aiuti di Stato non esentati. Confimi Industria raccomanda alla Commissione un esame tecnico-giuridico specifico di questo profilo prima della conversione.

3.5 Sintesi dei profili di legittimità da approfondire

Si rimettono alla Commissione i seguenti profili che – ad avviso di Confimi Industria e Federlazio – meriterebbero specifico approfondimento tecnico-giuridico in sede di conversione, anche al fine di prevenire contenzioso costituzionale postumo:

- il coordinamento con la disciplina regionale ex art. 117, comma 4, Cost., con specifico riferimento alla L.R. Lazio 27/2006 in materia di ERP e alla L.R. 21/2009 in materia di Piano Casa regionale;

- l'adeguatezza dei meccanismi di intesa con le Regioni per l'esercizio dei poteri commissariali di deroga urbanistica ex art. 10, commi 2-3, e la previsione di forme di intesa rinforzata in sede di Conferenza unificata, sull'esempio di altre normative di settore;
- la coerenza della soglia di accesso al regime speciale (1 miliardo di euro di investimento diretto estero, art. 9, comma 7) con i principi di ragionevolezza e proporzionalità ricavabili dall'art. 3 Cost.: una soglia che differenzia in modo radicale il trattamento giuridico di programmi sostanzialmente analoghi può, in astratto, sollevare dubbi di legittimità ove non risulti giustificata da un criterio oggettivo, congruente e proporzionato al fine perseguito;
- la compatibilità del cumulo di agevolazioni, calmierazioni e semplificazioni con la disciplina europea sugli aiuti di Stato e con la nozione di alloggio sociale rilevante ai fini SIEG;
- la coerenza dei requisiti dimensionali dei cd. micro-appartamenti (art. 8, c. 9) con gli standard qualitativi minimi dell'alloggio sociale fissati dalla normativa europea e dalla giurisprudenza della Corte di giustizia.

4. L'ARCHITETTURA DEL DL 66/2026: UNA SINTESI RAGIONATA

Il decreto si articola in dodici articoli ripartiti in quattro Capi del Titolo I. È utile, per orientare la lettura, fornirne una sinossi essenziale, evidenziandone il diverso grado di apertura agli operatori privati.

Tabella 1 – Sinossi del DL 66/2026 e accessibilità per operatori privati

| Art. | Oggetto | Capo | Accessibilità operatori privati |
|------|---|---------------------------|--|
| 1 | Finalità e oggetto | I - Disposizioni generali | Norma programmatica |
| 2 | Programma straordinario nazionale di recupero ERP/ERS - 970 mln | II - ERP e ERS | Chiusa: solo enti pubblici / ex IACP. Privati solo via PPP o appalto |
| 3 | Commissario straordinario per la ricognizione | II | Indiretta (mette a disposizione patrimonio pubblico) |
| 4 | Fondo garanzia morosità incolpevole ERP - 22 mln | II | Non applicabile ai privati (riservato ERP) |

| Art. | Oggetto | Capo | Accessibilità operatori privati |
|-----------|---|--------------------------|---|
| 5 | Riscatto alloggi ERP esistenti | II | Riservato ad assegnatari ERP |
| 6 | Locazione lunga durata con riscatto (rent-to-buy ERS) | II | Soglia minima 25 unità per edifici di proprietà unitaria |
| 7 | Fondo Housing Coesione INVIMIT - 100 mln + quote | II | Indiretta: fondo di fondi gestito da SGR di Stato |
| 8 | Semplificazioni Capo II (SCIA, CdS, dest. uso) | II | Applicabile solo agli interventi Capo II |
| 9 | Programmi infrastrutturali di edilizia integrata | III - Edilizia integrata | Aperto ai privati MA con vincoli onerosi |
| 9, c. 7-8 | Regime speciale per programmi di interesse strategico | III | SOLO con IDE ≥ 1 miliardo di euro |
| 10 | Disposizioni procedurali per Capo III | III | Applicabile solo a interventi ex art. 9, c. 7-8 |
| 11 | Ulteriori disposizioni (INPS, enti previdenziali) | IV | Apertura a enti previdenziali privati ex D.Lgs. 509/94 e 103/96 |
| 12 | Entrata in vigore | IV | - |

Legenda colorimetrica: rosso chiaro = norma di fatto preclusa agli operatori privati nazionali non istituzionali; arancio chiaro = norma teoricamente accessibile ma con barriere significative; bianco = norma neutra o di sistema.

5. ANALISI ARTICOLATA DEL DL 66/2026

Si procede di seguito a un esame articolo per articolo, evidenziando, accanto alla ricostruzione del contenuto normativo (per la quale si segue ed integra il Dossier del Servizio Studi), i profili di interesse e le criticità specifiche per gli operatori privati nazionali, con particolare riferimento alle imprese di piccola e media dimensione associate alla Confederazione.

5.1 Capo I - Finalità e oggetto (art. 1)

L'articolo 1 enuncia le finalità del Piano Casa, individuandone i destinatari sociali (giovani, studenti universitari, lavoratori fuori sede, giovani coppie, genitori separati, modelli di senior cohousing e cohousing intergenerazionale) e gli strumenti (edilizia residenziale pubblica, sociale e integrata, sostituzione edilizia, recupero di immobili pubblici, rigenerazione urbana).

La norma è in sé coerente con i fabbisogni rilevati, ma non chiarisce – questione decisiva – la gerarchia fra le diverse misure né dispone alcun obiettivo quantitativo verificabile in termini di alloggi da realizzare entro un orizzonte determinato. Il Dossier non rileva tale carenza, che invece, dal punto di vista degli operatori, è significativa: in assenza di target misurabili non è possibile per gli operatori privati programmare investimenti pluriennali con un grado adeguato di prevedibilità.

5.2 Capo II - Edilizia residenziale pubblica e sociale (artt. 2-8)

5.2.1 Art. 2 - Programma straordinario nazionale di recupero ERP/ERS

L'articolo 2 istituisce un Programma straordinario di recupero del patrimonio ERP e di edilizia sociale, finanziato con un'autorizzazione di spesa complessiva di 970 milioni di euro per il periodo 2026-2030, alimentato dalla riallocazione delle risorse del precedente "Piano Casa Italia" (commi 402-403, L. 207/2024 e norme collegate).

Il comma 2 individua i "soggetti attuatori" negli "enti costituiti o partecipati da enti territoriali titolari di funzioni in materia di edilizia pubblica", ivi inclusi gli ex IACP – in Lazio, l'ATER. Il comma 7 conferma che agli interventi si applica il Codice dei contratti pubblici (D.Lgs. 36/2023), prevedendo testualmente che alle relative procedure "possono partecipare anche i soggetti proponenti programmi di edilizia integrata di cui al Capo III, per la parte di edilizia convenzionata di cui all'articolo 9, comma 3, lettera b)".

Profilo critico. La formulazione del comma 7 è apparentemente di apertura ma in realtà ambigua. Essa prevede che gli operatori privati che sviluppino programmi di edilizia integrata ex Capo III possano partecipare alle procedure di affidamento del Capo II, ma soltanto "per la parte di edilizia convenzionata". Ciò significa che il privato, per

accedere ai 970 milioni dell'art. 2, deve aver già attivato – o intendere attivare – un programma di edilizia integrata che a sua volta presuppone (come si vedrà) requisiti dimensionali, urbanistici e finanziari estremamente selettivi. Il Dossier del Servizio Studi non approfondisce tale interrelazione, che è invece centrale.

Profilo critico (PPP). Il richiamo dell'art. 175, comma 9, del D.Lgs. 36/2023 in materia di partenariato pubblico-privato è il principale canale tecnicamente disponibile per il coinvolgimento dei privati nel Capo II. Tuttavia, l'esperienza dei PPP nel comparto ERP è quantitativamente modesta e tipicamente dimensionata su grandi operazioni: si propone, in sede di conversione, di rendere esplicito che gli avvisi pubblici di Invitalia di cui al comma 3 debbano riservare lotti specifici a operatori di piccola e media dimensione, anche tramite associazioni temporanee di imprese e consorzi locali, al fine di garantire effettiva pluralità competitiva e ricaduta territoriale degli investimenti.

5.2.2 Art. 3 - Commissario straordinario

Il Commissario straordinario, nominato con DPCM su proposta del MIT, dura in carica fino al 31 dicembre 2027, opera con poteri di ordinanza in deroga a ogni disposizione di legge diversa da quella penale (e fatta salva l'antimafia, il codice dei beni culturali e i vincoli unionali), e governa la ricognizione del patrimonio pubblico non in uso da destinare a edilizia sociale. Si avvale di Infrastrutture Milano Cortina 2020-2026 S.p.A. (art. 3 del DL 16/2020) e – a titolo gratuito – di Invitalia S.p.A.

La norma è di sistema: il Commissario non è interlocutore diretto dell'operatore privato, ma definisce schemi-tipo di convenzione fra enti proprietari e soggetti attuatori che prevedono la costituzione di diritti di superficie o altri diritti reali di godimento di durata non inferiore a 25 anni.

Osservazione. La durata minima di 25 anni del diritto di superficie è coerente con la sostenibilità economica dell'investimento; tuttavia – ad esempio – in un mercato come quello laziale, dove i tempi medi di realizzazione di interventi di rigenerazione complessa superano spesso i 5-7 anni, una durata minima di 30 anni rispecchierebbe più realisticamente l'ammortamento dei capitali investiti, specie per operatori privati che dovranno reperire la totalità della provvista finanziaria.

5.2.3 Art. 4 - Fondo di garanzia per morosità incolpevole

È istituito un Fondo rotativo con dotazione di 22 mln per il 2026 e 2 mln per il 2027, finalizzato alla copertura del rischio di morosità incolpevole e del deposito cauzionale dei conduttori ERP, alimentato con quota parte dei canoni. La norma è riservata all'edilizia residenziale pubblica e non ha applicabilità diretta agli operatori privati.

Proposta sistemica. L'esperienza dimostra che la principale barriera all'investimento privato in edilizia sociale e integrata è il rischio di insolvenza degli inquilini target (giovani coppie, lavoratori precari, ecc.). Confimi Industria suggerisce che, in sede di conversione, sia istituito un parallelo "Fondo di garanzia per morosità incolpevole nell'edilizia integrata convenzionata" (art. 9, comma 3, lett. b), dotato di risorse anche modeste ma in grado di trasferire allo Stato una quota del rischio di credito che oggi grava interamente sull'operatore privato.

5.2.4 Art. 5 - Riscatto degli alloggi ERP esistenti

L'articolo 5 demanda a un decreto interministeriale, previa intesa in Conferenza unificata, da adottare entro 60 giorni dall'entrata in vigore del decreto, l'approvazione delle procedure di alienazione degli immobili ERP/ERS, con diritto di opzione all'assegnatario non moroso e non proprietario di altra abitazione. I proventi sono destinati alla riduzione anticipata del debito degli enti territoriali e, per la parte residua, al Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Osservazione critica. Il Dossier evidenzia opportunamente la necessità di coordinamento con la L. 560/1993 e con la giurisprudenza costituzionale (sentt. 94/2007, 451/2006, 166/2008) in materia di riparto di competenze Stato-Regioni. Si segnala inoltre che la norma non risolve un nodo essenziale: la definizione della nozione di "altra abitazione" ai fini dell'esclusione dal diritto di opzione (titolarità pro quota? nuda proprietà? usufrutto? riferibilità al nucleo familiare?).

Tali profili, demandati al decreto attuativo, dovrebbero invece trovare collocazione in norma di rango primario per evitare contenzioso.

5.2.5 Art. 6 - Locazione di lunga durata con riscatto (rent-to-buy ERS)

L'articolo consente di destinare le risorse del Programma straordinario di cui all'art. 2 a progetti di edilizia sociale – recupero, riqualificazione, demolizione e ricostruzione senza consumo di suolo, ovvero acquisto e trasformazione immobiliare – di edifici di

proprietà unitaria composti da almeno 25 unità immobiliari, per finalità di rent-to-buy a favore di giovani, giovani coppie e genitori separati.

Profilo critico per gli operatori PMI. La soglia minima di 25 unità immobiliari di proprietà unitaria – pur giustificabile in termini di economie di scala – esclude di fatto larga parte degli operatori medio-piccoli, che tipicamente operano su edifici e complessi di dimensione inferiore. Nel mercato del riuso urbano romano e laziale, ad esempio, gli interventi su edifici da 10-20 unità sono assai più frequenti di quelli su edifici da oltre 25 unità. Si propone, in sede di conversione, di ridurre la soglia ad almeno 12 unità immobiliari, mantenendo il vincolo della proprietà unitaria, ovvero di prevedere una soglia agevolata (15 unità) per gli operatori associati in consorzio o in rete di imprese.

5.2.6 Art. 7 - Fondo Housing Coesione

È istituito, presso INVIMIT SGR S.p.A. – società di gestione del risparmio interamente partecipata dal MEF –, il “Fondo Housing Coesione”, fondo di fondi (Specific Equity Fund) sottoscritto dal Dipartimento per le politiche di coesione della PCM nella misura di 100 milioni per il 2026, a valere sul Fondo per lo sviluppo e la coesione 2021-2027, oltre ad ulteriori quote eventualmente sottoscrivibili da Regioni, Province autonome e Amministrazioni centrali. Il Fondo non investe direttamente in immobili ma in quote di fondi immobiliari di secondo livello (Target Real Estate Funds) gestiti da SGR terze, selezionate da INVIMIT SGR S.p.A. con procedure competitive.

Profilo strategico. Il Fondo Housing Coesione è il principale strumento finanziario di sistema potenzialmente accessibile a operatori privati, ma tale accesso è indiretto e mediato dalla selezione delle SGR target.

Le piccole e medie imprese del settore costruzioni – che non si configurano come SGR né tipicamente possiedono quote rilevanti in fondi immobiliari chiusi – restano fuori dal canale di finanziamento.

Si propone di prevedere espressamente, nel regolamento di gestione di cui all'art. 7, comma 3, che almeno una quota del Fondo (suggerita: 20-25 per cento) sia indirizzata verso fondi target con politica di investimento orientata al sostegno di operazioni di taglia media (10-50 milioni di euro), in cui possano essere coinvolti operatori industriali di piccola e media dimensione anche tramite forme di partenariato con SGR di promozione regionale.

Sui comparti regionali. Il comma 6 prevede comparti dedicati per ciascuna Regione, Provincia autonoma o Amministrazione centrale sottoscrittrice. Sarebbe utile chiarire – in sede di conversione o nel regolamento di gestione – che gli investimenti del comparto territoriale siano vincolati al sostegno di operatori che abbiano sede legale e operativa nel medesimo ambito regionale, al fine di evitare deflussi di risorse verso poli economici extra-regionali.

5.2.7 Art. 8 - Disposizioni di semplificazione (Capo II)

L'articolo 8 estende agli interventi del Capo II il regime semplificato dell'art. 10, comma 7-ter, del DL 76/2020 (decreto Semplificazioni), che ammette la SCIA anche per ristrutturazione urbanistica, edilizia o demolizione e ricostruzione purché eseguiti sotto controllo pubblico, con possibilità di incremento volumetrico fino al 20 per cento.

Sono previste: conferenza di servizi semplificata di 30/40 giorni con silenzio-assenso (comma 2); applicazione dell'art. 23-ter del DPR 380/2001 ai mutamenti di destinazione d'uso, con vincolo trentennale (comma 3); dichiarazione di pubblica utilità implicita per interventi di rigenerazione urbana (comma 4); requisiti dimensionali ai sensi dell'art. 24, comma 5-bis, del DPR 380/2001 (alloggi monostanza fino a 20 mq per una persona e 28 mq per due persone – i cosiddetti “micro-appartamenti” – con altezza minima fino a 2,40 metri, comma 9).

Profilo critico. Le semplificazioni dell'art. 8 si applicano esclusivamente agli interventi del Capo II, cioè agli interventi promossi da soggetti attuatori pubblici o partecipati. Gli operatori privati che intendano sviluppare edilizia integrata ex Capo III non beneficiano automaticamente di tali semplificazioni, salvo che non rientrino nel regime speciale dell'art. 9, commi 7-8 (soglia 1 miliardo di euro di investimento diretto estero). Si genera così un'asimmetria normativa di portata sistemica: l'operatore privato è soggetto ai vincoli del Capo III (riduzione del 33 per cento del canone, vincolo trentennale, soglia 70 per cento di convenzionata) senza poter accedere alle semplificazioni del Capo II.

Si tratta del nodo più critico dell'intero impianto del decreto, su cui si propone formalmente intervento emendativo (cfr. infra § 7).

Sul vincolo trentennale per il mutamento di destinazione d'uso (art. 8, c. 3). La previsione, sebbene coerente con la finalità di evitare speculazione, ha portata estensiva problematica: si applica al *“mutamento di destinazione d'uso degli edifici, funzionale all'impiego di tali immobili per le finalità previste dall'articolo 1”*. La formulazione lascia incertezza interpretativa sull'applicabilità ai singoli immobili compresi in programmi più ampi e sull'estensione spaziale del vincolo (intero immobile, singole unità, complesso). Si suggerisce chiarimento in sede di conversione.

Ulteriore profilo di attenzione riguarda il tema dell'archeologia preventiva negli interventi di rigenerazione urbana e di nuova edificazione, specie nei contesti metropolitani ad alta stratificazione storica.

Le attività di indagine archeologica, scavo, messa in sicurezza e documentazione comportano frequentemente oneri economici e temporali significativi per gli operatori privati, senza che il vigente regime fiscale distingua adeguatamente tali attività da prestazioni ordinarie, applicando attualmente l'aliquota IVA del 22 per cento anche a interventi funzionali alla tutela e valorizzazione del patrimonio culturale.

Confimi Industria richiama - acquisendo le osservazioni formulate da Archeoimprese - associata FINCO aderente al sistema confederale - pertanto l'attenzione della Commissione sull'opportunità di introdurre, in sede di conversione, misure di fiscalità agevolata e strumenti incentivanti per le attività di archeologia preventiva inserite in programmi di rigenerazione urbana, recupero edilizio e realizzazione di infrastrutture interrato, anche al fine di garantire maggiore certezza dei tempi e sostenibilità economica degli interventi.

5.3 Capo III – Edilizia integrata (artt. 9-10): il nodo principale

Il Capo III rappresenta – secondo le dichiarazioni del Governo e secondo la lettura del Dossier del Servizio Studi – il pilastro “privatistico” del Piano Casa, finalizzato all'attrazione di investimenti privati. Confimi Industria osserva, all'esito di un esame approfondito, che tale narrazione è solo parzialmente coerente con il dato normativo: il Capo III è effettivamente aperto agli operatori privati ma con una articolazione interna che differenzia nettamente fra operatori istituzionali di grandissima taglia

(regime speciale) e operatori industriali di medio-piccola dimensione (regime ordinario gravato di vincoli).

5.3.1 Art. 9, commi 1-6 - Disciplina generale dei programmi di edilizia integrata

Il comma 1 stabilisce il principio: i programmi infrastrutturali di edilizia integrata sono realizzati *“con l'attrazione prevalente di investimenti privati e con le eventuali risorse pubbliche disponibili a legislazione vigente”*. La norma è di apertura, ma è essenziale leggerla congiuntamente alle prescrizioni dei commi successivi che disciplinano puntualmente i requisiti dei progetti.

Tabella 2 – Vincoli posti agli operatori privati ex art. 9 del DL 66/2026

| Vincolo | Contenuto | Riferimento |
|---|---|----------------------------|
| Quota minima di convenzionata | Non meno del 70% dell'investimento complessivo destinato a edilizia convenzionata (locazione/vendita a canone o prezzo calmierati) | art. 9, c. 3, lett. d) |
| Riduzione di prezzo/canone | Riduzione di almeno il 33% rispetto ai valori OMI o, in mancanza, ai valori effettivi di mercato documentati | art. 9, c. 3, lett. e) |
| Requisiti soggettivi dei destinatari | ISEE superiore al limite ERP; oneri annui (mutuo o locazione) > 30% reddito; reddito ≤ 5 volte gli oneri annui di mercato | art. 9, c. 3, lett. f) |
| Vincolo di destinazione | 30 anni dalla data di fine lavori, con atto d'obbligo trascritto entro 30 gg dal completamento | art. 9, c. 5 |
| Limite rivendite intermedie | Fino allo scadere del vincolo, prezzo di rivendita non superiore a quello convenzionato + rivalutazione ISTAT FOI | art. 9, c. 3, lett. l) |
| Controlli e sanzioni | Nullità del contratto se assenti requisiti soggettivi; conversione del canone a mercato o risoluzione ex art. 1456 c.c.; obbligo di versamento differenza a Comune con riscossione mezzo ruolo (art. 48-bis DPR 602/73) | art. 9, c. 3, lett. g), h) |
| Incremento di superficie utile | Possibile, in misura non superiore al 35% per la quota di convenzionata (art. 1-quater, c. 7, L. 338/2000); ordinaria per la quota non convenzionata | art. 9, c. 4 |

| Vincolo | Contenuto | Riferimento |
|------------------------------|--|--------------|
| Priorità riuso urbano | Interventi prioritari su rigenerazione urbana, riuso aree urbanizzate o degradate, riqualificazione patrimonio esistente | art. 9, c. 4 |

Letture sistemica. La combinazione del vincolo del 70 per cento di convenzionata, della riduzione obbligatoria del 33 per cento sui valori di mercato e del vincolo trentennale di destinazione configura un equilibrio economico-finanziario molto stringente. Sulla base di simulazioni elaborate da Confimi Industria e Federlazio su operazioni-tipo di rigenerazione urbana nell'area metropolitana di Roma, in assenza di significative leve fiscali o di accesso a finanza pubblica agevolata, il rendimento atteso di tali operazioni si colloca strutturalmente al di sotto del costo medio del capitale per operatori non istituzionali, rendendone l'attuazione economicamente non sostenibile.

Sul rapporto fra le lettere b) e c). La norma consente che il restante 30 per cento dell'investimento sia destinato a edilizia residenziale libera a condizioni di mercato (lett. c). Tale quota è cruciale per consentire all'operazione di chiudere economicamente: di fatto, è il cosiddetto "motore reddituale" che compensa la perdita di valore della componente calmierata. La proporzione 70/30, mutuata dalla legislazione regionale di alcune Regioni del Nord Italia, è considerata da Confimi Industria l'attuale soglia massima sopportabile; ogni eventuale modifica in sede di conversione finalizzata a innalzare la quota di convenzionata renderebbe materialmente irrealizzabili gli interventi senza compensazioni di natura fiscale o creditizia.

5.3.2 Art. 9, commi 7-8 - Il regime speciale per investimenti di interesse strategico nazionale

I commi 7 e 8 introducono una disciplina speciale, accessibile esclusivamente per programmi di investimento di interesse strategico nazionale (art. 13 del DL 104/2023) in cui sia presente "anche la componente di investimento diretto estero in misura non inferiore ad almeno un miliardo di euro". In tale ipotesi, con DPCM, previa delibera del CdM, d'intesa con il Presidente della Regione interessata, si dichiara il preminente interesse strategico nazionale e si nomina un Commissario straordinario di Governo dotato dei poteri di cui ai commi 4, 5, 6 e 7 dell'art. 13 del DL 104/2023, ivi inclusa la facoltà di operare in deroga agli strumenti urbanistici generali ed esecutivi.

Criticità dirimente. La soglia di accesso al regime speciale – investimento diretto estero non inferiore a un miliardo di euro – è oggettivamente irraggiungibile per la quasi totalità degli operatori italiani, anche di grande dimensione.

Si tratta di una soglia che, lungi dal favorire la concorrenza, ha l'effetto di restringere l'accesso alle semplificazioni procedurali ai soli operatori di rilievo internazionale, escludendo non solo le PMI ma anche operatori di dimensione media-grande. La giustificazione formale della norma (l'attrazione di IDE) appare insufficiente rispetto al peso politico e simbolico della scelta. Si tratta del punto su cui Confimi Industria chiede con maggiore forza intervento emendativo (cfr. infra § 7.1).

Sulla doppia incoerenza interpretativa. Il Dossier del Servizio Studi, alla scheda di lettura dell'art. 9, comma 1, riporta correttamente che i programmi infrastrutturali di edilizia integrata sono realizzati "con l'attrazione prevalente di investimenti privati", ma non esplicita – se non in via descrittiva al commento dei commi 7-8 – che le semplificazioni procedurali dell'art. 10 si applicano soltanto agli interventi che rientrino nel regime speciale dei commi 7-8. La narrazione del Capo III come "apertura ai privati" rischia pertanto di essere fuorviante: l'apertura è formale, ma la praticabilità operativa è subordinata a una soglia di fatto preclusiva.

5.3.3 Art. 10 - Disposizioni procedurali

L'articolo 10 prevede facilitazioni significative per la realizzazione delle unità immobiliari di edilizia convenzionata ex art. 9, comma 3, lett. b), specificamente quelle realizzate ai sensi dei commi 7 e 8: applicazione della conferenza di servizi semplificata e della procedura di cui all'art. 3, comma 4, lett. b) (verifiche antimafia anticipate, consegna in via d'urgenza, modifica del contratto ex art. 72 dir. 2014/24/UE); applicazione della disciplina di cui all'art. 1-quater della L. 338/2000 in materia di student housing anche per interventi diversi; esclusione della superficie convenzionata dal conteggio della superficie lorda; possibilità di esecuzione in parallelo di interventi edilizi e attività di bonifica con scomputo dei costi dagli oneri di urbanizzazione; riduzione alla metà degli onorari notarili.

Il comma 2 attribuisce al Commissario di cui all'art. 9, comma 8, il potere di attestare l'attuabilità degli interventi e di provvedere in deroga agli strumenti urbanistici, con possibilità di autorizzazione unica che ha effetto di variante urbanistica e vale come

dichiarazione di pubblica utilità, indifferibilità e urgenza ai fini espropriativi (art. 13, comma 6, DL 104/2023).

Il comma 3 attiva, per interventi di dimensione pari o superiore a 100 unità abitative ricompresi in grandi progetti di investimento di preminente interesse strategico nazionale, la valutazione discrezionale del Commissario quanto a impatto urbanistico, densità, altezze, distanze e destinazioni d'uso, anche in deroga al DM 1444/1968 (fermo restando il rispetto delle norme igieniche, sanitarie e di sicurezza).

Conseguenza pratica. Le facilitazioni dell'art. 10 – che includono strumenti incisivi di accelerazione e deroga urbanistica – sono accessibili soltanto ai soggetti attuatori che operino nell'ambito del regime speciale ex art. 9, commi 7-8, cioè di programmi di investimento di interesse strategico nazionale con componente IDE \geq 1 miliardo.

Gli operatori privati nazionali di dimensione media-piccola che intendano realizzare programmi di edilizia integrata in regime ordinario restano soggetti alla disciplina ordinaria del titolo edilizio (permesso di costruire o SCIA secondo i casi), con i correlativi tempi e costi.

5.4 Capo IV – Disposizioni comuni (artt. 11-12)

5.4.1 Art. 11 - Apertura agli enti previdenziali privatizzati

Il comma 4 dell'art. 11 integra il contenuto del decreto attuativo previsto dall'art. 14, comma 3, del DL 98/2011, prevedendo disposizioni per la promozione degli investimenti degli enti gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie di diritto privato (ex D.Lgs. 509/1994 e D.Lgs. 103/1996 – Casse di previdenza dei professionisti) in interventi di edilizia integrata, anche tramite apporto di beni immobili.

Osservazione strategica. L'apertura alle Casse di previdenza professionali è una novità rilevante e potenzialmente positiva, poiché tali soggetti dispongono di una significativa capacità di investimento di lungo periodo, coerente con l'orizzonte trentennale del vincolo di destinazione. Tuttavia, la norma rinvia integralmente al decreto attuativo del 2011 senza fissare criteri minimi di promozione di forme di partenariato fra enti previdenziali e operatori industriali nazionali.

Si propone di prevedere che tale decreto attuativo contempli specifici strumenti – anche fiscali – per facilitare la co-associazione fra Casse di previdenza e operatori privati di dimensione medio-piccola, evitando che l'apporto di immobili da parte delle Casse si traduca, di fatto, in operazioni interamente intermedie da SGR di grandi dimensioni con scarsa ricaduta industriale.

5.4.2 Art. 11, c. 2 - Patrimonio INPS

La norma consente all'INPS, nelle more della conclusione del processo di dismissione del patrimonio immobiliare da reddito ex art. 8 del DL 95/2012, di destinare i beni immobili non strumentali anche a stipula di nuovi contratti di locazione abitativa e non abitativa nell'ambito di specifici progetti di valorizzazione o di risposta all'emergenza abitativa, inquadrati negli interventi del Capo II.

Osservazione. Si tratta di una norma utile, che mobilita patrimoni rilevanti.

Sarebbe opportuno che il decreto attuativo del piano triennale di investimento e disinvestimento 2026-2028 dell'INPS chiarisca le modalità con cui gli operatori privati possano concorrere – con offerte di gestione, riqualificazione o messa a reddito sociale – alla valorizzazione del patrimonio.

6. PROFILI DI NON PIENA RISPONDENZA FRA DOSSIER DEL SERVIZIO STUDI E TESTO DEL DL

Il Dossier del Servizio Studi della Camera n. 694 del 12 maggio 2026 costituisce uno strumento di lettura tecnicamente accurato e ampiamente documentato, di cui Confimi Industria riconosce l'utilità per l'attività parlamentare. Ad esito di un esame comparato, tuttavia, è possibile evidenziare alcuni profili di non piena rispondenza fra la lettura del Dossier e il testo del decreto, su cui appare opportuno richiamare l'attenzione della Commissione.

6.1 La narrazione dell'apertura ai privati nel Capo III

Il Dossier presenta l'art. 9 come la disciplina di apertura agli investimenti privati. La lettura è formalmente corretta, ma la scheda di lettura non evidenzia con sufficiente nettezza la differenza fra regime ordinario (commi 1-6) e regime speciale (commi 7-8), né esplicita che le semplificazioni procedurali dell'art. 10 si applicano in via esclusiva al regime speciale. Il risultato è che un lettore non specialistico può percepire il Capo III come uno strumento omogeneamente aperto ai privati, mentre nei fatti soltanto investitori internazionali di taglia ≥ 1 miliardo di IDE possono accedere all'insieme integrato delle deroghe e semplificazioni.

6.2 Il commento all'art. 2, comma 7

La scheda di lettura del Dossier all'art. 2, comma 7, riferisce sinteticamente che *“alle relative procedure possono partecipare anche i soggetti proponenti programmi di edilizia integrata”*. Il commento non esplicita pienamente che tale partecipazione è circoscritta alla *“parte di edilizia convenzionata di cui all'articolo 9, comma 3, lettera b)”* e che, di conseguenza, è subordinata alla preventiva qualificazione del privato come proponente di un programma ex Capo III, con tutti i requisiti annessi. Si tratta di un dettaglio normativo di rilievo, perché ne deriva che il privato non può partecipare alle gare di Invitalia per la sola edilizia residenziale pubblica del Capo II.

6.3 Il commento al Fondo Housing Coesione

La scheda di lettura dell'art. 7 (pagg. 42-52 del Dossier) descrive accuratamente la struttura di fondo di fondi e i meccanismi di sottoscrizione di Regioni, Province

autonome e Amministrazioni centrali. Manca, tuttavia, una considerazione esplicita sul fatto che la struttura del fondo è tipicamente orientata a SGR e investitori istituzionali e che, di conseguenza, gli operatori industriali della filiera (costruttori, sviluppatori medio-piccoli) hanno accesso al canale di finanziamento esclusivamente in qualità di soggetti realizzatori delle operazioni dei fondi target, ma non come sottoscrittori o co-investitori. Tale specificazione, di rilievo operativo, sarebbe stata utile per orientare l'interpretazione parlamentare della norma.

6.4 Coordinamenti con la disciplina vigente

Il Dossier evidenzia opportunamente, all'art. 5 (riscatto alloggi ERP), la necessità di coordinamento con la L. 560/1993 e con la giurisprudenza costituzionale; e all'art. 6 (proprietà unitaria con almeno 25 unità), la coerenza con la disciplina del rent-to-buy.

Manca, invece, un approfondimento del coordinamento con:

- la disciplina dell'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico introdotta dalla L. 244/2007, commi 258 e 259 (di cui solo nella Premessa del Dossier si fa cenno);
- le convenzioni Bucalossi (artt. 17 e 18 del DPR 380/2001) e le convenzioni PEEP (L. 865/1971), che continuano a regolare ampia parte dell'edilizia convenzionata vigente;
- la disciplina regionale del Lazio in materia di ERP/ERS (L.R. 27/2006 e successive modifiche), che pone obblighi specifici sui Comuni e sugli operatori.

L'assenza di un esplicito coordinamento normativo a livello nazionale rende altamente probabile un significativo contenzioso interpretativo nei primi mesi di applicazione del decreto, con ricadute negative sui tempi di avvio delle operazioni e sull'attrazione di capitali privati.

6.5 Un'imprecisione del Dossier

Si segnala, in via marginale ma per completezza, che a pag. 64 del Dossier, nel commento all'art. 9, comma 4, l'incremento massimo di superficie utile è quantificato nel 35 per cento sulla base del rinvio all'art. 1-quater, comma 7, della L. 338/2000. Il testo del decreto-legge, all'art. 9, comma 4, rinvia genericamente al "limite previsto

all'articolo 1-quater, comma 7, della legge 14 novembre 2000, n. 338", senza quantificarlo direttamente: in sede di conversione potrebbe essere opportuno chiarire normativamente il valore percentuale dell'incremento e i criteri di sua determinazione (uniforme o differenziato fra interventi ex lett. b e lett. c).

7. PROPOSTE EMENDATIVE DI CONFIMI INDUSTRIA

In coerenza con quanto sopra analizzato, Confimi Industria sottopone alla Commissione le seguenti proposte emendative, ordinate per rilevanza decrescente e accompagnate dalla relativa motivazione tecnica.

7.1 Modifica della soglia di accesso al regime speciale (art. 9, c. 7)

È la proposta dirimente. Si chiede di sostituire la soglia di "investimento diretto estero in misura non inferiore ad almeno un miliardo di euro" con criteri alternativi tarati sulla scala del mercato italiano, ad esempio:

- Soglia in euro di investimento complessivo: non meno di 100 milioni di euro, di cui almeno 50 milioni in convenzionata; in alternativa,
- Soglia per unità abitative: non meno di 300 unità abitative oggetto del programma di edilizia integrata, di cui almeno 210 in convenzionata (70%);
- Riserva specifica per consorzi: riconoscimento esplicito che i consorzi e le reti di imprese fra operatori italiani – anche di dimensione media – possano cumulare gli investimenti ai fini del raggiungimento della soglia.

La modifica non comporta oneri per la finanza pubblica e produce l'effetto di estendere l'accesso al regime speciale e alle correlate semplificazioni procedurali (autorizzazione unica, dichiarazione di pubblica utilità implicita, deroga urbanistica, riduzione costi notarili) anche a operatori italiani di dimensione media, restituendo all'apparato del Capo III una reale apertura competitiva.

7.2 Riduzione della soglia minima per il rent-to-buy ERS (art. 6)

Si chiede di sostituire la soglia di “almeno 25 unità immobiliari” di proprietà unitaria di cui all'art. 6, comma 1, con una soglia di “almeno 12 unità immobiliari”, ovvero, in alternativa, di prevedere una soglia di 15 unità per operatori associati in consorzio o in rete di imprese. La modifica risponde alla struttura reale del mercato immobiliare italiano, in cui gli edifici di proprietà unitaria con oltre 25 unità sono molto meno frequenti di quelli con 10-20 unità, specialmente nei contesti urbani consolidati.

7.3 Estensione delle semplificazioni dell'art. 8 al Capo III

Si chiede di prevedere espressamente che le semplificazioni di cui all'art. 8, commi 1-4 (regime SCIA, conferenza di servizi semplificata 30/40 giorni, semplificazione cambio destinazione d'uso, pubblica utilità implicita), si applichino anche agli interventi di edilizia integrata ex Capo III in regime ordinario, almeno per la quota di edilizia convenzionata ex art. 9, comma 3, lett. b). L'estensione corregge l'asimmetria normativa attualmente esistente fra Capo II e Capo III in regime ordinario, senza incidere sui presidi sostanziali (vincolo trentennale, riduzione 33%, requisiti soggettivi).

7.4 Istituzione del Fondo di garanzia per morosità incolpevole nell'edilizia integrata

In parallelo al Fondo di cui all'art. 4 (riservato all'ERP), si propone l'istituzione, a valere su risorse modeste a carico del bilancio dello Stato o, in alternativa, su quota parte del Fondo Housing Coesione, di un Fondo di garanzia per il rischio di morosità incolpevole nei contratti di locazione di edilizia integrata convenzionata ex art. 9, comma 3, lett. b). Il Fondo, alimentato anche da una quota dei canoni calmierati, si surroga nei diritti del locatore nei limiti dell'erogazione e fornisce alla filiera privata uno strumento di credit enhancement essenziale per migliorare la bancabilità delle operazioni.

7.5 Riserva di lotti per PMI negli avvisi Invitalia (art. 2, c. 3)

Si chiede di integrare l'art. 2, comma 3, prevedendo che gli avvisi pubblici di Invitalia debbano contemplare specifici lotti riservati a operatori di piccola e media dimensione – anche tramite ATI e consorzi locali – secondo criteri di pluralità competitiva e

ricaduta territoriale degli investimenti, sull'esempio della disciplina già adottata in materia di PNRR (art. 47 del DL 77/2021).

7.6 Comparto del Fondo Housing Coesione per operazioni di taglia media

Si propone di prevedere, all'art. 7, comma 3, che il regolamento di gestione del Fondo riservi una quota di risorse (suggerita: 20-25%) a fondi target con politica di investimento orientata al sostegno di operazioni di taglia media (compresa fra 10 e 50 milioni di euro), nelle quali siano coinvolti operatori industriali italiani di dimensione media-piccola anche tramite forme di partenariato con SGR di promozione regionale.

7.7 Vincolo territoriale per i comparti regionali (art. 7, c. 6)

Si chiede di chiarire – eventualmente nel regolamento di gestione – che gli investimenti del comparto territoriale di ciascuna Regione siano vincolati al sostegno di operazioni e operatori che abbiano sede legale e operativa nel medesimo ambito regionale, al fine di evitare deflussi di risorse di coesione territoriale verso poli economici extra-regionali.

7.8 Coordinamento normativo (artt. 5, 6, 9)

Si chiede l'inserimento, in sede di conversione, di una specifica clausola di coordinamento del decreto con:

- la L. 560/1993 sulle alienazioni degli alloggi ERP (con riguardo all'art. 5);
- la L. 244/2007, commi 258 e 259, sull'edilizia residenziale sociale come standard urbanistico;
- la disciplina delle convenzioni Bucalossi e PEEP (artt. 17-18 DPR 380/2001 e art. 35 L. 865/1971);
- le leggi regionali in materia di ERP/ERS (Lazio: L.R. 27/2006 e successive modifiche).

7.9 Definizione normativa della nozione di “altra abitazione” (art. 5)

Si chiede di precisare in norma di rango primario – non rimettendo al decreto attuativo – la nozione di “altra abitazione” agli effetti dell'esclusione dal diritto di opzione

all'acquisto: titolarità pro quota, nuda proprietà, usufrutto, idoneità abitativa, riferibilità al nucleo familiare.

7.10 Misure fiscali di accompagnamento

Pur consapevoli del fatto che il decreto è strumento di legislazione d'urgenza e non veicolo fiscale, Confimi Industria rappresenta alla Commissione l'opportunità di affiancare alla disciplina del DL un set coordinato di misure fiscali di accompagnamento – da introdurre, eventualmente, già in sede di conversione attraverso emendamenti aggiuntivi – quali:

- IVA agevolata al 4% per le cessioni e locazioni di unità abitative realizzate in regime di edilizia convenzionata ex art. 9, c. 3, lett. b);
- Riduzione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale alla misura fissa di 200 euro per gli atti relativi a immobili oggetto di programmi di edilizia integrata convenzionata, per la durata del vincolo trentennale di destinazione;
- Credito d'imposta per gli operatori che realizzino interventi di rigenerazione urbana con quota di convenzionata superiore al minimo del 70% (es. 80-100%), parametrato all'incremento della quota e al risparmio energetico conseguito;
- Esenzione IMU per gli immobili in attesa di assegnazione o in fase di costruzione, nei limiti del cronoprogramma autorizzato;
- Detraibilità per i conduttori delle unità abitative convenzionate ex art. 9, c. 3, lett. b), in misura analoga alle detrazioni per i contratti a canone concordato.

7.11 Misure fiscali per l'archeologia preventiva

Si propone di prevedere l'applicazione dell'IVA agevolata alle attività di archeologia preventiva, indagine, scavo, documentazione, messa in sicurezza e valorizzazione connesse a programmi di rigenerazione urbana, recupero edilizio e realizzazione di infrastrutture interrato, equiparando tali attività – sotto il profilo fiscale – agli interventi di restauro e tutela del patrimonio culturale.

Si propone inoltre di valutare l'introduzione di forme di credito d'imposta o sgravio fiscale per programmi di archeologia preventiva progettata, comprensivi di analisi specialistiche, attività conservative, catalogazione patrimoniale e restituzione pubblica dei risultati, in coerenza con gli obiettivi di tutela, sostenibilità urbana e riduzione del consumo di suolo.

8. PROFILI SPECIFICI PER IL SISTEMA PRODUTTIVO DEL LAZIO

Il presente focus territoriale è stato elaborato anche sulla base delle osservazioni e dell'esperienza associativa di Federlazio, quale articolazione territoriale aderente a Confimi Industria e osservatorio privilegiato delle dinamiche urbanistiche, produttive e abitative della Regione Lazio.

Il sistema produttivo laziale del settore costruzioni e sviluppo immobiliare - rappresentato in questa sede da Federlazio - presenta caratteristiche peculiari che meritano specifica considerazione nell'esame del DL 66/2026.

8.1 La struttura del settore costruzioni nel Lazio

Il comparto costruzioni del Lazio è caratterizzato da una struttura fortemente polarizzata: da un lato un numero limitato di grandi gruppi (spesso a partecipazione internazionale o quotati) attivi prevalentemente nei grandi appalti pubblici e nei progetti immobiliari di grande dimensione nell'area metropolitana romana; dall'altro, e in larga prevalenza, una platea di imprese di piccola e media dimensione che costituiscono l'ossatura della filiera regionale.

Le PMI laziali rappresentano oltre il 95 per cento delle imprese attive nel settore e occupano la maggior parte degli addetti.

Tale struttura ha riflessi diretti sull'efficacia del DL 66/2026: un decreto che, di fatto, riserva le semplificazioni più incisive (Capo III in regime speciale) a investitori di taglia ≥ 1 miliardo di IDE è strutturalmente inidoneo a mobilitare la filiera regionale e produce, paradossalmente, un effetto di crowding out delle PMI dalla partecipazione attiva al rilancio del comparto.

8.2 La domanda abitativa nel Lazio

Il Lazio – e in particolare l'area metropolitana di Roma – presenta uno dei più elevati livelli di tensione abitativa d'Italia. ATER Roma gestisce oltre 47.000 alloggi, con una significativa percentuale di non assegnabili per carenza manutentiva.

I Comuni del Lazio diversi da Roma hanno emesso, nel solo biennio 2024-2025, oltre 3.500 ordinanze di sfratto. La domanda di edilizia integrata convenzionata – il target del Capo III – è strutturale e crescente, alimentata da:

- studenti universitari fuori sede (Roma è la prima città universitaria d'Italia per numero di iscritti);
- lavoratori del settore privato, in particolare nel comparto turistico, commerciale e dei servizi;
- giovani coppie con redditi medi che non possono accedere al mercato libero della Capitale;
- genitori separati che necessitano di una seconda soluzione abitativa;
- lavoratori stagionali in agricoltura (province di Latina e Frosinone) e nel turismo (provincia di Viterbo e litorale).

8.3 Patrimonio immobiliare pubblico riconvertibile nel Lazio

Il Lazio dispone di un significativo stock di immobili pubblici (statali, regionali, comunali) non in uso o sottoutilizzati, che potrebbero costituire la base per gli interventi di edilizia integrata e di edilizia sociale di cui al Capo II e al Capo III.

La procedura straordinaria di ricognizione affidata al Commissario di cui all'art. 3 dovrebbe consentire, nei prossimi mesi, una mappatura puntuale di tale patrimonio. È essenziale che la fase successiva di affidamento – tramite gli schemi-tipo di convenzione di cui all'art. 3, comma 3, lett. b) – sia gestita con criteri di trasparenza e di reale apertura alla concorrenza, escludendo affidamenti diretti o quasi-diretti a SGR di Stato senza preventiva pubblicazione di avviso pubblico.

8.4 Esperienze recenti del Lazio rilevanti per l'attuazione

Va richiamata l'esperienza dei Programmi Innovativi per la Qualità dell'Abitare (PINQuA) della Regione Lazio, nell'ambito del PNRR Missione 5 Componente 2 Investimento 2.3 (2,8 miliardi a livello nazionale), e del programma "Sicuro, Verde, Sociale" del PNC, che ha visto Roma Capitale e altri Comuni laziali impegnati in numerosi interventi di riqualificazione del patrimonio ERP.

L'esperienza dimostra che – in assenza di un coordinamento normativo robusto e di tempistiche certe – il rischio di sottoutilizzo delle risorse disponibili è elevato. Il DL 66/2026, prevedendo una governance complessa (Commissario straordinario, Cabina di monitoraggio, ruolo di Invitalia, ruolo di INVIMIT), rischia di replicare le difficoltà attuative del passato qualora non venga assicurata una chiara linea di comando e tempi di emanazione dei decreti attuativi rigorosamente rispettati.

9. PROFILI COMPARATI: MODELLI EUROPEI DI EDILIZIA SOCIALE E INTEGRATA

La definizione di un Piano Casa nazionale efficace beneficia di un confronto sistematico con l'esperienza dei principali Paesi europei che hanno affrontato negli ultimi decenni la stessa pressione abitativa.

Confimi Industria sottopone alla Commissione quattro modelli di riferimento, scelti per la loro rappresentatività di altrettanti approcci di policy:

- il modello "comunale forte" di Vienna;
- il modello "obbligo quantitativo + finanza dedicata" francese;
- il modello "incentivo fiscale all'operatore privato" tedesco;
- il modello "garanzia pubblica al credito privato" olandese.

Dall'analisi comparata emergono indicazioni di sistema convergenti, che corroborano le proposte emendative del § 7 e suggeriscono ulteriori linee di intervento.

9.1 Vienna (Austria) – il modello "comunale forte"

Vienna è considerata la città europea con la più alta penetrazione di alloggio a canone calmierato: circa il 60 per cento della popolazione residente vive in alloggi gestiti direttamente dal Comune (Wiener Wohnen, oltre 220.000 unità) o realizzati attraverso il sistema dell'"edilizia agevolata" (geförderter Wohnbau).

La leva pubblica si esercita su tre direttrici: (i) finanziamento agevolato a lungo termine erogato dall'amministrazione cittadina, con durate dei prestiti agevolati tipicamente fissate a 35-40 anni; (ii) ampia disponibilità di terreni comunali su cui sono indetti concorsi di progettazione (Bauträgerwettbewerb) che premiano qualità abitativa, sostenibilità sociale ed economicità; (iii) apertura strutturale del sistema alle imprese

di costruzione di tutte le dimensioni, comprese le cooperative edilizie, che competono nei concorsi su un piano paritario con i grandi operatori.

Spunti rilevanti per il DL 66/2026. Il modello viennese suggerisce tre indicazioni: la centralità del livello comunale come stazione appaltante e regolatore del sistema (in alternativa al modello "verticistico" centrato su Commissario nazionale e SGR di Stato); l'apertura competitiva alle PMI e alle cooperative tramite concorsi pubblici di progettazione; l'orientamento strutturale al lungo periodo del finanziamento agevolato.

Tali indicazioni sono in coerenza con le proposte emendative di Confimi Industria sulla riserva di lotti per PMI (§ 7.5) e sul comparto territoriale del Fondo Housing Coesione (§ 7.6 e 7.7).

9.2 Francia – il modello "obbligo quantitativo + finanza dedicata"

Il modello francese del logement social si articola su tre livelli di calmierazione (PLAI per i nuclei in particolare difficoltà, PLUS per il livello medio, PLS per il livello intermedio) gestiti dalle Habitations à Loyer Modéré (HLM), enti pubblici o privati senza scopo di lucro.

La leva quantitativa principale è costituita dalla Loi SRU (loi de solidarité et renouvellement urbain) del 2000, che impone ai Comuni di oltre 3.500 abitanti (1.500 in Île-de-France) il raggiungimento progressivo di una quota minima di logement social pari al 20-25 per cento del patrimonio abitativo, con sanzioni finanziarie significative per i Comuni inadempienti.

Il finanziamento è strutturalmente assicurato da due strumenti: il Livret A, strumento di raccolta del risparmio popolare presso le banche commerciali con remunerazione regolata pubblicamente, le cui risorse sono centralizzate dalla Caisse des Dépôts et Consignations (CDC) e trasformate in prestiti a lunghissima scadenza (40-50 anni) verso gli HLM; l'Action Logement, contributo obbligatorio sulle retribuzioni delle imprese con più di un certo numero di dipendenti, destinato al finanziamento di alloggi per i lavoratori, anche nell'ambito di accordi di partenariato fra parti sociali.

Spunti rilevanti per il DL 66/2026. Il modello francese suggerisce tre direttrici: l'efficacia di un obbligo quantitativo a livello comunale come leva di sistema (assente nel DL 66/2026, che lascia interamente alla contrattazione fra Comune e operatore la definizione delle quote); l'utilità di uno strumento finanziario dedicato di lungo periodo come alternativa al Fondo Housing Coesione che – come si è visto al § 6.3 – replica una struttura di fondo di fondi prevalentemente orientata agli investitori istituzionali; il ruolo della contribuzione obbligatoria delle imprese come forma di partenariato fra sistema produttivo e politica abitativa, che potrebbe essere richiamata – in versione fortemente attenuata – nella valorizzazione del partenariato fra Casse di previdenza, enti previdenziali e operatori privati ex art. 11, c. 4, del DL.

9.3 Germania – il modello “incentivo fiscale all'operatore privato”

La Germania ha adottato negli ultimi decenni un approccio centrato sulla mobilitazione di capitali privati nel comparto del sozialer Wohnungsbau, attraverso sussidi temporanei (15-30 anni) e leve fiscali strutturate.

Particolarmente rilevante è la Sonder-AfA (ammortamento speciale fiscale) per la costruzione di alloggi a canone calmierato in zone ad alta tensione abitativa: la disciplina, sperimentata nei cicli 2018-2022 e 2023-2026, consente all'operatore privato – anche di piccola dimensione – di portare in deduzione fiscale, su base accelerata, una quota significativa del costo di costruzione, a fronte del rispetto di obblighi di canone calmierato per la durata del vincolo.

Sono inoltre operativi programmi di sussidio diretto a fondo perduto erogati dai Länder, parzialmente cofinanziati dal livello federale.

Spunti rilevanti per il DL 66/2026. Il modello tedesco evidenzia la centralità della leva fiscale per attrarre operatori di mercato – anche di piccola e media dimensione – verso il comparto a canone calmierato, in coerenza con la proposta Confimi Industria § 7.10 in merito a IVA agevolata, riduzione di registro/ipocatastali, credito d'imposta ed esenzione IMU. Significativa è anche la calibrazione temporale dei vincoli (15-30 anni) come trade-off fra protezione sociale del bene calmierato e sostenibilità dell'investimento per l'operatore privato: il vincolo trentennale uniforme del DL 66/2026 (art. 9, c. 5) si colloca all'estremo superiore del range europeo e – almeno per

la quota di edilizia integrata a vendita, distinta dalla locazione – meriterebbe una possibile graduazione.

9.4 Paesi Bassi – il modello “garanzia pubblica al credito privato”

I Paesi Bassi gestiscono oltre 2,4 milioni di alloggi sociali (circa il 30 per cento del patrimonio abitativo nazionale) attraverso le woningcorporaties, corporazioni edilizie senza scopo di lucro di matrice mutualistica-cooperativa, sottoposte a vigilanza dell'Autoriteit Woningcorporaties.

La leva centrale del sistema è la garanzia pubblica al credito, gestita dal Waarborgfonds Sociale Woningbouw (WSW): le woningcorporaties accedono al credito bancario a costi notevolmente ridotti perché beneficiano della garanzia (con rating tripla A) del fondo, a sua volta back-stoppato dallo Stato e dai Comuni in via di solidarietà. Il modello consente di mobilitare capitali privati sul lungo periodo con costi del capitale sostanzialmente assimilabili a quelli del debito sovrano.

Spunti rilevanti per il DL 66/2026. Il modello olandese conferma l'efficacia di una garanzia pubblica strutturata sul credito bancario degli operatori del comparto come strumento di riduzione del costo del capitale (e quindi di sostenibilità delle riduzioni di canone/prezzo).

La proposta Confimi Industria § 7.4 (Fondo di garanzia per morosità incolpevole nell'edilizia integrata) rappresenta una declinazione coerente del modello olandese, applicata al rischio specifico (morosità degli inquilini) anziché al rischio generale di credito.

Si potrebbe valutare, in sede di conversione, l'introduzione di una garanzia pubblica più estesa, riferita al credito bancario degli operatori che realizzano programmi di edilizia integrata in regime ordinario, sull'esempio dei meccanismi nazionali di garanzia già operativi (Fondo di garanzia PMI gestito da Mediocredito Centrale).

9.5 Spunti di sintesi per il DL 66/2026

Dall'analisi comparata emergono cinque indicazioni strategiche convergenti, che Confimi Industria sottopone alla Commissione come quadro di riferimento per orientare l'esame in sede di conversione:

1. il sistema dell'housing sociale e integrato funziona quando lo Stato – o l'autorità subnazionale – si assume strutturalmente una quota del rischio di credito o di rendimento dell'investimento privato (Vienna, Francia, Paesi Bassi);
2. le leve fiscali costituiscono il principale strumento di mobilitazione del capitale privato di taglia media (Germania), specie quando combinate con vincoli temporali ragionevoli e con un orizzonte di prevedibilità pluriennale;
3. gli obblighi quantitativi a livello locale (Francia, Loi SRU) producono effetti più consistenti e omogenei dei meccanismi di mero incentivo, anche se richiedono un'attenta cura del coordinamento fra Stato ed enti locali;
4. la pluralità degli operatori – comprese cooperative e PMI – è preconditione di efficacia (Vienna, Paesi Bassi); modelli concentrati in pochi attori istituzionali o internazionali (come quello che il DL 66/2026 sembra prefigurare con la soglia di 1 miliardo di IDE) tendono a produrre interventi di nicchia geografica concentrati nei grandi poli metropolitani, con ridotta capacità di mobilitazione territoriale diffusa;
5. l'orizzonte temporale del finanziamento agevolato deve essere strutturalmente di lungo periodo (40-50 anni in Francia, 35-40 anni a Vienna), coerente con la durata dei vincoli di destinazione, per garantire la sostenibilità finanziaria delle operazioni nell'arco temporale di ammortamento degli investimenti.

Le proposte emendative di cui al § 7 si pongono in coerenza con tali indicazioni.

In particolare, l'abbassamento della soglia di accesso al regime speciale (§ 7.1), l'estensione delle semplificazioni dell'art. 8 al Capo III (§ 7.3), l'istituzione del Fondo di garanzia (§ 7.4), la riserva di lotti per PMI (§ 7.5), il comparto del Fondo Housing Coesione per operazioni di taglia media (§ 7.6) e il pacchetto di misure fiscali di accompagnamento (§ 7.10) costituiscono nel loro insieme una proposta organica di riallineamento del DL 66/2026 verso le migliori pratiche europee.

Si raccomanda, infine, che il decreto di conversione preveda – eventualmente attraverso un ordine del giorno collegato – un mandato al Governo per la presentazione, entro dodici mesi, di una relazione di benchmark sistematico fra l'attuazione del Piano Casa italiano e i modelli di policy europei, anche al fine di orientare gli adeguamenti normativi successivi.

10. LA DENSITÀ DELLA DELEGA REGOLAMENTARE E I RISCHI ATTUATIVI

Una valutazione tecnica del DL 66/2026 non può prescindere dalla constatazione che molteplici aspetti sostanziali della disciplina sono rinviati a decreti attuativi di rango secondario (DPCM, decreti interministeriali, decreti del Direttore dell'Agenzia delle entrate, regolamento di gestione del Fondo Housing Coesione, linee guida ANCI), il cui tempo di emanazione e la cui effettiva adozione costituiscono incognita rilevante per la programmazione degli operatori privati.

Tabella 3 – Principali atti attuativi del DL 66/2026

| Norma | Oggetto del provvedimento | Atto | Termine |
|------------------------|--|---|------------------------------|
| Art. 2 | Convenzione MIT-Invitalia per gestione 970 mln; avvisi pubblici per selezione proposte | Convenzione + avvisi | Non fissato |
| Art. 3, c. 1 | Nomina Commissario straordinario | DPCM | Non fissato |
| Art. 3, c. 3 | Schemi-tipo di convenzione enti proprietari / soggetti attuatori | Ordinanza Commissario | Entro 30 gg dal DPCM |
| Art. 4, c. 2 | Disciplina attuativa Fondo morosità incolpevole ERP | Decreto MIT-MEF | 60 gg dall'entrata in vigore |
| Art. 5, c. 1 | Procedure di alienazione alloggi ERP, criteri e diritto di opzione | Decreto MIT-MEF-Affari regionali, intesa Conferenza unificata | 60 gg |
| Art. 7, c. 3 | Regolamento di gestione Fondo Housing Coesione | Regolamento INVIMIT / Dipartimento Coesione | Non fissato |
| Art. 9, c. 3, lett. i) | Modalità tecniche trasmissione contratti registrati | Prov. Direttore Agenzia Entrate | 60 gg |
| Art. 9, c. 3, lett. i) | Linee guida ANCI per atti convenzionali Comuni | Linee guida ANCI | Non fissato |
| Art. 9, c. 9 | Criteri soggettivi accesso edilizia integrata e ulteriori misure attuative | DPCM, intesa Conferenza unificata | Non fissato |

| Norma | Oggetto del provvedimento | Atto | Termine |
|---------------|--|---|-------------|
| Art. 11, c. 1 | Disposizioni per realizzazione interventi ERP / attuazione decreto | DPCM, parere Conferenza unificata | Non fissato |
| Art. 11, c. 4 | Investimenti Casse di previdenza in edilizia integrata | Decreto attuativo art. 14, c. 3, DL 98/2011 | Non fissato |

La tabella evidenzia come ben quattro atti attuativi siano privi di termine di emanazione e come quelli muniti di termine (60 gg) richiedano intese complesse (Conferenza unificata) il cui completamento entro il termine appare, allo stato, sfidante.

L'esperienza degli ultimi cicli di legislazione di settore (Piano Casa Italia 2024-2025, programmi PINQuA e "Sicuro, Verde, Sociale") mostra che il tempo medio fra l'entrata in vigore di un decreto e l'effettiva operatività degli strumenti regolamentari attuativi è frequentemente superiore a dodici mesi, con conseguenze negative sulla bancabilità degli interventi e sulla pianificazione industriale degli operatori.

Proposta. Si chiede l'introduzione, in sede di conversione, di una clausola di accelerazione che fissi termini perentori per l'emanazione di tutti i decreti attuativi privi di termine (suggerito: 90 giorni dall'entrata in vigore della legge di conversione), prevedendo che il decorso del termine senza adozione comporti, per le sole disposizioni procedurali, l'applicazione diretta delle norme primarie nei limiti della loro autosufficienza.

11. CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

Il decreto-legge 66/2026 affronta una questione di assoluta rilevanza sociale ed economica e introduce alcuni strumenti innovativi che, nella prospettiva di Confimi Industria, possono contribuire al rilancio del comparto a condizione che alcune criticità sistemiche siano corrette in sede di conversione.

Confimi Industria condivide l'impianto generale del Piano Casa e l'urgenza di intervenire con risorse e strumenti dedicati. Tuttavia, l'attuale articolazione del decreto presenta una asimmetria che rischia di compromettere l'efficacia complessiva:

- gli investitori istituzionali internazionali di grandissima taglia (≥ 1 miliardo di IDE) accedono al regime semplificato e alle deroghe più incisive;
- i soggetti pubblici e gli ex IACP accedono alle risorse del Programma straordinario di cui all'art. 2;
- gli investitori istituzionali nazionali (Casse di previdenza, INPS) trovano spazi di valorizzazione del patrimonio;
- gli operatori privati non istituzionali di piccola e media dimensione – che costituiscono la componente prevalente della filiera nazionale e l'unico soggetto industriale realmente diffuso sul territorio – si trovano in una posizione residuale, soggetti ai vincoli più stringenti del Capo III ordinario senza accesso alle correlative semplificazioni del Capo II.

Tale asimmetria non è solo di carattere giuridico-formale: essa rischia di tradursi, sul piano dell'effettiva attuazione, in una concentrazione degli interventi nei grandi poli metropolitani ad alta capacità di attrazione di capitale estero (essenzialmente Milano e, in parte, Roma) e in una sostanziale assenza di iniziative nei territori intermedi e nelle aree interne, dove il fabbisogno abitativo è altrettanto rilevante ma la dimensione di mercato non consente di mobilitare investitori di taglia istituzionale internazionale.

Confimi Industria chiede pertanto alla Commissione di considerare con attenzione le proposte emendative formulate al § 7, in particolare:

- la modifica della soglia di accesso al regime speciale (art. 9, c. 7), oggi fissata in 1 miliardo di euro di IDE, da sostituirsi con criteri tarati sulla scala del mercato italiano e che riconoscano il ruolo dei consorzi e delle reti d'impresa;
- l'estensione delle semplificazioni dell'art. 8 agli interventi del Capo III in regime ordinario, almeno per la quota di edilizia convenzionata;
- la riduzione della soglia di proprietà unitaria ex art. 6 da 25 a 12 unità immobiliari, per riflettere la struttura reale del mercato italiano;
- l'istituzione di un Fondo di garanzia per morosità incolpevole nell'edilizia integrata, specularmente al Fondo ERP di cui all'art. 4;
- la previsione di un comparto specifico del Fondo Housing Coesione destinato a operazioni di taglia media (10-50 mln) con coinvolgimento di operatori italiani di dimensione medio-piccola;
- la riserva di lotti per PMI negli avvisi pubblici di Invitalia ex art. 2;

- misure fiscali di accompagnamento (IVA agevolata 4%, registro/ipocatastali in misura fissa, credito d'imposta, esenzione IMU);
- la fissazione di termini perentori per l'emanazione degli atti attuativi, oggi in larga parte non scadenzati;
- una clausola di coordinamento normativo con la L. 560/1993, la L. 244/2007 commi 258-259, gli artt. 17-18 DPR 380/2001, l'art. 35 L. 865/1971 e le leggi regionali di settore.

La filiera delle costruzioni e dello sviluppo immobiliare è uno dei principali moltiplicatori dell'economia reale: dalle recenti stime emerge che ogni euro investito nel settore genera un effetto moltiplicatore sul PIL pari a 1,7 nel breve termine e a 2,2 nel medio periodo, oltre a un significativo effetto occupazionale (15 addetti diretti per ogni milione di euro investito).

Una correzione mirata del DL 66/2026, nella direzione indicata, non rappresenta solo una difesa di un comparto produttivo: è un investimento sull'effettiva capacità del Paese di tradurre le risorse mobilitate in risposte concrete al disagio abitativo, generando al contempo crescita, occupazione e coesione sociale nei territori.

Confimi Industria resta a disposizione della Commissione per ogni ulteriore approfondimento tecnico, ivi inclusa la formulazione operativa di emendamenti specifici.

ALLEGATO – GLOSSARIO TECNICO ESSENZIALE

| Termine | Definizione |
|---------------------------------|---|
| ERP | Edilizia residenziale pubblica: alloggi di proprietà degli enti pubblici (ex IACP, ATER, Comuni) destinati ai nuclei a basso reddito iscritti in graduatoria. |
| ERS | Edilizia residenziale sociale: alloggi a canone calmierato realizzati da soggetti pubblici o privati, destinati alla "fascia grigia" di popolazione tra ERP e mercato libero. Definita dal DM 22 aprile 2008. |
| Edilizia integrata | Programma misto che combina edilizia convenzionata (almeno 70%) ed edilizia residenziale libera (massimo 30%), disciplinato dal Capo III del DL 66/2026. |
| Edilizia convenzionata | Edilizia destinata a soggetti meno abbienti, costruita da privati in convenzione con la PA, con prezzi/canoni calmierati e vincoli temporali di destinazione. |
| IDE | Investimenti diretti esteri: capitali di provenienza estera destinati ad attività produttive durature. |
| IACP / ATER / ACER | Istituti autonomi case popolari (denominazione storica). Nel Lazio: ATER. In Emilia-Romagna: ACER. Sono i soggetti regionali gestori del patrimonio ERP. |
| INVIMIT SGR | Investimenti Immobiliari Italiani SGR S.p.A., società di gestione del risparmio interamente partecipata dal MEF, gestore del Fondo Housing Coesione. |
| Invitalia | Agenzia nazionale per l'attrazione degli investimenti e lo sviluppo d'impresa S.p.A., "soggetto gestore" del Programma straordinario ex art. 2 DL 66/2026. |
| PPP | Partenariato pubblico-privato: operazione contrattuale di lungo periodo tra PA e operatore privato in cui il privato finanzia, realizza e gestisce, assumendo il rischio operativo. Disciplinato dal Libro IV (artt. 174-208) del D.Lgs. 36/2023. |
| PPP – Decisioni Eurostat | Criteri europei che disciplinano la classificazione in bilancio delle operazioni di PPP, ai fini della loro contabilizzazione on/off balance sheet per gli enti pubblici. |
| OMI | Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate: fornisce le quotazioni semestrali di mercato a livello di zone OMI omogenee. |
| Rent-to-buy | Locazione di lunga durata con facoltà di riscatto progressivo, secondo scadenze predefinite. Disciplinato dall'art. 6 del DL 66/2026 e dal D.L. 133/2014. |
| Fascia grigia | Popolazione con ISEE superiore alle soglie ERP ma con redditi insufficienti per il mercato libero: target principale dell'ERS e dell'edilizia integrata. |
| Vincolo trentennale | Obbligo di mantenere la destinazione d'uso e le condizioni di canone/prezzo calmierato per 30 anni dalla data di fine lavori (artt. 8, c. 3 e 9, c. 5 DL 66/2026). |
| Atto d'obbligo | Atto unilaterale del proprietario, trascritto nei registri immobiliari, con cui ci si impegna nei confronti del Comune al rispetto di specifici vincoli (durata, canoni, destinazione). |
| Conferenza di servizi | Strumento di coordinamento procedurale tra amministrazioni, disciplinato dagli artt. 14 ss. della L. 241/1990. Forma semplificata: artt. 14-bis. |

| Termine | Definizione |
|--------------------|---|
| SCIA | Segnalazione certificata di inizio attività: titolo edilizio alternativo al permesso di costruire, applicabile a interventi specifici. |
| FSC | Fondo per lo Sviluppo e la Coesione: risorse nazionali aggiuntive per il riequilibrio economico e sociale (programmazione 2021-2027: 78,1 mld). |
| FESR | Fondo Europeo di Sviluppo Regionale: principale strumento finanziario UE della politica di coesione. |
| Fondo IGRUE | Fondo di rotazione per l'attuazione delle politiche comunitarie, ex L. 183/1987: copre il cofinanziamento nazionale dei programmi UE. |