



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

**Decreto-legge recante
“Disposizioni urgenti per il Piano Casa” (C. 2920)**

**VIII Commissione permanente Ambiente, Territorio e Lavori pubblici
Camera dei Deputati**

19 maggio 2026

PREMESSE

Il provvedimento intercetta, in linea con le più recenti raccomandazioni europee, una delle principali emergenze economiche e sociali del Paese, ovvero la crescente difficoltà di accesso all'abitazione, che oggi riguarda non solo le fasce più fragili della popolazione ma una platea più ampia di cittadini, lavoratori e famiglie. Ad avviso di questa Associazione il Piano si caratterizza per un apprezzabile approccio di sistema, coerente con la complessità della sfida e con la necessità di attivare strumenti stabili e scalabili nel tempo.

Tre, in particolare, i punti di forza del provvedimento:

- **l'attenzione rivolta anche alla c.d. "fascia grigia"**, ossia a quei nuclei che, pur disponendo di un reddito, non riescono oggi ad accedere al mercato abitativo a condizioni sostenibili. Il Piano riconosce esplicitamente come il tema della casa non riguardi più esclusivamente situazioni di marginalità sociale, ma rappresenti ormai un fattore critico per la tenuta economica e la competitività dei territori, soprattutto nelle aree urbane a maggiore tensione abitativa;
- **la scelta di fondare parte dell'attuazione del programma su un modello di partenariato pubblico-privato**; si tratta di un'impostazione condivisibile e necessaria in quanto la dimensione del fabbisogno abitativo richiede la mobilitazione di capitali privati e di investimenti istituzionali, in una logica di complementarità rispetto alle risorse pubbliche, al fine di garantire continuità, sostenibilità finanziaria e capacità realizzativa agli interventi;
- **la valorizzazione del patrimonio immobiliare pubblico in chiave di edilizia sociale e residenziale sostenibile**, attraverso il recupero e la rifunzionalizzazione di immobili oggi inutilizzati o sottoutilizzati. Un approccio che consente non solo di ampliare l'offerta abitativa, ma anche di promuovere processi di rigenerazione urbana e di efficientamento nell'utilizzo del patrimonio esistente.

In questo quadro, emerge tuttavia una considerazione di carattere più generale. Il ricorso, previsto dal Piano, a strumenti derogatori e a meccanismi commissariali per accelerare la realizzazione degli interventi conferma, ancora una volta, la necessità di una riforma strutturale della disciplina urbanistica ed edilizia nazionale. Le misure straordinarie possono rappresentare un utile fattore abilitante nella fase di avvio del programma, ma non possono costituire una soluzione permanente. Per garantire nel tempo la capacità del sistema di rispondere alla domanda abitativa e attrarre investimenti, è indispensabile intervenire sulle cause profonde delle inefficienze autorizzative e procedurali che oggi rallentano la trasformazione urbana e immobiliare.

IL RECUPERO DEL PATRIMONIO DI EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA E SOCIALE

L'ambito disciplinato dal primo pilastro del Piano Casa, ovvero il "Programma straordinario nazionale di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e sociale" coinvolge gli operatori privati in via prevalentemente indiretta, nella misura in cui l'attivazione dell'intervento privato risulta subordinata alle iniziative e alla capacità programmatica degli Enti territoriali. In tale contesto, appare tuttavia opportuno formulare alcune considerazioni funzionali al più efficace perseguimento degli obiettivi del Piano.

In particolare, la scelta di concentrare in un **unico Commissario straordinario nazionale** le funzioni di individuazione degli immobili da destinare agli interventi di recupero e rifunzionalizzazione **rischia di determinare elementi di rigidità operativa non coerenti con la natura fortemente territoriale del**

fabbisogno abitativo. La ricognizione del patrimonio disponibile e la definizione delle priorità di intervento richiedono infatti una conoscenza puntuale delle dinamiche urbane, sociali e immobiliari locali. In questa prospettiva, **una governance maggiormente articolata su base regionale, metropolitana o provinciale potrebbe garantire maggiore efficacia attuativa,** migliore coordinamento con gli enti territoriali e una più rapida messa a terra degli interventi.

Permane inoltre un profilo di incertezza in relazione all'**effettiva estensione dei poteri derogatori attribuiti al Commissario.** Sebbene il decreto riconosca ampie facoltà straordinarie, le relative funzioni risultano contestualmente qualificate in termini di indirizzo e coordinamento degli Enti locali. Ne deriva un quadro interpretativo non del tutto definito circa la possibilità di incidere concretamente sui procedimenti autorizzativi e sulle discipline urbanistiche locali applicabili ai singoli interventi, che sembrerebbero continuare a ricadere integralmente nella sfera di competenza dei soggetti attuatori e delle amministrazioni territoriali. In sede di conversione, appare pertanto auspicabile una più chiara delimitazione del perimetro applicativo delle deroghe, al fine di garantire certezza operativa agli investitori e uniformità nell'attuazione del Piano.

Sempre nell'ambito dei poteri commissariali, con particolare riferimento agli schemi-tipo di convenzione tra Enti proprietari e soggetti attuatori (art. 3, comma 3, lett. b) si ritiene opportuno prevedere, accanto alla concessione del diritto di superficie per una durata almeno venticinquennale, anche la possibilità per il soggetto attuatore di acquisire la **piena proprietà dell'immobile alla scadenza della convenzione,** a condizioni economiche predeterminate già in sede convenzionale.

Tale previsione appare essenziale ai fini della concreta attrattività del Piano nei confronti dei capitali privati e degli investitori istituzionali. I modelli di investimento immobiliare, infatti, si fondano ordinariamente sulla valorizzazione di diritti reali stabili e sulla prevedibilità del valore finale dell'asset. Un diritto di superficie temporalmente limitato, privo di una prospettiva certa di consolidamento della proprietà, rischierebbe di ridurre significativamente l'interesse del mercato verso operazioni che già presentano margini economici contenuti per finalità sociali e vincoli di convenzionamento. Va infatti considerato che anche strumenti di lunga durata, quali i diritti di superficie novantanovennali, per quanto preferibili, incontrano oggi crescenti difficoltà di collocamento sul mercato degli investimenti. In tale quadro, durate sensibilmente inferiori, non accompagnate da un'opzione di acquisto a valore predeterminato, potrebbero rappresentare un elemento disincentivante alla partecipazione degli operatori privati.

Solleva inoltre alcune **perplexità sotto il profilo strategico e sistemico la previsione di alienazione del patrimonio ERP esistente** rientrante nei progetti di riscatto, accompagnata dal diritto di opzione in favore degli assegnatari non morosi. L'Italia presenta già oggi una dotazione di edilizia residenziale pubblica significativamente inferiore rispetto ai principali partner europei. Il patrimonio ERP rappresenta infatti una quota stimata attorno al 3% dello stock abitativo complessivo, a fronte di una media europea sensibilmente più elevata. In un contesto caratterizzato da crescente tensione abitativa e insufficienza dell'offerta accessibile, la riduzione ulteriore dello stock pubblico rischia pertanto di indebolire uno strumento che storicamente ha svolto una funzione anticiclica e di riequilibrio del mercato. La misura produce inoltre benefici prevalentemente circoscritti agli attuali assegnatari, che acquisiscono gli immobili a valori inevitabilmente inferiori rispetto a quelli di mercato, mentre i proventi derivanti dalle dismissioni non risultano destinati al rifinanziamento del Piano o alla realizzazione di nuova offerta abitativa sociale, ma confluiscono nel Fondo per l'ammortamento dei titoli di Stato.

Ne deriva il rischio di una riduzione netta del patrimonio abitativo sociale disponibile, senza effetti moltiplicativi in termini di nuova produzione residenziale. In tale prospettiva, si ritiene quantomeno opportuno prevedere un vincolo di destinazione dei proventi derivanti dalle alienazioni al rifinanziamento del Piano Casa o, più in generale, a programmi di ampliamento e riqualificazione dell'offerta ERP ed ERS.

Si ritiene opportuno, infine, chiarire la **disposizione di cui al comma 7 dell'articolo 2**, laddove si prevede che alle procedure del Programma straordinario di recupero e manutenzione del patrimonio di edilizia pubblica e sociale possano partecipare anche i soggetti proponenti programmi di edilizia integrata per la parte di edilizia convenzionata. La formulazione attuale, infatti, sebbene sembri prevedere un coinvolgimento dei soggetti privati, lascia spazio a possibili incertezze interpretative e applicative. Tale ambiguità rischia di limitare la partecipazione degli operatori interessati e di compromettere l'efficacia della misura. Per questa ragione, sarebbe **opportuno precisare in maniera chiara l'ambito soggettivo della disposizione, chiarendo espressamente la piena ammissibilità alle procedure dei soggetti attuatori privati in operazioni di partenariato pubblico-privato.**

FONDO HOUSING COESIONE

L'istituzione del "Fondo Housing Coesione" si inserisce nel solco delle esperienze già maturate nel settore dell'edilizia sociale attraverso il sistema integrato dei fondi promosso da Cassa Depositi e Prestiti, riprendendone l'impostazione basata su una logica di "fondo di fondi". In tale architettura, i fondi gestiti da INVIMIT SGR operano come strumenti di investimento capaci di partecipare a fondi-obiettivo promossi o partecipati da Enti territoriali e amministrazioni pubbliche, con l'obiettivo di mobilitare risorse pubbliche e private su iniziative sviluppate a livello locale.

L'impostazione appare condivisibile, in quanto consente di coniugare una regia finanziaria nazionale con la prossimità territoriale necessaria per intercettare i fabbisogni abitativi e costruire operazioni coerenti con le specificità dei singoli contesti urbani. Al tempo stesso, il modello favorisce il coinvolgimento di operatori professionali e investitori istituzionali, valorizzando competenze gestionali e capacità di strutturazione finanziaria essenziali per assicurare scalabilità e continuità agli interventi.

La concreta efficacia dello strumento dipenderà tuttavia in misura determinante dalla definizione del regolamento di gestione del Fondo, che sarà chiamato a disciplinare profili essenziali quali modalità di adesione, criteri di investimento, governance, diritti dei quotisti, sistemi di controllo e rendicontazione, nonché tempistiche operative. È in questa fase attuativa che si misurerà la reale capacità del Fondo di rappresentare uno strumento attrattivo per il mercato, assicurando al contempo semplicità procedurale, certezza dei tempi e sostenibilità economico-finanziaria delle operazioni.

PROGRAMMI INFRASTRUTTURALI DI EDILIZIA INTEGRATA

I Programmi infrastrutturali di edilizia integrata rappresentano il principale strumento attraverso cui il Piano intende ampliare l'offerta abitativa destinata alla c.d. "fascia grigia", ossia a quei nuclei che, pur non possedendo i requisiti per accesso all'ERP, non riescono a sostenere economicamente il mercato libero. Si tratta dell'ambito nel quale il contributo dell'iniziativa privata e degli investimenti istituzionali sarà maggiormente determinante. Proprio per questo, il quadro normativo necessita di alcuni chiarimenti e correttivi per risultare realmente efficace e attrattivo per il mercato.

In via preliminare, appare opportuno dunque chiarire alcuni profili relativi al perimetro operativo dei Programmi. In particolare, **occorre precisare che:**

- **la soglia minima di investimento pari a un miliardo di euro per accedere al regime straordinario previsto per i grandi progetti di investimento** (art. 13, Decreto-legge 10 agosto 2023, n. 104, cd. "Decreto Asset") **possa essere raggiunta anche attraverso programmi articolati su più interventi localizzati in ambiti territoriali differenti**, evitando interpretazioni restrittive incompatibili con le logiche industriali e finanziarie degli operatori istituzionali;
- **il requisito del miliardo di euro non debba essere necessariamente composto da capitali esteri**. La limitazione della disciplina speciale prevista dal decreto "Asset" ai soli investimenti con componente estera risulta, infatti, difficilmente giustificabile. Non si comprende per quale ragione investimenti domestici di pari dimensione debbano essere esclusi da un regime pensato per favorire programmi strategici di grande scala. Una previsione di questo tipo rischia di restringere in maniera del tutto controproducente la platea degli investitori potenzialmente interessati e di penalizzare il coinvolgimento dei capitali nazionali, che rappresentano una componente essenziale del mercato immobiliare e infrastrutturale italiano;
- **i Programmi possano comprendere anche interventi già approvati o avviati**, purché non ancora ultimati, così da valorizzare iniziative già in fase avanzata di sviluppo e accelerare la produzione di nuova offerta abitativa.

Con riferimento al **vincolo di destinazione di almeno il 70% dell'investimento alla componente di edilizia convenzionata**, si segnala il rischio che tale vincolo, pur coerente con le finalità sociali del Piano, possa incidere significativamente sulla sostenibilità economica degli interventi. Potrebbe pertanto risultare opportuno **introdurre meccanismi di flessibilità collegati alla quota di locazione prevista all'interno del mix abitativo. In questa prospettiva, il vincolo del 70% potrebbe essere progressivamente ridotto di 5 punti percentuali per ogni incremento del 10% della quota di locazione presente nel mix abitativo**. Ad esempio, al 65% in presenza di una quota di affitto almeno pari al 10%, al 60% con una quota almeno pari al 20%, fino a un minimo del 50% in presenza di una componente locativa pari almeno al 40%. Una modulazione di questo tipo consentirebbe di conciliare più efficacemente l'obiettivo sociale del Piano con l'equilibrio economico-finanziario delle operazioni, incentivando al contempo lo sviluppo di un'offerta stabile di residenziale in locazione.

Con riferimento al criterio che dispone una **riduzione del 33% dei valori di vendita o locazione** nell'ambito della componente convenzionata dei Programmi di edilizia integrata, appare necessario approfondire le modalità di applicazione dei parametri OMI dell'Agenzia delle Entrate. In particolare, bisogna considerare i casi in cui i valori OMI della medesima zona non risultino rappresentativi degli effettivi valori di mercato delle nuove iniziative residenziali, sia in vendita sia in locazione. Tale criticità emerge soprattutto nelle aree caratterizzate da un patrimonio immobiliare prevalentemente vetusto, dove i parametri OMI risultano inevitabilmente influenzati da transazioni riferite a immobili datati e di valore inferiore rispetto al prodotto di nuova costruzione o di rigenerazione. In questi contesti, l'applicazione rigida della riduzione del 33% rispetto ai valori OMI rischia di compromettere la sostenibilità economico-finanziaria degli interventi, rendendo di fatto non realizzabili operazioni che il Piano intende invece incentivare.

Per tale ragione, **si ritiene opportuno che, in sede di convenzionamento con i Comuni, possano essere valorizzati anche ulteriori elementi oggettivi oltre a quelli già previsti dal decreto-legge, quali i valori di mercato di transazioni comparabili e gli effettivi costi di realizzazione sostenuti dagli operatori,**

così da garantire un equilibrio più realistico tra finalità sociali del Piano e concreta fattibilità degli interventi.

SEMPLIFICAZIONI URBANISTICHE PER I PROGRAMMI DI EDILIZIA INTEGRATA

Le agevolazioni previste per gli interventi di edilizia integrata incluse nell'articolo 10 del provvedimento, ovvero semplificazioni procedurali, *fast track* autorizzativi, modalità di calcolo agevolate della superficie lorda dell'intervento per l'edilizia convenzionata, scomputo delle bonifiche dagli oneri di urbanizzazione e riduzione degli onorari notarili, rappresentano il nucleo operativo più rilevante della componente privata del Piano Casa. Proprio per questo, tali misure **dovrebbero trovare applicazione generalizzata e non essere limitate ai soli programmi strategici sopra la soglia del miliardo di euro**.

Limitare la leva acceleratoria del Piano a un numero estremamente ristretto di operazioni rischierebbe infatti di ridurne drasticamente l'impatto, escludendo quella fascia di investimenti intermedi che costituisce oggi la parte più ampia e concretamente attivabile del mercato. Una simile previsione sarebbe in linea con la Decisione della Commissione Europea di dicembre 2025 sui Servizi di Interesse Economico Generale e sugli aiuti di Stato.

Nel dettaglio delle semplificazioni, alcune disposizioni richiedono, a nostro avviso, un chiarimento applicativo. In particolare, **la previsione secondo cui la superficie destinata all'edilizia convenzionata non concorrerebbe al calcolo della superficie lorda necessita di una definizione più puntuale sotto due profili:**

- occorre chiarire se, nell'ambito di un intervento edilizio esistente, l'inserimento di una quota di edilizia convenzionata sia integralmente escluso dal computo della superficie lorda di pavimento, risultando quindi neutro rispetto agli indici urbanistici applicabili;
- appare necessario definire un limite massimo all'indice di edificabilità conseguibile attraverso tale esclusione. In assenza di un parametro esplicito, la disposizione rischia infatti di generare interpretazioni divergenti e contenziosi con le amministrazioni comunali in sede di rilascio dei titoli edilizi.

ULTERIORI CONSIDERAZIONI PER LA CONCRETA REALIZZAZIONE DEL PIANO CASA

Il Piano interviene in maniera significativa sul piano procedimentale e amministrativo, ma lascia sostanzialmente **irrisolto il tema della leva fiscale**, che continua a rappresentare uno dei principali fattori di disincentivo agli investimenti nel comparto residenziale.

Si tratta di un profilo cruciale in quanto **senza un intervento strutturale sul lato fiscale, il rischio è che anche strumenti positivi sotto il profilo autorizzativo e finanziario non riescano, da soli, a generare l'incremento di offerta abitativa necessario a raggiungere gli obiettivi del Piano specie per quanto riguarda la componente di case in locazione**. L'Italia presenta oggi un ritardo significativo rispetto ai principali mercati europei, nei quali il residenziale in affitto costituisce da tempo un asset class pienamente integrata nelle strategie degli investitori istituzionali. Per allineare il mercato italiano ai benchmark europei sono necessari correttivi strutturali sul regime fiscale applicabile al comparto.

Un primo ambito di intervento riguarda, per esempio, il **regime IVA delle locazioni residenziali**. In particolare, appare necessario consentire ai soggetti che svolgono in via prevalente attività di locazione

immobiliare di esercitare in modo pieno e incondizionato l'opzione per l'imposizione IVA sulle locazioni e cessioni di immobili abitativi. Una misura di questo tipo consentirebbe infatti di detrarre l'IVA assolta sugli investimenti e sui costi di sviluppo, migliorando l'equilibrio economico-finanziario delle operazioni e creando le condizioni per una riduzione dei canoni di locazione. In coerenza con le esperienze di altri ordinamenti europei e con il quadro comunitario, potrebbe inoltre risultare opportuno prevedere una riduzione dell'aliquota IVA applicabile alle locazioni residenziali dal 10% al 5%, con esclusione delle abitazioni di lusso.

Un secondo profilo riguarda il **riconoscimento della natura strumentale dei fabbricati abitativi destinati alla locazione in capo alle imprese che svolgono professionalmente tale attività**. L'attuale disciplina, che esclude gli immobili abitativi dalla categoria dei beni strumentali, impedisce infatti una piena deducibilità dei costi di acquisto, costruzione e recupero e determina un trattamento fiscale di svantaggio rispetto ad altri comparti immobiliari e rispetto a quanto avviene nei principali Paesi europei. Tale impostazione costituisce oggi un forte disincentivo allo sviluppo di investimenti professionali nel residenziale in locazione. Risulta pertanto necessario consentire anche alle imprese attive nella gestione e locazione di immobili residenziali di determinare il reddito imponibile secondo le ordinarie regole del reddito d'impresa, riconoscendo in particolare la deducibilità degli ammortamenti.

CONFINDUSTRIA ASSOIMMOBILIARE

Fin dalla sua fondazione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta a livello nazionale l'intera filiera degli operatori del real estate attivi in tutte le asset class immobiliari. Riunisce i principali investitori istituzionali, come SGR, Fondi immobiliari, Sicaf, Società di Investimento Immobiliare Quotate e Non Quotate e ReoCO, oltre a istituti bancari e compagnie assicurative. Fanno parte dell'Associazione i più importanti sviluppatori immobiliari italiani e internazionali, società del settore anche pubblico che gestiscono grandi patrimoni immobiliari, aziende innovative PropTech, società di ingegneria e progettazione, nonché l'industria professionale dei servizi di consulenza al real estate, che include attività di valutazione degli asset, due diligence, property management, intermediazione, gestione del credito, servizi legali e fiscali. Aderiscono inoltre a Confindustria Assoimmobiliare anche fondazioni, enti e istituzioni con interessi riconducibili al mercato immobiliare per affinità, complementarità o raccordo economico.

Confindustria Assoimmobiliare ha come scopi principali il sostegno alla crescita del settore immobiliare, nella consapevolezza del ruolo rilevantisimo del settore nello sviluppo economico complessivo del Paese; la creazione di un contesto favorevole agli investimenti dei propri Associati e all'attrazione di capitali nazionali e internazionali per lo sviluppo del territorio e la rigenerazione urbana; la rappresentanza e la tutela degli interessi dell'industry presso gli stakeholder istituzionali; la promozione dei principi per l'investimento immobiliare sostenibile e responsabile (SRPI) e dei principi Environmental Social e Governance (ESG); il supporto alla transizione green e digital del patrimonio immobiliare pubblico e privato; la promozione della trasparenza del mercato e della reputazione degli operatori immobiliari; la formazione di risorse professionali qualificate a servizio del settore immobiliare.

CONTATTI

Confindustria Assoimmobiliare

Via Quattro Novembre 114 – 00187 Roma

Via San Maurizio 25 – 20123 Milano

Tel. +39 06 3212271

Mail assoimmobiliare@assoimmobiliare.it

Web www.assoimmobiliare.it

LinkedIn www.linkedin.com/company/associazione-assoimmobiliare