



XIX Legislatura

Camera dei deputati

Commissione VIII “Ambiente, Territorio e Lavori Pubblici”

Documento di osservazioni e proposte

**Conversione in legge del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66,
recante disposizioni urgenti per il Piano Casa**

AC 2920

19 maggio 2026

CNA e Confartigianato ringraziano la Commissione per l'opportunità di intervenire nell'ambito dell'esame del decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66, recante disposizioni urgenti per il Piano Casa.

Il provvedimento affronta un tema che oggi rappresenta una delle principali emergenze economiche e sociali del Paese. Il tema abitativo non riguarda più soltanto l'edilizia residenziale pubblica in senso tradizionale, ma investe il funzionamento complessivo del mercato immobiliare, la sostenibilità economica delle famiglie, la disponibilità di alloggi accessibili, la rigenerazione urbana, la transizione energetica degli edifici e, più in generale, la tenuta sociale dei territori.

Occorre inoltre considerare che il tema della casa si inserisce oggi in un contesto di profondo cambiamento strutturale del Paese. L'Italia sta vivendo un inverno demografico sempre più evidente, con una progressiva riduzione della popolazione e una trasformazione molto significativa della composizione sociale e familiare. Questo elemento ci dice con chiarezza che il tema abitativo del futuro non può essere affrontato esclusivamente attraverso una logica espansiva fondata sulla nuova edificazione.

Il tema centrale diventa sempre più quello della rigenerazione, del recupero, della riqualificazione e della corretta gestione del patrimonio esistente, anche perché il modello familiare è profondamente cambiato rispetto al passato. I nuclei familiari sono oggi mediamente molto più piccoli, aumentano le persone sole, crescono le situazioni di fragilità sociale, i giovani faticano ad accedere all'autonomia abitativa, mentre aumentano parallelamente le esigenze legate all'invecchiamento della popolazione. Va tenuto altresì presente che il 20% delle famiglie italiane è in affitto (circa 5,2 mln di famiglie) e che 2,2 mln di famiglie ha l'abitazione in usufrutto o a titolo gratuito. Questo genera una domanda abitativa completamente diversa rispetto a quella che aveva caratterizzato le grandi fasi espansive dell'edilizia del passato.

A ciò si aggiunge una crescente spaccatura territoriale. Esistono aree urbane e metropolitane nelle quali il costo della casa, sia in acquisto sia in locazione, è diventato insostenibile per una parte crescente della popolazione, mentre parallelamente esistono territori interni, periferici o marginali caratterizzati da spopolamento, immobili vuoti e perdita progressiva di servizi e funzioni sociali. Anche all'interno delle stesse città si è accentuata una forte distanza tra centri urbani e periferie, tra aree attrattive e aree che invece continuano a subire fenomeni di impoverimento sociale, degrado urbano e riduzione della qualità abitativa.

È evidente quindi che parlare oggi di politiche abitative significa affrontare non soltanto un tema edilizio, ma una questione che riguarda la coesione sociale, l'equilibrio territoriale, la sostenibilità economica delle famiglie e il futuro stesso delle città e delle comunità locali. C'è bisogno di un approccio organico, in grado di superare la logica dell'intervento settoriale a favore della definizione di una strategia nazionale sul settore dell'edilizia che si configuri come una politica industriale vera e propria.

Il decreto rappresenta certamente un passaggio importante perché, dopo un lungo periodo nel quale il tema del Piano Casa è stato più volte richiamato nel dibattito pubblico e politico, si prova finalmente a costruire un quadro organico sul tema della politica abitativa. È evidente che, nel tempo, il continuo richiamo a questo intervento abbia inevitabilmente generato aspettative significative da parte di famiglie, imprese, operatori del settore, investitori e territori, tutti soggetti che oggi guardano al Piano come a una possibile risposta a una criticità abitativa sempre più evidente.

Allo stesso tempo, la lettura puntuale del testo evidenzia con chiarezza che la reale efficacia del Piano dipenderà dalla capacità di trasformare obiettivi condivisibili in strumenti concretamente sostenibili dal punto di vista economico, operativo e industriale.

Le misure di semplificazione previste dal decreto rappresentano certamente un elemento positivo, in particolare per quanto riguarda il ricorso alla conferenza di servizi semplificata e gli strumenti introdotti per accelerare gli interventi di recupero e rigenerazione urbana.

Tuttavia, riteniamo necessario intervenire ulteriormente, poiché nella pratica molti interventi continuano a incontrare difficoltà legate alla complessità delle procedure amministrative, alla sovrapposizione di norme e competenze e alla presenza di regole spesso differenti da territorio a territorio.

Permangono, infatti, criticità nel coordinamento tra titoli edilizi, autorizzazioni paesaggistiche, pareri degli enti competenti e discipline regionali e comunali, con il rischio concreto di rallentare l'apertura dei cantieri, aumentare i costi degli interventi e ridurre la sostenibilità economica degli investimenti.

Per questa ragione riteniamo necessario rafforzare il coordinamento tra amministrazioni, favorire una maggiore interoperabilità tra SUAP, SUE ed enti coinvolti nei procedimenti, promuovere l'utilizzo di modulistica standardizzata e garantire tempi autorizzativi realmente certi.

In questo senso, risulta altresì importante evitare che gli interventi siano strutturati esclusivamente su dimensioni, requisiti di partecipazione e modalità di affidamento tali da favorire soltanto grandi operatori economici, garantendo invece condizioni che consentano anche alle micro e piccole imprese specialmente dei territori di riferimento, che rappresentano una parte rilevante del settore delle costruzioni, di partecipare concretamente alla realizzazione degli interventi previsti dal Piano Casa.

L'impianto del Piano si sviluppa lungo tre direttrici principali: il recupero del patrimonio ERP e sociale esistente, l'attivazione di programmi di edilizia integrata con il coinvolgimento di investimenti privati e l'introduzione di strumenti di semplificazione procedurale e *governance* straordinaria. Come organizzazioni di rappresentanza delle piccole e medie imprese delle costruzioni riteniamo positivo che il legislatore abbia riportato al centro temi che da tempo evidenziamo, come la necessità di intervenire sul patrimonio esistente, la centralità della rigenerazione urbana, la riduzione dei tempi autorizzativi e la necessità di affrontare il disagio abitativo anche della cosiddetta "fascia grigia", cioè quella parte crescente di popolazione che non rientra nell'ERP ma non riesce comunque ad accedere al mercato.

Vi sono tuttavia alcuni aspetti che riteniamo necessario evidenziare. Il primo riguarda il tema delle risorse. Il decreto individua una dotazione certa pari a 970 milioni di euro tra il 2026 e il 2030, destinata principalmente al recupero degli alloggi ERP oggi non assegnabili e ad interventi di edilizia sociale. Occorre però evidenziare che una parte significativa delle risorse oggi considerate "certe" deriva in realtà da riallocazioni o riprogrammazioni di fondi già esistenti e già destinati a capitoli sostanzialmente analoghi, attraverso il ricorso a FSC, fondi europei e altri strumenti già presenti nella programmazione pubblica. Parallelamente, ulteriori risorse richiamate nel decreto risultano subordinate a successivi provvedimenti attuativi o a ulteriori strumenti finanziari.

Questo elemento è particolarmente rilevante perché gli obiettivi annunciati sul piano politico appaiono molto ambiziosi rispetto alle risorse immediatamente disponibili. Anche senza entrare nel merito dei singoli numeri richiamati nel dibattito pubblico, è evidente che gli stanziamenti oggi effettivamente individuati rischiano di risultare compatibili prevalentemente con interventi di manutenzione leggera o recuperi limitati, mentre appaiono difficilmente sufficienti laddove il patrimonio necessita di operazioni più profonde di efficientamento energetico, adeguamento o miglioramento sismico, riqualificazione impiantistica o rigenerazione edilizia significativa.

Oggi il processo di decarbonizzazione degli edifici non è più soltanto una questione ambientale. Per il sistema delle costruzioni, ma soprattutto per famiglie e imprese, è diventato un tema economico. I continui *shock* energetici degli ultimi anni dimostrano infatti che l'efficientamento energetico degli edifici rappresenta anche una leva di riduzione della vulnerabilità economica del Paese. Proprio per questo occorre evitare che gli obiettivi energetici e ambientali vengano scaricati integralmente sui cittadini senza adeguati strumenti di accompagnamento economico e finanziario. L'efficientamento energetico richiede investimenti importanti e, senza strumenti sostenibili di accesso al credito e condizioni economiche coerenti, rischia di diventare irrealizzabile per una parte significativa delle famiglie.

In tale ottica, è utile ricordare che il Fondo sociale per il clima è stato istituito a livello europeo proprio per ridurre i possibili impatti del processo di decarbonizzazione sui soggetti più "esposti" (cittadini e microimprese, anche in vista dell'applicazione, a partire dal 2028, dell'ETS2, esteso anche al settore residenziale), attraverso l'implementazione – a livello di Stato membro – di misure di accompagnamento adeguate allo scopo. Il Fondo sociale per il clima prevede circa 7 mld di euro a favore del nostro, una somma che può essere modulata in maniera più efficiente per la decarbonizzazione del parco immobiliare pubblico oggetto del Piano Casa.

In questo quadro assume un ruolo strategico anche la qualità tecnologica e impiantistica degli interventi. Il processo di rigenerazione e recupero del patrimonio abitativo dovrebbe infatti rappresentare anche un'occasione per accompagnare concretamente la transizione energetica e digitale degli edifici, favorendo la diffusione di impianti ad alta efficienza, sistemi di produzione da fonti rinnovabili, accumuli energetici, predisposizione alla mobilità elettrica, sistemi di monitoraggio dei consumi e infrastrutture multiservizio degli edifici.

Riteniamo pertanto opportuno che gli strumenti attuativi del Piano valorizzino gli interventi che garantiscono edifici realmente predisposti alla transizione energetica, anche attraverso criteri premiali nei programmi di rigenerazione urbana e negli interventi di edilizia sociale e integrata.

Allo stesso tempo, occorre evitare che il processo di decarbonizzazione venga accompagnato da duplicazioni normative e aggravamenti amministrativi che rischiano di rallentare proprio la capacità realizzativa del settore. In questo senso desta forte preoccupazione il recente recepimento della Direttiva RED III, che, in particolare attraverso gli articoli 34 e 35 del decreto legislativo 9 gennaio 2026, n. 5, introduce nuovi obblighi di certificazione e qualificazione aggiuntivi rispetto al quadro già previsto dal DM 37/2008.

Si tratta di un elemento che rischia di produrre effetti negativi proprio nella fase in cui il Paese avrebbe invece necessità di rafforzare la capacità operativa delle imprese impiantistiche chiamate a realizzare gli obiettivi di efficientamento energetico e decarbonizzazione del patrimonio edilizio. Per questa ragione riteniamo fondamentale confermare il DM 37/08 quale riferimento nazionale per la qualificazione delle imprese installatrici, evitando sovrapposizioni regolatorie e valorizzando semmai percorsi di aggiornamento tecnico coerenti con l'evoluzione tecnologica del settore.

Un secondo tema riguarda la struttura stessa del Piano. Il decreto non può essere letto esclusivamente come un intervento di edilizia sociale. Una parte significativa dell'impianto assume infatti i caratteri di una grande operazione immobiliare e finanziaria a regia pubblica, fondata sulla valorizzazione del patrimonio esistente, sull'attivazione di fondi, sull'utilizzo di strumenti finanziari e sull'attrazione di capitali privati. Il ruolo attribuito a INVIMIT SGR, l'istituzione del Fondo *Housing* Coesione, il ricorso a programmi integrati e il coinvolgimento di investitori istituzionali evidenziano chiaramente questa impostazione.

Si tratta di una scelta legittima e, in parte, inevitabile in una fase di scarsità di risorse pubbliche. Tuttavia, proprio questa impostazione richiede grande attenzione affinché la finalità sociale dell'abitare non venga progressivamente subordinata esclusivamente alla sostenibilità finanziaria delle operazioni. Il rischio non risiede nella partecipazione dei privati in sé, ma nell'eventuale squilibrio tra interesse pubblico, accessibilità reale degli alloggi, sostenibilità economica delle operazioni e logiche di valorizzazione immobiliare.

All'interno di questo quadro emerge inoltre un ulteriore elemento di grande attenzione per il sistema delle costruzioni. La forte caratterizzazione finanziaria e immobiliare del Piano, unita al ricorso a grandi programmi integrati e a investimenti di rilevante dimensione, rischia di produrre una progressiva marginalizzazione delle piccole e medie imprese della filiera edilizia. Il sistema italiano delle costruzioni è composto prevalentemente da PMI diffuse nei territori, competenze artigiane, filiere locali e capacità realizzative radicate. Occorre evitare che queste imprese vengano relegate a un ruolo meramente esecutivo all'interno di operazioni guidate esclusivamente da grandi operatori finanziari e immobiliari.

Riteniamo fondamentale che gli strumenti attuativi garantiscano un reale coinvolgimento della filiera produttiva territoriale, condizioni contrattuali sostenibili lungo tutta la catena degli affidamenti e una suddivisione degli interventi compatibile anche con la struttura dimensionale delle PMI. La rigenerazione urbana e l'*housing* sociale non possono trasformarsi esclusivamente in operazioni finanziarie; devono diventare anche una leva stabile di sviluppo produttivo, occupazionale e territoriale.

Per questa ragione riteniamo necessario rafforzare, anche nell'ambito degli interventi previsti dal decreto, l'applicazione del principio di suddivisione in lotti funzionali e prestazionali previsto dall'articolo 62, comma 1, del decreto legislativo 31 marzo 2023, n. 36. La suddivisione in lotti deve rappresentare la regola ordinaria nella strutturazione degli affidamenti, mentre l'eventuale mancata suddivisione dovrebbe costituire un'eccezione adeguatamente motivata sotto il profilo tecnico ed economico dalla stazione appaltante. Tale impostazione risulta essenziale per garantire l'effettiva accessibilità del mercato anche alle PMI, favorire la partecipazione delle imprese territoriali e preservare il pluralismo produttivo della filiera delle costruzioni.

Allo stesso tempo, riteniamo opportuno valorizzare, nell'ambito dei criteri premiali previsti nei bandi e nelle procedure di affidamento, l'applicazione dei contratti collettivi nazionali dell'edilizia sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative. In tale ambito appare altresì importante rafforzare gli strumenti di verifica della regolarità e della corretta applicazione contrattuale attraverso il sistema del DURC di congruità, quale strumento di contrasto al *dumping* contrattuale, al lavoro irregolare e alle distorsioni competitive.

Con specifico riferimento agli interventi realizzati mediante partenariato pubblico-privato, riteniamo inoltre necessario prevedere strumenti che garantiscano un coinvolgimento effettivo della filiera delle PMI anche nelle operazioni di maggiore dimensione economica e finanziaria. In questa prospettiva potrebbe risultare opportuno prevedere una quota riservata non inferiore al 40 per cento del valore complessivo dei lavori a favore di ATI/Reti e Consorzi costituiti esclusivamente da micro, piccole e medie imprese, al fine di favorire la partecipazione diretta del tessuto produttivo territoriale anche all'interno dei grandi programmi integrati di rigenerazione urbana e *housing* sociale.

E nel caso di accordi quadro pluriennali, di ingente valore, definire i requisiti di accesso ai bandi commisurati agli importi annuali piuttosto che all'importo complessivo dell'intervento.

Ulteriore elemento di attenzione riguarda il tema del subappalto. In interventi caratterizzati da forte complessità finanziaria e articolazione della filiera, occorre evitare fenomeni di eccessiva frammentazione esecutiva che rischiano di compromettere trasparenza, sicurezza, qualità delle lavorazioni e corretta applicazione dei contratti collettivi. Per questa ragione riteniamo opportuno limitare il ricorso al subappalto vietando forme di subappalto a cascata, fatta salva la possibilità di autorizzare specifiche lavorazioni specialistiche nei casi previsti dall'articolo 119, comma 2, del decreto legislativo n. 36 del 2023 e previa motivata autorizzazione della stazione appaltante. Parallelamente, appare fondamentale garantire il pagamento diretto del subappaltatore entro termini certi dall'emissione del SAL, al fine di tutelare l'equilibrio finanziario delle imprese esecutrici, ridurre tensioni di liquidità lungo la filiera e rafforzare la regolarità complessiva del sistema degli affidamenti.

Vi è poi un ulteriore tema strategico che riteniamo necessario affrontare: quello del partenariato pubblico-privato. Il decreto richiama più volte il coinvolgimento di capitali privati, fondi e investitori istituzionali nella realizzazione degli interventi di *housing* sociale e rigenerazione urbana. Se però il PPP deve continuare a rappresentare uno strumento realmente utile per sviluppare programmi complessi di trasformazione urbana e interventi di interesse pubblico, occorre oggi intervenire anche sul quadro normativo, giurisprudenziale e introducendo leve finanziarie che possano promuovere la partecipazione.

Negli ultimi mesi alcune pronunce hanno infatti rimesso fortemente in discussione elementi centrali di equilibrio dello strumento, a partire dal tema del diritto di prelazione. Si tratta di un aspetto molto rilevante perché il PPP si fonda inevitabilmente su una fase preliminare nella quale operatori economici e investitori sostengono costi significativi di progettazione, studio di fattibilità, analisi economico-finanziaria e costruzione delle operazioni. Se viene meno una tutela minima dell'iniziativa proposta, il rischio concreto è che il partenariato pubblico-privato perda progressivamente attrattività sia per gli investitori sia per il sistema delle imprese. Per questa ragione riteniamo necessario un intervento normativo chiarificatore che

consenta di preservare l'equilibrio dello strumento ed evitare che il PPP smetta di essere percepito come un modello efficace per attrarre investimenti e sviluppare interventi complessi di interesse pubblico.

Un ulteriore tema riguarda il funzionamento complessivo del mercato abitativo. Il problema della casa oggi non può essere affrontato esclusivamente come carenza di edilizia pubblica. Esiste certamente un problema di recupero e manutenzione del patrimonio ERP, ma esistono anche profonde distorsioni nel funzionamento complessivo del mercato. Una parte rilevante del patrimonio pubblico risulta spesso occupata in situazioni che richiederebbero verifiche aggiornate sui requisiti economici e patrimoniali. Per questo riteniamo che, nell'ambito delle attività di ricognizione attribuite al Commissario straordinario, possa essere utile prevedere anche una ricognizione puntuale sullo stato di possesso e utilizzo degli immobili ERP.

Parallelamente esiste il tema della locazione privata. Oggi molti piccoli proprietari scelgono di non immettere immobili sul mercato non per assenza di domanda, ma per il timore legato alla morosità, ai tempi di sfratto e alla difficoltà di rientrare in possesso dell'immobile. A questo si aggiungono pressione fiscale, costi di manutenzione, adeguamenti energetici, periodi di sfritto e rischi economici complessivi. Si arriva così a un paradosso concreto: in alcune realtà può risultare economicamente meno rischioso lasciare un immobile vuoto piuttosto che concederlo in locazione ordinaria.

A questo si somma il forte incremento degli affitti brevi turistici, che in molte città stanno sottraendo quote significative di patrimonio al mercato residenziale tradizionale. Il tema della casa, quindi, non può essere affrontato in modo ideologico contrapponendo proprietà privata ed esigenze sociali. Occorre piuttosto costruire un sistema di regole che renda nuovamente sostenibile, conveniente e sicura la funzione abitativa del patrimonio immobiliare.

Per questa ragione riteniamo che il tema abitativo richieda una strategia molto più ampia, capace di tenere insieme rigenerazione urbana, recupero dell'esistente, corretta gestione dell'ERP, certezza giuridica nei rapporti di locazione, equilibrio fiscale, efficientamento energetico sostenibile, valorizzazione del patrimonio privato ed equilibrio tra locazioni turistiche e residenziali.

In questo quadro riteniamo, altresì, fondamentale prevedere agevolazioni specifiche per il recupero degli immobili dismessi e per la rivitalizzazione dei centri storici, anche di piccole dimensioni. Si tratta di patrimoni spesso inutilizzati che, se adeguatamente sostenuti con incentivi mirati e semplificazioni, possono contribuire ad ampliare l'offerta abitativa, contrastare lo spopolamento e sostenere le economie locali. Rendere conveniente il recupero rispetto alla nuova edificazione rappresenta una leva strategica per la coesione territoriale e lo sviluppo del settore delle costruzioni.

Appare inoltre necessario garantire maggiore stabilità e prevedibilità agli strumenti di incentivazione fiscale, favorendo una programmazione pluriennale degli interventi e introducendo meccanismi di premialità legati agli obiettivi di efficientamento energetico, alla qualità degli interventi e alle caratteristiche sociali dei beneficiari, in particolare privilegiando l'accesso alle giovani coppie e ai nuclei in condizione di fragilità.

In questa prospettiva risulta altresì strategico rafforzare gli strumenti di conoscenza e gestione del patrimonio edilizio, anche attraverso la piena valorizzazione del fascicolo digitale dell'immobile, quale

elemento in grado di semplificare i processi autorizzativi, migliorare la trasparenza del mercato e accompagnare in modo più efficace gli interventi di riqualificazione e rigenerazione.

In conclusione, riteniamo che il Piano Casa rappresenti un passaggio importante e potenzialmente strategico per il futuro del Paese. Tuttavia, la sua reale efficacia dipenderà da alcuni fattori decisivi: risorse realmente disponibili, sostenibilità economica delle operazioni, tempi certi, capacità amministrativa, coinvolgimento effettivo delle PMI ed equilibrio tra finalità sociale e logiche finanziarie.

Senza questi elementi, il rischio concreto è che obiettivi condivisibili e ambiziosi rimangano difficilmente traducibili in cantieri reali, investimenti concreti e risposte effettive al disagio abitativo.