

Proposte per il comparto delle costruzioni

Position Paper di Conflavoro Costruzioni

Il punto di vista delle PMI e dei lavori specializzati

Giugno 2026

A cura di Conflavoro Costruzioni



CONFLAVORO
COSTRUZIONI



Indice

Premessa e metodo	3
<hr/>	
Le tre priorità di questa fase	3
<hr/>	
Quadro sinottico delle proposte	4
<hr/>	
Parte I - Le priorità sui provvedimenti in corso	6
I.1 Project financing e tutela economica del promotore	6
I.2 Piano Casa (D.L. 66/2026)	7
I.3 Revisione prezzi e TOL	8
<hr/>	
Parte II - Proposte trasversali di filiera	10
II.1 Semplificazione e Codice dell'edilizia	10
II.2 Stabilità degli incentivi e crediti incagliati	10
II.3 Sicurezza, resistenza e stabilità delle costruzioni	11
II.4 Manodopera, competenze e ricambio generazionale	11
II.5 Bilateralità edile, congruità e pluralismo contrattuale	12
II.6 PNRR e qualità degli investimenti pubblici	13
<hr/>	
Parte III - Proposte dedicate alle PMI	14
III.1 Centralità delle PMI (Test PMI)	14
III.2 Accademia dei Mestieri e PAO	14
III.3 Accesso al credito delle PMI edili	15
III.4 Qualificazione, qualità e tutela della micro in gara	15
III.5 Tempi di pagamento e liquidità del piccolo esecutore	16
<hr/>	
Conclusioni - Riformismo, non rivendicazione	17

Premessa e metodo

Questo documento raccoglie il posizionamento di Conflavoro Costruzioni sui principali temi del comparto edile e ne costituisce lo **strumento di riferimento**: sistematizza le osservazioni del Direttivo, le ordina per area tematica e le traduce in proposte tecniche puntuali, a disposizione della struttura e dei rappresentanti della Confederazione nelle sedi istituzionali.

Conflavoro Costruzioni è la verticale merceologica de-

dicata al settore edile della Confederazione Nazionale Piccole e Medie Imprese. All'interno di un bacino di oltre 90.000 imprese associate, rappresenta una quota significativa di imprese delle costruzioni, con un punto di osservazione fortemente connotato dalle micro, piccole e artigiane imprese e dai **lavori specializzati**: l'anello esecutivo e subappaltatore della filiera, quello con minore potere negoziale e maggiore esposizione al rischio.

Le tre priorità di questa fase

1. Effettività della revisione prezzi e prezzari realistici lungo la catena del subappalto

Lo strumento è operativo (indici TOL); va reso effettivo per chi esegue, con automatismo, copertura certa e ribaltamento reale sul subappalto, e con prezzari a base di gara aggiornati che coprono le lavorazioni specializzate (Parte I.3).

2. Accademia dei Mestieri dell'Edilizia e Patente di Abilitazione ad Operare (PAO)

Un'infrastruttura formativa di filiera che valorizza l'esistente e un libretto digitale individuale a costo

zero per l'impresa, calibrato sulle imprese sotto la III classifica SOA: la proposta più distintiva e immediatamente cantierabile della verticale (Parte III.2).

3. Proporzionalità (Test PMI), pluralismo contrattuale e accesso ordinato al mercato

Adempimenti proporzionati alla dimensione d'impresa, verifica dell'equivalenza contrattuale sulla sostanza del trattamento e accesso non discriminatorio alla bilateralità edile, a tutela della micro impresa regolare e della concorrenza leale (Parti II.5, III.1 e III.4).

Quadro sinottico delle proposte

La tabella offre una mappa di lettura del dossier. Per ciascuna proposta si indicano il riferimento e la finalità; il merito tecnico è sviluppato nelle parti corrispondenti.

	Proposta	Finalità
Parte I - Priorità sui provvedimenti in corso		
I.1	Project financing e tutela del promotore	Strumento alternativo compatibile con il diritto UE dopo la sentenza CGUE C-810/24, incentrato sul rimborso ai costi documentati
I.2	Piano Casa (D.L. 66/2026)	Recupero del patrimonio, semplificazione effettiva, voce delle imprese nella governance, coordinamento fiscale
I.3	Revisione prezzi e TOL	Tempestività e automatismo della revisione, prezzi realistici a base di gara, presidi per le PMI lungo il subappalto
Parte II - Proposte trasversali di filiera		
II.1	Codice dell'edilizia	Riordino organico del D.P.R. 380/2001, sportello unico, tempi certi, modulistica uniforme
II.2	Incentivi e crediti incagliati	Orizzonte pluriennale stabile e tavolo tecnico per i crediti incagliati; aggancio alla domanda di riqualificazione (EPBD)
II.3	Sicurezza delle costruzioni	Aggiornamento applicabile e sistema delle responsabilità chiaro, tracciabile, proporzionato
II.4	Manodopera e competenze	Superamento del click day e riforma della formazione per il ricambio generazionale

	Proposta	Finalità
II.5	Bilateralità edile, congruità e pluralismo contrattuale	Congruità della manodopera efficace, verifica dell'equivalenza sulla sostanza, accesso non discriminatorio al sistema bilaterale
II.6	PNRR e qualità degli investimenti pubblici	Continuità della domanda oltre il 2026 e qualità della spesa
Parte III — Proposte dedicate alle PMI		
III.1	Centralità delle PMI (Test PMI)	Proporzionalità degli adempimenti e semplificazione fiscale di settore nei decreti delegati
III.2	Accademia dei Mestieri e PAO	Infrastruttura formativa di filiera e patente individuale integrata con la patente a crediti
III.3	Accesso al credito PMI	Fondo di Garanzia, rating di ciclicità e di onorabilità, patrimonializzazione
III.4	Qualificazione, qualità e tutela della micro in gara	Accesso ordinato al mercato, concorrenza leale e tutela della micro impresa nelle gare sotto-soglia
III.5	Tempi di pagamento e liquidità del piccolo esecutore	Tempi certi di pagamento e pagamento diretto del subappaltatore a tutela della cassa della PMI

PARTE I

Le priorità sui provvedimenti in corso

Questa parte affronta i temi di più stretta attualità per il comparto, quelli su cui il legislatore è intervenuto di recente o sta intervenendo. Sono **priorità immediate**: su ciascuna Conflavoro porta il punto di vista delle PMI e dei lavori specializzati, nella convinzione che un quadro più certo per le imprese più piccole rafforzi l'intera filiera.

I.1 Project financing e tutela economica del promotore

QUAESTIO IURIS - IL QUADRO VIGENTE E LA PRO-NUNCIA EUROPEA

Il partenariato pubblico-privato e la finanza di progetto (artt. 174 e 193, d.lgs. 36/2023) sono strumenti decisivi per mobilitare capitale privato dove i fondi pubblici non bastano. La disciplina vigente riconosce al promotore non aggiudicatario un diritto di prelazione - la facoltà di subentrare all'aggiudicatario, entro quindici giorni, alle medesime condizioni dell'offerta vincente - ovvero, in alternativa, il rimborso delle spese di predisposizione della proposta nel limite del **2,5% del valore dell'investimento** (art. 193, commi 9 e 12). La Corte di giustizia dell'Unione europea ha dichiarato tale meccanismo incompatibile con il diritto dell'Unione¹, in quanto lesivo della parità di trattamento e della concorrenza effettiva (art. 3, par. 1, dir. 2014/23/UE, in combinato con l'art. 49 TFUE): la prelazione «destruttura» la gara, consentendo al solo promotore di modificare l'offerta dopo aver conosciuto la migliore. Sebbene la pronuncia riguardi

formalmente l'art. 183, comma 15, del previgente Codice (d.lgs. 50/2016), la medesima struttura è riprodotta nell'art. 193, comma 12, vigente: le procedure in corso restano dunque esposte a un serio rischio di disapplicazione e di contenzioso.

QUAESTIO FACTI - L'EFFETTO SULL'INIZIATIVA PRIVATA

Il diritto di prelazione era il principale incentivo alla presentazione di proposte in finanza di progetto. La sua rimozione, in assenza di correttivi, rischia di ridurre l'iniziativa privata proprio nella fase - la progettazione preliminare - in cui l'investimento dell'operatore è più esposto. Il rimborso del 2,5%, nella prassi, è spesso insufficiente a coprire l'esborso progettuale sostenuto a monte.

PROPOSTA - DE IURE CONDENDO

Conflavoro propone di concorrere, presso il MIT e in sede parlamentare, all'individuazione di uno strumento alternativo di tutela del promotore **compatibile con il diritto UE e che non destruttura la gara**. La direttrice principale, perché la sola pienamente difendibile sul piano eurounitario, **è la rimodulazione del rimborso oltre l'attuale soglia del 2,5%, ancorandolo ai costi di progettazione documentati ed effettivamente sostenuti**: si tratta di una compensazione del costo, non di un vantaggio competitivo, e come tale non incide sulla parità di trattamento in gara.

¹ Corte di giustizia UE, Sez. II, sent. 5 febbraio 2024, causa C-810/24 (Urban Vision), su rinvio pregiudiziale del Consiglio di Stato (ord. 25 novembre 2024).

In via complementare e da costruire con cautela:

- **valorizzazione ex ante dell'apporto progettuale** nella valutazione qualitativa dell'offerta, in luogo del vantaggio esercitato ex post — con l'avvertenza tecnica che una premialità riferita al progetto elaborato dal promotore non deve tradursi in un vantaggio competitivo strutturale, pena il riproporsi della censura europea: la premialità va perciò ancorata a elementi oggettivi e contendibili, non alla paternità del progetto;
- **certezza dei tempi e dei criteri di selezione** del promotore, per ridurre il contenzioso e l'incertezza segnalata dagli operatori.

I.2 Piano Casa (D.L. 66/2026): recupero, semplificazione, ruolo delle imprese

LEX LATA - LO STATO DELL'ITER

Il decreto-legge 7 maggio 2026, n. 66 («Disposizioni urgenti per il Piano Casa»), autorizza una spesa di 970 milioni di euro per il quinquennio 2026-2030 e affida la gestione del Programma straordinario nazionale a In-vitalia (art. 2), affiancata da un Fondo Housing Coesione gestito da INVIMIT SGR (art. 7). Si colloca nel solco dell'European Affordable Housing Plan (16 dicembre 2025) e risponde a un divario noto: in Italia solo il 3,5% delle famiglie vive in un alloggio sociale, contro il 29% dei Paesi Bassi². Conflavoro ne condivide l'impianto generale: dopo anni di stanziamenti frammentati, il tema casa viene affrontato con uno strumento di portata sistemica. Su questa base si sviluppano le proposte che seguono.

PROPOSTE

a. **Recupero del patrimonio e riconversione senza consumo di suolo**

Il cuore dell'intervento è il recupero del patrimonio edi-

lizio pubblico residenziale e la riconversione di immobili dismessi - ex caserme, scuole, uffici, immobili produttivi obsoleti - senza consumo di nuovo suolo. Vanno valorizzate le leve già previste: la SCIA con incremento volumetrico fino al 20% (art. 8), l'estensione agli interi immobili della semplificazione sul mutamento di destinazione d'uso (art. 23-ter, D.P.R. 380/2001) e il vincolo trentennale di destinazione a contrappeso delle operazioni speculative. Conflavoro chiede norme chiare, definitive e trasparenti, perché la fattibilità economica del recupero - specie nei tessuti urbani consolidati - dipende dalla certezza degli incrementi e dei titoli.

b. **Conferenza di servizi semplificata e nodo delle soprintendenze**

Il decreto prescrive per il Piano Casa la conferenza di servizi semplificata (art. 14-bis, l. 241/1990) con termini preentori e silenzio-assenso (art. 8). Conflavoro propone di studiare l'estensione di questo modello - con parere vincolante degli enti, e in particolare della Soprintendenza, entro termini certi - anche agli interventi di edilizia privata: una semplificazione di sistema che, attuata con rigore, riduce contenzioso e blocchi procedurali.

c. **La voce delle imprese nella governance**

La Cabina di monitoraggio (art. 3, comma 10) riunisce, accanto ai vertici politici e amministrativi, le sole associazioni degli enti di edilizia residenziale pubblica. Il mondo delle imprese non vi siede. Su un provvedimento che dichiara di voler attrarre investimenti privati, l'assenza della voce delle imprese nel principale organo di indirizzo merita una riflessione. Conflavoro propone - anche in sede di ordine del giorno e di emendamento all'art. 3, comma 10 - il coinvolgimento delle rappresentanze del sistema produttivo, con specifico riguardo alle imprese di gestione e manutenzione del patrimonio recuperato, comparto a forte presenza di micro e piccole imprese che la sola componente costruttiva non rappresenta.

² Dato tratto dal rapporto «The State of Housing in Europe 2023» (Housing Europe). Le stime sull'andamento degli investimenti in riqualificazione provengono da osservatori congiunturali di settore.

d. Coordinamento con la fiscalità del lavoro

L'art. 9 riconosce ai datori di lavoro privati la facoltà di farsi carico degli oneri abitativi dei dipendenti che debbano trasferirsi, inclusi i lavoratori stagionali. È il primo riconoscimento organico del nesso fra disagio abitativo e competitività dei distretti, e Conflavoro lo valuta positivamente. La disposizione, però, non è accompagnata sul versante fiscale: in assenza di coordinamento con l'art. 51 del TUIR (fringe benefit) e con la deducibilità dei costi del personale ai fini IRES e IRAP, solo le imprese strutturate riusciranno a costruire convenzioni di alloggio tributariamente efficienti, mentre le micro e piccole - destinatari naturali - resteranno fuori. Si propone un indirizzo chiaro al Governo perché ne tenga conto in fase attuativa o in successivi provvedimenti fiscali.

e. Equilibrio della selezione sul canone calmierato

La selezione delle proposte premia la riduzione del canone calmierato offerta dal soggetto attuatore (art. 2, comma 3). L'obiettivo è condivisibile, ma una competizione condotta in modo prevalente sul livello del canone, senza bilanciamento qualitativo, rischia di selezionare offerte sostenibili nella sola fase realizzativa e fragili nella gestione e manutenzione - comparti a presenza preponderante di micro e piccole imprese. Si propone di assicurare un equilibrio fra leva sul canone e qualità gestionale di lungo periodo.

Sul piano del partenariato, Conflavoro sostiene i modelli di social housing e di edilizia convenzionata con vincolo pluriennale, e guarda con attenzione all'apertura del decreto ai capitali pazienti di matrice nazionale e al diritto di opzione all'acquisto riconosciuto all'assegnatario non moroso (art. 5).

I.3 Revisione prezzi e Tipologie Omogenee di Lavorazioni (TOL)

La revisione prezzi è, per chi esegue i lavori, una tutela non meno rilevante della non ribassabilità dei costi della sicurezza e della manodopera: presidia l'equilibrio del contratto quando i costi si muovono in corso d'opera. È un profilo della qualità del Codice in fase esecutiva, sul quale Conflavoro porta lo sguardo della parte più esposta della filiera: la piccola impresa esecutrice e subappaltatrice.

LEX LATA - IL NUOVO SISTEMA DEGLI INDICI

La revisione prezzi è obbligatoria ex art. 60 del d.lgs. 36/2023, come modificato dal correttivo (d.lgs. 209/2024): i documenti di gara devono contenere clausole di revisione (art. 2, Allegato II.2-bis), che si attivano automaticamente - anche senza istanza di parte - al superamento del 3% dell'importo del contratto per i lavori (art. 3, Allegato II.2-bis). Il sistema è oggi pienamente operativo grazie ai venti indici ISTAT di costo per Tipologie Omogenee di Lavorazioni (TOL)³, che superano l'unico indice generico prima in uso e restituiscono l'andamento dei costi per ciascuna lavorazione, con un'aderenza ai costi reali particolarmente utile per i lavori specializzati. L'Allegato II.2-bis disciplina inoltre la trasmissione delle clausole lungo il subappalto (art. 8) e la copertura dei maggiori oneri a carico delle stazioni appaltanti (art. 15).

QUAESTIO FACTI - PERCHÉ LA REVISIONE PREZZI È DECISIVA PER LE PMI

La volatilità dei costi di materiali ed energia ha eroso i margini delle imprese esecutrici e dei subappaltatori. Nella catena dell'appalto chi esegue è l'anello con minore potere negoziale; quando la competizione si concentra sul massimo ribasso, il rischio si scarica sull'impresa

³ Decreto direttoriale MIT n. 743 del 30 marzo 2026, pubblicato sul sito istituzionale del Ministero il 27 aprile 2026 ed efficace dalla stessa data. I venti indici, elencati nella Tabella A.1 dell'Allegato II.2-bis al d.lgs. 36/2023 ed elaborati da ISTAT, sono costruiti su più elementi di costo e si applicano alle procedure di affidamento avviate a decorrere dalla data di efficacia del provvedimento.

più piccola. Per la base associativa di Conflavoro - in larghissima parte micro e piccole imprese - una revisione prezzi che funzioni nei fatti è una tutela strutturale.

A titolo illustrativo, l'impresa-tipo della base Conflavoro Costruzioni - una piccola impresa di posa o di lavorazioni specializzate del Sud che esegue in subappalto - sottoscrive a fine 2024 a prezzi di quel momento, vede crescere il costo dei materiali in corso d'opera e si trova senza struttura legale per attivare il contenzioso che le riconoscerebbe la revisione: è esattamente l'impresa che il sistema deve proteggere automaticamente, non a domanda.

PROPOSTE - EFFETTIVITÀ E PROPORZIONALITÀ

Conflavoro condivide l'impianto della riforma e ne valorizza l'operatività raggiunta con gli indici TOL. Perché lo strumento produca effetti anche per le imprese più piccole, propone di presidiarne l'effettività su sei piani.

- **Costi della sicurezza e della manodopera non a ribasso.** Resta il presidio di sistema (art. 41, comma 14, d.lgs. 36/2023), ferma la distinzione fra gli oneri aziendali della sicurezza - ricompresi nelle spese generali del prezzo unitario - e i costi della sicurezza da PSC (punto 4, Allegato XV al d.lgs. 81/2008), non assoggettabili a ribasso e calcolati con esclusione dell'utile d'impresa.
- **Effettività lungo la catena del subappalto.** Le clausole revisionali devono ribaltarsi realmente sulle prestazioni affidate in subappalto (art. 8, Allegato II.2-bis, e art. 119, comma 2-bis), con pagamento diretto al subappaltatore dove ne ricorrono i presupposti (art. 119, comma 11) e con verifica della stazione appaltante. È l'anello in cui la PMI rischia di non vedersi riconoscere la revisione che le spetta.
- **Automatismo, tempi certi e copertura finanziaria.**

L'attivazione d'ufficio al superamento della soglia (art. 3) va resa effettiva e accompagnata da accantonamenti certi (art. 15): una clausola priva di copertura è una tutela soltanto teorica. La piccola impresa non dispone di strutture legali per il contenzioso, sicché il diritto deve operare automaticamente e in tempi definiti.

- **Tempestività e dimensione previsionale.** Gli indici sono a consuntivo: rilevano i rincari dopo che si sono manifestati, e la compensazione opera solo sul valore eccedente la soglia di alea. Per la piccola impresa, che sostiene subito il maggior costo, è essenziale che gli indici siano aggiornati con frequenza adeguata e pubblicati in tempi certi; per le opere pluriennali va valutata una componente previsionale del prezzario.
- **Prezzari a base di gara realistici e aggiornati.** La qualità della base di costo si gioca a monte: l'art. 41, comma 13, impone già il riferimento ai prezzi correnti, con aggiornamento obbligatorio e privo di discrezionalità. Una base d'asta sottostimata, su cui poi opera il ribasso, penalizza per prima l'impresa esecutrice. Conflavoro chiede prezzari regionali aggiornati con tempestività e realismo, sostiene il Prezzario nazionale e l'Osservatorio sui prezzari⁴, e aggiunge un'esigenza propria: che le voci di prezzario coprano adeguatamente le lavorazioni specializzate, oggi spesso sottorappresentate.
- **Proporzionalità per la micro-impresa.** Clausole revisionali standardizzate e modulistica uniforme su scala nazionale, granularità degli indici aderente alle lavorazioni specializzate, chiarezza sul regime transitorio per ridurre l'incertezza applicativa e il contenzioso.

⁴ Prezzario nazionale e Osservatorio per il monitoraggio dei prezzari delle opere pubbliche presso il MIT, introdotti dalla legge 30 dicembre 2025, n. 199 (legge di bilancio 2026). L'obbligo di riferimento ai prezzi correnti è all'art. 41, comma 13, del d.lgs. 36/2023.

PARTE II

Proposte trasversali di filiera

II.1 Semplificazione e riordino normativo: il Codice dell'edilizia

Il D.P.R. 380/2001 è oggi un testo stratificato, modificato un numero non più stimabile di volte, fonte di incertezza interpretativa, contenzioso amministrativo e rallentamento dell'attività delle imprese. Conflavoro esprime una valutazione positiva sul disegno di legge delega per un Codice dell'edilizia (A.C. 2826, presentato il 27 febbraio 2026), che interviene sul Testo unico dell'edilizia, sulla legge 1086/1971 e sulla legge 64/1974, articola i Livelli Essenziali delle Prestazioni in materia di governo del territorio, generalizza il principio della doppia conformità asincrona (già introdotto dal d.l. 69/2024, «Salva casa») e prevede un termine di delega di dodici mesi.

Affinché il riordino non resti sulla carta, Conflavoro chiede di rafforzare nel testo della delega:

- uno **sportello unico effettivo**, con acquisizione d'ufficio dei dati già in possesso della PA, anche catastali, e divieto sostanziale di duplicazione delle richieste fra amministrazioni;
- **tempi certi, perentori e sanzionati** per la conclusione dei procedimenti, con silenzio-assenso e poteri sostitutivi effettivi in caso di inerzia;
- **modulistica uniforme su scala nazionale**, vincolante per regioni ed enti locali;
- **certezza degli strumenti urbanistici** (a partire dalla corretta perimetrazione fra SCIA e permesso di costruire), per ridurre alla radice il contenzioso.

Questi interventi possono coniugare la semplificazione con la salvaguardia dell'autonomia pianificatoria comunale.

II.2 Stabilità degli incentivi e gestione dei crediti incagliati

QUAESTIO FACTI - LA SOFFERENZA DEL COMPARTO

Lo stop-and-go dei bonus edilizi ha provocato una sofferenza sistemica della filiera: crediti incagliati nei bilanci delle PMI, ricadute occupazionali, tenuta della catena del subappalto. Gli investimenti in riqualificazione del patrimonio abitativo sono in forte calo, soprattutto per il depotenziamento degli incentivi. L'esaurimento del Superbonus e l'eliminazione della cessione del credito e dello sconto in fattura anche per i bonus ordinari hanno lasciato molte imprese con crediti che non riescono più a monetizzare. La legge di bilancio 2026 ha prorogato le aliquote ordinarie di detrazione, ma resta una misura di durata annuale, mentre alle imprese serve un orizzonte pluriennale stabile.

PROPOSTE

- **Quadro di incentivi stabile e prevedibile (priorità).** Superare la logica dello stop-and-go con un orizzonte pluriennale, calibrato sulle PMI, che restituisca programmabilità agli investimenti di recupero e riqualificazione. È la richiesta principale di Conflavoro su questo capitolo, perché è quella che agisce sulla causa - l'incertezza - e non solo sui sintomi.

- **Tavolo tecnico sui crediti incagliati.** Conflavoro chiede l'apertura di un tavolo, con MEF e tutte le rappresentanze del comparto, per individuare una via sostenibile che consenta alle imprese di onorare i debiti con il creditore originario. Tra le ipotesi di lavoro da vagliare in quella sede - senza antiparere la fattibilità, che dipende dall'impatto sulla finanza pubblica e dai presidi antifrode - figura la conversione dei crediti problematici in attività fiscali utilizzabili in compensazione su un orizzonte pluriennale. La sede tecnica, non la formula, è ciò che Conflavoro chiede oggi.
- **Recupero fiscale strutturato per i privati.** Rendere stabile e duraturo il recupero fiscale per la ristrutturazione privata: un quadro solido riduce gli spazi per l'evasione e il lavoro nero e rende il settore più controllato e prevedibile, a beneficio delle imprese organizzate.
- **Aggancio alla domanda di riqualificazione (EPBD).** Il recepimento della direttiva UE 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia («case green») genererà nei prossimi anni una domanda strutturale di interventi di efficientamento: la stabilità degli incentivi va costruita in coerenza con quel calendario, così da trasformare un obbligo europeo in un volume di lavoro programmabile per le PMI, anziché in un costo improvviso per famiglie e imprese.

II.3 Sicurezza, resistenza e stabilità delle costruzioni

Conflavoro apprezza la scelta di affrontare in modo organico l'aggiornamento della disciplina sulla sicurezza, sulla resistenza e sulla stabilità delle costruzioni - anche con riferimento alla sismica, alle classi di rischio e all'anagrafe nazionale delle costruzioni. La qualità della norma si misura nella sua effettiva applicabilità da parte delle imprese. Si chiede pertanto che, in fase di delega,

sia posta attenzione a un sistema delle responsabilità chiaro, tracciabile e proporzionato, con distinzione netta fra ruoli e competenze dei soggetti del processo costruttivo - datore di lavoro, dirigente, preposto, coordinatori per la progettazione e per l'esecuzione, responsabile dei lavori (d.lgs. 81/2008).

La posizione di Conflavoro non è mai contro la sicurezza, ma sempre per la sua effettiva applicabilità: gli standard si innalzano attraverso la formazione continua, l'investimento in tecnologie e procedure e una chiara distribuzione delle responsabilità. È in questa chiave che si colloca la proposta dell'Accademia dei Mestieri (Parte III.2), che incorpora integralmente la formazione obbligatoria ex art. 37 del d.lgs. 81/2008.

II.4 Manodopera, competenze e ricambio generazionale

Il comparto sconta una doppia emergenza: il ricambio generazionale - con un'età media degli operai in cantiere superiore ai 47 anni - e la cronica carenza di figure qualificate (muratori specializzati, ponteggiatori, gruisti, restauratori, impiantisti).

PROPOSTE

- **Superare il click day.** Lo strumento non ha dato risultati: serve un meccanismo snello e trasparente che consenta alle imprese di approvvigionarsi delle unità effettivamente necessarie, con tempi e criteri certi.
- **Riformare la formazione professionale.** Affiancare alla formazione tecnica un percorso di inserimento sociale (lingua italiana, educazione civica, diritti e doveri), per accompagnare l'ingresso nel comparto e nel tessuto sociale.
- **Formazione strutturata e continua.** Programmi di aggiornamento regolari su competenze tecniche,

soft skill e sicurezza, con accordi quadro con enti formativi e ricorso ai fondi interprofessionali per ridurre i costi a carico delle PMI.

II.5 Bilateralità edile, congruità della manodopera e pluralismo contrattuale

LEX LATA - CONGRUITÀ DELLA MANODOPERA E SISTEMA BILATERALE

Nel settore edile la verifica della congruità della manodopera - il rapporto fra costo del lavoro e valore dell'opera per categoria di lavorazione - è prevista dall'art. 8, comma 10-bis, del d.l. 76/2020 (conv. l. 120/2020) e attuata con il decreto MLPS 25 giugno 2021, n. 143, operativa per i lavori avviati dal 1° novembre 2021, attraverso il sistema delle Casse Edili e della Commissione nazionale paritetica⁵. È uno strumento di contrasto al dumping e al lavoro irregolare che Conflavoro **valuta positivamente** nella sua finalità.

Sul versante del contratto applicabile, l'art. 11 del d.lgs. 36/2023 e l'Allegato I.01 impongono negli appalti pubblici la verifica dell'equivalenza del trattamento. Per l'edilizia, l'art. 3, comma 2, dell'Allegato I.01 introduce una **equivalenza ex lege** fra i CCNL classificati con i codici CNEL/INPS **F012**, **F015** e **F018**⁶, riferiti rispettivamente all'edilizia industria, all'edilizia artigianato e alla piccola e media industria edile (area Confapi-Aniem), tutti sottoscritti dalle medesime sigle sindacali confederali.

QUAESTIO FACTI - LA POSIZIONE DELLE MICRO E PICCOLE IMPRESE

Per la base associativa di Conflavoro - micro, piccole e artigiane imprese, spesso operanti in subappalto - due profili meritano attenzione. Primo: la congruità, se ap-

plicata senza gradualità, può tradursi in un onere documentale e gestionale sproporzionato per l'impresa di pochi addetti, che pure è la più esposta. Secondo: la presunzione di equivalenza ex lege limitata a tre codici contrattuali, se intesa come circuito chiuso, rischia di precludere l'accesso al mercato a imprese che applicano legittimamente altri CCNL regolarmente depositati nell'Archivio CNEL, pur garantendo un trattamento complessivo equivalente o superiore.

PROPOSTE

- **Congruienza efficace ma proporzionata.** Mantenere la verifica della congruità come presidio anti-dumping, semplificandone gli adempimenti per la micro impresa (modulistica uniforme, interoperabilità delle banche dati, divieto di duplicazioni) secondo la logica del Test PMI (Parte III.1).
- **Equivalenza sulla sostanza, non sul nomen.** Ferma la piena legittimità dei CCNL edili F012/F015/F018, Conflavoro chiede che la verifica dell'equivalenza per gli operatori che applicano altri CCNL regolarmente depositati resti ancorata ai parametri sostanziali dell'Allegato I.01 (trattamento economico e normativo complessivo: parametro RIEMU e istituti normativi), in coerenza con il principio di valutazione complessiva affermato dal Consiglio di Stato (sent. 9484/2025) e con la libertà di iniziativa economica (art. 41 Cost.). La presunzione ex lege non deve diventare una barriera che esclude a monte operatori regolari.
- **Accesso non discriminatorio alla bilateralità edile.** Garantire che l'accesso al sistema bilaterale di settore (prestazioni, formazione, verifica della congruità) sia assicurato in modo non discriminatorio anche alle imprese che aderiscono a sistemi bilate-

⁵ Congruienza della manodopera: art. 8, comma 10-bis, d.l. 76/2020 (conv. l. 120/2020); decreto MLPS 25 giugno 2021, n. 143; operatività per i lavori avviati dal 1° novembre 2021 tramite il sistema delle Casse Edili e della Commissione nazionale paritetica.

⁶ Equivalenza ex lege edilizia: art. 3, comma 2, dell'Allegato I.01 al d.lgs. 36/2023; CCNL classificati con codici CNEL/INPS F012 (industria), F015 (artigianato), F018 (piccola e media industria, area Confapi-Aniem); ambito delle attività di cui all'Allegato X al d.lgs. 81/2008.

rali alternativi regolarmente costituiti, evitando che l'appartenenza a un determinato circuito divenga condizione di fatto per operare nel mercato.

II.6 PNRR e qualità degli investimenti pubblici nel post-2026

QUAESTIO FACTI - IL PNRR COME MOTORE DEL COMPARTO E IL NODO DEL POST-2026

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza è stato, insieme agli incentivi per la riqualificazione, il principale motore di crescita del comparto: nel triennio 2021-2023 gli investimenti in costruzioni sono stati il traino dell'economia italiana, con ritmi superiori a quelli dei principali partner europei. I dati ISTAT registrano un forte incremento del valore aggiunto e dell'occupazione del settore - oltre 350 mila occupati aggiuntivi nel triennio 2020-2022 - e una produzione ancora in aumento nel 2024 (+5,5% nei primi undici mesi sull'anno precedente), sostenuta dall'avanzamento delle opere del Piano e dalla spesa per investimenti dei Comuni (+28,4%); il monitoraggio della Commissione nazionale delle Casse Edili conferma la crescita delle ore lavorate e dei lavoratori iscritti. Per la base associativa di Conflavoro - micro, piccole e artigiane imprese, in larga parte esecutrici e subappaltatrici - il Piano ha significato commesse, ampliamento della capacità produttiva e nuova occupazione.

La conclusione del Piano è prevista per il 2026. Secondo i dati del Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, delle risorse di competenza (circa 42 miliardi) ne risultano spesi 26 a metà 2026, destinati a salire a 30 entro la fine di agosto, mentre una parte delle risorse residue è in corso di riprogrammazione oltre l'orizzonte temporale del Piano. L'uscita dalla fase di picco è già visibile: nel 2024 i bandi del Piano si sono ridotti in misura significativa rispetto all'anno precedente e la riqualificazione abitativa ha registrato una forte flessione per il depotenziamento del Superbonus. Il rischio, alla chiusura del

Piano, è un brusco gradino della domanda pubblica: a pagarne il prezzo sarebbero soprattutto le imprese più piccole, che hanno ampliato organici e mezzi sulle commesse del Piano e non dispongono della struttura per assorbire una contrazione improvvisa del mercato.

PROPOSTE

- **Programmazione pluriennale degli investimenti ordinari.** Per evitare il gradino e consolidare la capacità produttiva acquisita, alla spesa straordinaria del Piano deve subentrare una programmazione pluriennale e certa degli investimenti infrastrutturali ordinari, sottratta alla logica degli stanziamenti episodici: è la condizione perché la domanda pubblica non si interrompa nel passaggio dal 2026 in avanti.
- **Qualità della spesa e «metodo PNRR».** La priorità non è soltanto spendere, ma la qualità e l'effettiva messa a terra degli investimenti, con orientamento al risultato, tempi certi e responsabilità definite. Il metodo che ha funzionato durante il Piano — obiettivi, scadenze e monitoraggio — va conservato ed esteso agli altri canali di investimento pubblico, a partire dai fondi europei di coesione e dalla programmazione ordinaria.
- **Capacità amministrativa delle stazioni appaltanti.** Il principale collo di bottiglia non è la disponibilità di risorse, ma la capacità della pubblica amministrazione di progettare, affidare e gestire le opere. Servono rafforzamento delle competenze, organici adeguati e digitalizzazione delle stazioni appaltanti, in coerenza con la semplificazione richiesta per il Codice dell'edilizia (Parte II.1).
- **Tutela della filiera esecutiva nella transizione.** La continuità delle commesse va accompagnata dalla tutela delle imprese che hanno realizzato le opere del Piano: piena effettività della revisione prezzi (Parte I.3) e dei tempi di pagamento (Parte III.5) sui cantieri in corso, perché la coda del Piano non si traduca in crediti e ritardi che mettono a rischio le PMI esecutrici.

Proposte dedicate alle PMI

III.1 Centralità delle PMI e principio di proporzionalità (Test PMI)

Il comparto edile italiano è, in larghissima parte, micro, piccolo e artigiano: secondo le elaborazioni del Centro Studi di Conflavoro su dati ISTAT, il settore conta oltre mezzo milione di imprese attive, con una dimensione media di poche unità per impresa; la larghissima maggioranza ha meno di dieci addetti e una quota maggioritaria è costituita da ditte individuali. È una struttura che richiede norme costruite sulla misura concreta di queste imprese.

Si chiede pertanto che, nell'esercizio della delega per il Codice dell'edilizia e in ogni decreto delegato, sia espressamente richiamato il principio di **proporzionalità e gradualità degli adempimenti** rispetto alla dimensione dell'impresa e alla rilevanza dell'intervento, secondo la logica di un «**Test PMI**» da applicare sistematicamente in fase di redazione, con divieto di oneri documentali, certificativi e procedurali sproporzionati.

Il principio va esteso alla **semplificazione fiscale di settore**, dove la micro impresa edile sopporta adempimenti pensati per la grande organizzazione: il regime del reverse charge in edilizia e la ritenuta sui versamenti fiscali negli appalti ad alta intensità di manodopera (art. 17-bis, d.lgs. 241/1997) generano per il piccolo operatore un costo di compliance non proporzionato, di cui si propone la semplificazione o l'esonero graduato per le

imprese sotto soglie dimensionali definite. Sul fronte della liquidità incideva invece lo split payment (art. 17-ter, d.P.R. 633/1972), la cui autorizzazione europea è in scadenza al 30 giugno 2026: salvo nuova proroga UE, il ritorno al regime IVA ordinario dal 1° luglio 2026 restituirebbe alle imprese l'incasso dell'imposta, con un effetto positivo sulla liquidità del piccolo operatore (cfr. Parte III.5); si chiede che la transizione sia accompagnata da indicazioni operative chiare, per non generare nuove incertezze gestionali.

III.2 Accademia dei Mestieri dell'Edilizia e Patente di Abilitazione ad Operare

Conflavoro Costruzioni propone un'infrastruttura formativa permanente - l'**Accademia dei Mestieri dell'Edilizia** - che risponda al ricambio generazionale e alla carenza di figure qualificate **valorizzando le esperienze esistenti anziché duplicarle**: la rete Formedil delle scuole edili, il sistema ITS Academy, la figura del Mastro Formatore Artigiano del CCNL Edilizia Artigianato e i modelli duali europei. La governance è bilaterale e multilivello, senza creazione di un nuovo soggetto giuridico, e poggia sui poli territoriali delle scuole edili già operative.

Il dispositivo individuale è la **Patente di Abilitazione ad Operare (PAO)**: un libretto digitale, opponibile a committenti, stazioni appaltanti e organi di vigilanza, che attesta mansione abilitata, patentini di attrezzature, aggiornamenti sulla sicurezza ex art. 37 del d.lgs. 81/2008

e ore di cantiere documentate. Non introduce un nuovo adempimento, ma rende leggibili e portabili obblighi già esistenti. La PAO si integra in modo nativo con la **patente a crediti d'impresa** (D.M. 132/2024, operativa dal 1° ottobre 2024): un organico interamente certificato accumula crediti premiali, riduce il rischio di decurtazione in caso di incidenti e agevola l'accesso ai bandi.

Il punto qualificante è che il sistema valorizza in particolare le imprese **sotto la soglia SOA di III classifica** - esonerate dalla patente a crediti ma fortemente esposte ai suoi effetti - che costituiscono il cuore della base associativa delle costruzioni. Il modello è **a costo zero** per le imprese aderenti, grazie alla combinazione coordinata di strumenti già esistenti (fondi interprofessionali, FSE+, apprendistato di primo livello). Conflavoro propone inoltre una **premierità** per le aziende che assumono personale già in possesso della PAO, sotto forma di sgravio contributivo o credito d'imposta.

III.3 Accesso al credito delle PMI edili

QUAESTIO FACTI - UN CREDIT CRUNCH STRUTTURALE

L'accesso al credito è una delle principali criticità strutturali del comparto. Nell'ultimo quindicennio i finanziamenti bancari agli investimenti in costruzioni si sono drasticamente ridotti rispetto ai livelli precedenti la crisi del 2008, e il settore continua a scontare una rischiosità creditizia più elevata della media dell'industria. A pesare è una combinazione di fattori strutturali - frammentazione e sottocapitalizzazione delle imprese, vincoli patrimoniali di derivazione europea - che comprimono la bancabilità del comparto.

PROPOSTE

- **Rafforzare, non ridimensionare, il Fondo di Ga-**

ranzia PMI - strumento cruciale per il comparto - mantenendo coperture adeguate sulle operazioni di liquidità e investimento e calibrandone l'intervento sulle imprese di minori dimensioni.

- **Garanzia sui mutui e finanziamenti «green»** per la ristrutturazione, estesa agli interventi sui condomini e attivabile tramite Mediocredito Centrale; mantenimento ed estensione della garanzia mutui prima casa per il triennio 2025-2027.
- **Revisione dei criteri di rating bancario per i settori a forte ciclicità**, oggi penalizzanti a prescindere dal miglioramento dei singoli bilanci.
- **Sostegno alla patrimonializzazione delle PMI** tramite incentivi fiscali alla capitalizzazione, anche sotto forma di credito d'imposta.
- **Rating di onorabilità per le imprese virtuose**, che premi chi rispetta gli adempimenti, generando criteri di sostenibilità di bilancio e migliorando l'accesso al credito.

III.4 Qualificazione, qualità e tutela della micro impresa nelle gare

Un comparto più stabile e rispettato passa per la qualità e la qualificazione degli operatori. Conflavoro propone un **accesso ordinato al mercato**, a tutela della concorrenza leale e della sicurezza: non una barriera all'ingresso, ma il contrasto alle pratiche scorrette e agli operatori non qualificati, in coerenza con gli strumenti esistenti (qualificazione SOA, patente a crediti). Coerentemente con il principio di proporzionalità (punto III.1), la qualificazione va graduata sulla dimensione d'impresa, così da selezionare la serietà dell'operatore senza penalizzare la micro impresa regolare: **premierità per chi rispetta gli adempimenti, non nuovi sbarramenti**.

Sul piano dell'accesso alle commesse pubbliche, la tu-

tela della micro impresa si gioca nelle gare sotto-soglia, dove si concentra la gran parte del lavoro accessibile alle imprese più piccole. Conflavoro chiede che siano effettivamente presidiati:

- il rispetto del **principio di rotazione** degli affidamenti (art. 49, d.lgs. 36/2023), a evitare la concentrazione delle commesse sui medesimi operatori;
- la **suddivisione in lotti** funzionali e prestazionali di dimensione accessibile (art. 58), con obbligo di motivazione della mancata suddivisione, perché lotti troppo grandi escludono di fatto la micro impresa;
- procedure sotto-soglia (art. 50) **semplici e trasparenti**, con tempi certi di pagamento e oneri di partecipazione proporzionati.

Si propone infine di prevedere **agevolazioni fiscali o meccanismi di recupero per le PMI virtuose che investono nella formazione** del proprio personale: un incentivo che stimola la crescita delle imprese e innalza la qualità complessiva della forza lavoro.

III.5 Tempi di pagamento e tutela della liquidità del piccolo esecutore

Per la micro impresa che esegue i lavori, il ritardo nei pagamenti è il principale killer di cassa: anticipa i costi di materiali e manodopera e incassa con tempi che ne erodono la sostenibilità, spesso a valle di una catena di subappalto in cui il ritardo si moltiplica. La revisione prezzi (Parte I.3) riallinea il corrispettivo ai costi reali, ma non serve se l'impresa non incassa in tempo. Conflavoro chiede pertanto:

- **effettività dei termini di pagamento** previsti dal d.lgs. 231/2002 (attuativo della direttiva 2011/7/UE), con presidi specifici nella catena di subappalto e sanzioni effettive per i ritardi della committenza pubblica e privata;
- **pagamento diretto del subappaltatore** da parte della stazione appaltante dove ne ricorrono i presupposti (art. 119, comma 11, d.lgs. 36/2023), come garanzia che la liquidità raggiunga l'anello esecutivo;
- piena operatività dell'**anticipazione del prezzo** (art. 125, d.lgs. 36/2023) e tempi certi per l'emissione dei certificati di pagamento e dei SAL, per non trasferire sull'impresa più piccola il costo finanziario dell'opera.

Riformismo, non rivendicazione

Le proposte raccolte in questo documento muovono dalle esigenze reali del settore e sono formulate in chiave costruttiva, secondo un metodo costante: si riconosce ciò che funziona, si segnala la criticità tecnica, si avanza la soluzione. Conflavoro Costruzioni vi porta il **punto di vista delle PMI e dei lavori specializzati**, la parte più frammentata e più esposta della filiera. L'azione si organizza attorno a tre cardini.

- **Stabilità del quadro.** Dalle politiche episodiche - incentivi annuali, stop-and-go dei bonus, prezzari in ritardo - a un orizzonte pluriennale certo, che restituisca alle imprese la possibilità di programmare investimenti e assunzioni.
- **Proporzionalità degli adempimenti.** Norme calibrate sulla misura concreta della micro e piccola impresa, secondo la logica del Test PMI: la regola che protegge il piccolo operatore regolare e contrasta chi opera fuori dalle regole, senza nuovi sbarramenti per chi le rispetta.
- **Effettività e semplicità.** Tutele che operano nei fatti e non solo sulla carta - revisione prezzi automa-

tica, pagamenti in tempi certi, sportello unico reale, formazione portabile - perché la qualità del Codice si misura in cantiere, non nelle premesse.

L'agenda del comparto - semplificazione e Codice dell'edilizia, stabilità degli incentivi e gestione dei crediti, sicurezza realmente applicabile, manodopera e competenze, qualità del Codice appalti in fase esecutiva, bilateralità e pluralismo contrattuale, rigenerazione urbana e Piano Casa, qualità degli investimenti pubblici oltre il PNRR - è ampia e richiede un lavoro di lungo periodo. Su questi temi Conflavoro mette a disposizione la conoscenza diretta del proprio tessuto associativo e la competenza tecnica della propria struttura legislativa.

Conflavoro Costruzioni è pronta ad approfondire ciascuno dei punti qui esposti e a tradurli in proposte emendative, da rappresentare nelle sedi istituzionali e nel confronto con le altre rappresentanze del comparto.

Resta a disposizione per un confronto tecnico con i competenti uffici legislativi e con le Commissioni parlamentari.



CONFLAVORO
COSTRUZIONI

Giugno 2026

A cura di Conflavoro Costruzioni