

**Disposizioni concernenti la
programmazione dell'edilizia
residenziale pubblica, le
agevolazioni fiscali per interventi di
recupero del patrimonio edilizio
residenziale pubblico e sociale
nonché il sostegno dell'accesso alla
locazione di immobili abitativi e del
pagamento dei canoni di locazione**

**DDL 1562/C
DDL 1169/C**

Posizione ANCE

marzo 2025

Sommario

VALUTAZIONI GENERALI.....	3
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL 1562/C.....	7
VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL 1169/C.....	14
ULTERIORI PROPOSTE	18

VALUTAZIONI GENERALI

L'emergenza abitativa rappresenta una delle sfide sociali ed economiche più urgenti e complesse dei nostri tempi. L'aumento costante dei prezzi degli immobili nelle grandi città, la riduzione della dimensione media delle famiglie, la crescita demografica concentrata nei centri urbani e la scarsità di alloggi accessibili stanno alimentando una crisi che richiede risposte strutturali e innovative.

In questo contesto, **l'Unione Europea sta assumendo un ruolo sempre più rilevante come promotrice di politiche comuni e sostegno economico.** L'istituzione di un Commissario dedicato esclusivamente all'emergenza abitativa è un segnale forte della volontà di affrontare la questione con un approccio coordinato e integrato.

Le sfide dell'affordable housing non possono prescindere da una politica ambiziosa e integrata che punti anche alla riqualificazione e all'incremento degli alloggi pubblici. Questo rappresenterebbe un segnale forte da parte dello Stato, accompagnato da un'ampia programmazione che comprenda la costruzione di nuove abitazioni, la rigenerazione di immobili esistenti e la creazione di un nuovo welfare abitativo capace di rispondere alle esigenze della società.

E' dunque un'emergenza che richiede una visione di lungo periodo che metta al centro il diritto alla casa, la qualità dell'abitare e lo sviluppo sostenibile delle città. Per l'ANCE è, quindi, necessario lavorare ad un PNRR per la casa che combini riforme e investimenti.

Dal primo Piano Fanfani alle misure previste nel PNRR, si sono succedute nel tempo tutta una serie di iniziative finalizzate a rispondere, in maniera differente, alla questione abitativa (Piano nazionale di edilizia abitativa 2008, Piano casa DL 47/2014, Pinqua, ecc.). Nonostante tutto questo, in Italia **negli ultimi decenni non c'è stata una politica abitativa strutturata** e l'Edilizia residenziale pubblica è diventata una modalità di intervento residuale e in dismissione (a seguito anche dei vari processi di dismissione degli alloggi pubblici). A ciò si è aggiunta anche una forte riduzione, a partire dalla fine degli anni '90, dell'intervento pubblico diretto (dopo il venir meno delle risorse Gescal).

La diversificazione delle politiche abitative è stata anche influenzata, come ben affermato nelle premesse del Ddl n. 1169, dalla **risposta asimmetrica che le diverse Regioni**, divenute nel frattempo depositarie del ruolo istituzionale in tema di casa, hanno fornito ai problemi specifici dei propri territori.

Nel corso degli ultimi decenni è cresciuta l'attenzione per l'Edilizia Residenziale Sociale (ERS) ossia verso una domanda di alloggi proveniente da soggetti che non possono accedere al libero mercato ma non rientrano nei requisiti per accedere alle case ERP.

Edilizia residenziale pubblica e Edilizia Sociale non sono da intendersi come in contrapposizione ma devono trovare delle politiche in grado di renderle complementi per costruire progetti e interventi funzionali alla domanda sociale.

Si concorda pienamente sul fatto che, la necessità di fornire ad ampie fasce della popolazione accesso all'edilizia sociale, è un obiettivo che richiede di affrontare contemporaneamente le sfide della rigenerazione urbana, del riuso e della riqualificazione di un vasto patrimonio immobiliare pubblico e privato dismesso. Inoltre, è imprescindibile orientarsi verso una produzione edilizia che privilegi la sostenibilità ambientale e l'efficienza energetica. È quindi essenziale adottare politiche abitative innovative e integrate con le iniziative di rinnovamento urbano, che non si limitino alla semplice riqualificazione edilizia ma che promuovano **una visione complessiva di rigenerazione urbana, inclusiva di accessibilità, mobilità, servizi e infrastrutture di interesse della collettività.**

Il contesto abitativo in Italia è caratterizzato da sfide crescenti che richiedono una risposta politica coordinata e di lungo termine. La domanda abitativa ha subito significative trasformazioni negli ultimi decenni, anche in conseguenza dei cambiamenti demografici, economici e sociali. L'invecchiamento della popolazione, l'aumento delle famiglie monogenitoriali, gli immigrati e la necessità di alloggi per lavoratori e studenti hanno tutti contribuito a modificare la domanda di abitazioni.

Parallelamente, l'offerta di case soprattutto per la cd. fascia grigia, non ha tenuto il passo con questi cambiamenti aggravando una situazione già molto fragile. Questo squilibrio tra domanda e offerta, rilevato anche nelle premesse dei due disegni di legge, ha portato a un aumento sostenuto dei costi degli affitti, rendendo l'accesso alla casa sempre più oneroso, soprattutto per le fasce più vulnerabili della popolazione. Le città più grandi, centri di attrazione economica e culturale, sono particolarmente colpite da questa crisi, con affitti che raggiungono livelli proibitivi per molti.

La situazione è ulteriormente aggravata dalla qualità dell'offerta abitativa. Molti alloggi disponibili sono obsoleti o inadeguati, necessitando interventi di riqualificazione profonda. Questo panorama è complicato dalla pressoché assenza, come testimoniano anche le due proposte normative in commento, degli investimenti pubblici in edilizia residenziale pubblica e sociale.

In risposta a questa crisi, è fondamentale che il legislatore nazionale avvii una riforma delle politiche abitative attraverso **un piano nazionale** che non solo risponda alla domanda di casa in modo articolato ma sia lo spunto per promuovere un modello urbano virtuoso fatto di regole semplici e incentivi per il coinvolgimento degli operatori privati.

Sotto questo profilo i DDL in esame hanno sicuramente degli aspetti positivi sia in considerazione di stanziamento dei fondi che per la previsione di alcune opportunità volte ad aumentare l'offerta abitativa. Tuttavia sarebbe opportuno per entrambi i DDL prevedere una maggiore attenzione all'edilizia sociale o comunque alla previsione di nuove forme abitative che siano funzionali a rispondere a tutti i bisogni emergenti.

Si segnala, poi, la necessità che queste iniziative si coordinino con quanto già previsto e dalla legge di Bilancio del 2024 e, più recentemente, dalla legge di Bilancio per il 2025, che ha introdotto il Piano Casa Italia e stanziato dei fondi.

Da ultimo, si condivide questo rappresentato nelle premesse del Ddl n. 1562 e poi nell'articolo 2 che sottolinea **l'importanza iniziale di un'attenta ricognizione dello stato di tutti gli interventi programmati.** Ciò è, infatti, essenziale per assicurare che ogni risorsa sia utilizzata efficacemente e che le azioni intraprese rispondano al reale fabbisogno abitativo. Una corretta stima del fabbisogno

abitativo e delle sue diverse connotazioni permette di sviluppare politiche abitative che siano veramente capaci di soddisfare le diverse esigenze della popolazione.

Sotto il profilo più generale l'ANCE ritiene che nel contesto delle politiche abitative, è fondamentale adottare un approccio integrato che tenga conto di vari fattori chiave per garantire soluzioni efficaci e sostenibili.

Un aspetto di primaria importanza è l'integrazione delle politiche abitative con quelle relative alla rigenerazione urbana, alla mobilità e alle infrastrutture. L'adozione di strategie che promuovano la creazione di quartieri accessibili con servizi di prossimità contribuirebbe a un più equilibrato sviluppo del territorio.

Allo stesso tempo, è essenziale prevedere una maggiore flessibilità normativa per agevolare il riuso del patrimonio edilizio esistente e favorire progetti innovativi nel campo dell'edilizia residenziale sociale. Semplificare le procedure per la riconversione di edifici dismessi e consentire interventi di recupero e riqualificazione con norme più snelle potrebbe rappresentare una spinta ulteriore per ampliare l'offerta abitativa.

Sotto il profilo fiscale, **entrambi i provvedimenti prevedono condivisibili misure fiscali**, differenti per scopo, soggetti beneficiari e ambito applicativo.

Nel **DdL 1169/C**, gli incentivi fiscali sono **diretti ai locatari di alloggi sociali** (come definiti dal DM 22 aprile 2008) con reddito sino a 30.987,41 euro, mentre nel **Ddl 1562/C** le **agevolazioni** vengono **riconosciute agli ex IACP** (comunque denominati e agli Enti ad essi assimilati), in qualità di soggetti attuatori di programmi di edilizia residenziale pubblica, **nonché agli operatori pubblici o privati**, che assumeranno un **ruolo attivo nell'implementazione** di un programma pluriennale straordinario di edilizia residenziale sociale, **cd. "programma Abita"**, da definire con apposito Decreto attuativo.

Quest'ultima misura è particolarmente interessante, in quanto può costituire un **importante veicolo di coinvolgimento degli operatori economici privati nell'implementazione di una politica di contrasto al disagio abitativo**, in sinergia con gli Enti pubblici territoriali.

Il DdL 1562/C prevede, infatti, un sistema di detrazioni a regime per incentivare la riqualificazione energetica ed antisismica degli alloggi di edilizia residenziale pubblica nonché di quelli di edilizia residenziale sociale, che saranno oggetto di un apposito programma denominato "Abita" che vedrà il coinvolgimento attivo anche degli operatori privati.

Viene, quindi, riconosciuto il ruolo strategico che può assumere la leva fiscale come strumento efficace di incentivazione dei soggetti privati alla partecipazione attiva nella realizzazione di politiche abitative, mirate al contrasto del disagio abitativo e in connessione con le necessità di riqualificazione urbana.

Proprio **per garantire una più ampia partecipazione degli operatori economici** all'attuazione di programmi di edilizia sociale, contribuendo al meglio ad incrementare l'offerta abitativa sociale, si dovrebbe valutare la possibilità di **integrare il provvedimento con misure** in grado di **abbattere** l'incidenza della **variabile fiscale sull'intero ciclo di attuazione dei programmi di housing: dall'acquisto degli immobili da riqualificare, alla fase di locazione** vera e propria da parte degli operatori economici privati, che oggi sconta una tassazione talmente elevata da fungere da deterrente per qualsiasi forma di investimento in quest'ambito.

In particolare, sarebbe opportuno prevedere un **regime fiscale ridotto** (imposta di registro e ipocatastali in misura fissa, pari a 200 euro ciascuna) per l'**acquisto degli immobili funzionali alla realizzazione dei programmi di *housing* e la qualificazione come beni strumentali degli alloggi concessi in locazione** dagli operatori economici privati, che assumono un ruolo attivo dell'implementazione dei piani medesimi.

Condivisibile, inoltre, anche la possibilità di utilizzo alternativo degli incentivi, attraverso il **meccanismo della cessione del credito di imposta**, anch'essa prevista nel DdL 1562/C. In alternativa, si potrebbe **valutare** anche la possibilità di **sostituire questo meccanismo con un contributo finanziario erogato direttamente all'impresa che esegue i lavori di riqualificazione** energetica o antisismica, a parziale copertura del corrispettivo degli stessi, sempre come forma alternativa alla fruizione degli incentivi sotto forma di detrazione diretta.

In questo modo, si avrebbe la garanzia dell'effettiva destinazione dei fondi erariali alla parziale copertura dei costi degli interventi di riqualificazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale.

Nel **DdL 1169/C**, si propone la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale pubblica ovvero promozione di strumenti finanziari con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa pubblica in locazione.

L'Ance concorda con questa soluzione ma tali strumenti devono essere rivolti alla realizzazione, non solo di operazioni di edilizia residenziale pubblica, ma anche di interventi privati per aumentare l'offerta di alloggi a canoni/prezzi accessibili.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL 1562/C

Ricognizione del patrimonio immobiliare da destinare all'edilizia residenziale pubblica e sociale nonché rilevazione del fabbisogno abitativo (Art. 2)

L'articolo 2 del Ddl stabilisce che, entro novanta giorni dalla sua entrata in vigore, i comuni e gli enti territoriali devono effettuare una ricognizione del patrimonio immobiliare destinato all'edilizia residenziale pubblica e sociale. Successivamente, entro altri novanta giorni, gli stessi enti sono tenuti a definire il proprio fabbisogno di alloggi per affrontare il disagio e l'emergenza abitativa. Inoltre, devono approvare i criteri per valutare la sostenibilità urbanistica, economica e funzionale dei progetti di intervento previsti dall'articolo 11 e identificare gli immobili, preferibilmente di proprietà pubblica, su cui realizzare tali interventi. Questi ultimi non devono essere situati in aree agricole o in zone non soggette a trasformazione urbanistica secondo gli strumenti urbanistici vigenti, né in aree sottoposte a vincoli ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio. La ricognizione include anche il patrimonio industriale dismesso o in fase di dismissione che può essere convertito in edilizia residenziale pubblica e sociale.

Valutazione: positiva

L'obbligo per i comuni di identificare immobili, preferibilmente di proprietà pubblica, per progetti di edilizia residenziale pubblica e sociale **può offrire opportunità di coinvolgimento anche degli operatori privati**. La possibilità di interventi di riconversione sul patrimonio industriale dismesso da destinare ad edilizia residenziale amplia queste opportunità. Si tratta di interventi che possono fungere da catalizzatori per la rigenerazione urbana e il rilancio economico di aree in declino. Al riguardo sarebbe però **necessaria una chiara identificazione delle opportunità di riutilizzo** perché ciò consente di ridurre l'incertezza per gli investitori e di attrarre maggior capitale privato nel settore dell'edilizia residenziale sociale.

L'approvazione dei criteri di valutazione della sostenibilità urbanistica, economica e funzionale dei progetti di intervento rappresenta un passaggio importante. È però cruciale che questi criteri includano misure specifiche che assicurino la sostenibilità economica degli interventi ossia una valutazione sui potenziali ritorni economici, sulla la capacità di mantenere e gestire gli immobili a lungo termine.

Con riferimento all'esclusione delle aree sottoposte a vincoli ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio si ritiene opportuno valutarne con attenzione i profili. Si ritiene che molti degli immobili in considerazione possano ricadere in aree (es. ex art 142 ossia quelle tutelate per legge) nell'ambito delle quali è possibile eseguire determinati interventi previo assenso dell'amministrazione competente. Lo stesso dicasi per gli immobili soggetti a beni culturali. In merito a questi ultimi si ricorda **che gli immobili pubblici dopo 70 anni dalla loro costruzione sono automaticamente soggetti ad una presunzione di interesse culturale**, fatta salva la possibilità di verificare l'effettiva sussistenza dell'interesse storico artistico da parte del Ministero della Cultura. Una totale esclusione implicherebbe

l'impossibilità di riconvertire molti immobili pubblici dismessi che, una volta effettuata la relativa verifica, potrebbe essere destinati a finalità sociali.

**Banca di dati
del patrimonio
edilizio
inutilizzato
(Art. 3)**

La norma prevede la creazione e l'aggiornamento di una banca dati contenente informazioni sul patrimonio edilizio pubblico e privato inutilizzato, disponibile per essere recuperato o riutilizzato per la realizzazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica e sociale. I comuni sono incaricati di aggiornare il censimento degli edifici e delle unità immobiliari, sia pubbliche che private, che sono sfitte, non utilizzate, abbandonate o in stato di degrado, indipendentemente dalla loro destinazione d'uso originale.

Valutazione: parzialmente positiva

Il censimento degli immobili privati per scopi di recupero o riuso nell'ambito dell'edilizia residenziale pubblica e sociale **è una questione delicata** e solleva diverse considerazioni importanti. La principale questione riguarda la privacy e i diritti di proprietà laddove le informazioni sugli immobili venissero pubblicate o utilizzate anche senza un consenso esplicito dei proprietari. Una eventuale iniziativa in tal senso dovrà essere attuata con particolare attenzione alle implicazioni per i proprietari di immobili privati. Inoltre da valutare attentamente sono anche i criteri con i quali i Comuni dovrebbero procedere a considerare un immobile "inutilizzato", "abbandonato", "sfitto" (es. per quanto tempo; non reperibilità dei proprietari ecc), nonché le forme con cui si intende poi procedere alla loro destinazione ad alloggio pubblico o sociale che dovrebbe essere sempre in accordo con i privati proprietari se reperibili.

Il censimento degli immobili pubblici può, invece, essere valutato positivamente in quanto assicura una maggiore trasparenza e quindi una gestione più efficace delle risorse pubbliche. Avere un quadro degli immobili pubblici inutilizzati o sottoutilizzati può accelerare i processi di riqualificazione urbana, trasformando strutture degradate o abbandonate in asset per lo sviluppo di progetti di maggiore utilità.

**Fondo per
l'edilizia
residenziale
pubblica
(Art. 4)**

L'articolo 4 del Ddl riguarda la creazione di un fondo specifico destinato al supporto dei **programmi di edilizia residenziale pubblica a livello regionale e comunale**. Questi programmi sono volti ad aumentare l'offerta di alloggi a canone di locazione sociale per le persone inserite nelle graduatorie comunali per l'accesso a tali alloggi. Il fondo sarà utilizzato per finanziare interventi di recupero e riqualificazione del patrimonio esistente di edilizia residenziale pubblica, inclusi i progetti di demolizione e ricostruzione, con l'obiettivo di non consumare ulteriore suolo.

È prevista una dotazione iniziale di 300 milioni di euro per l'anno 2024, 400 milioni di euro per l'anno 2025, e 1.000 milioni di euro annui a partire dall'anno 2026.

Valutazione: parzialmente negativa

Il fondo è una previsione positiva per incrementare la disponibilità degli alloggi pubblici. Gli importi stanziati, che aumentano progressivamente dimostrano un significativo impegno nell'affrontare le problematiche legate all'alloggio pubblico.

Tuttavia, un aspetto negativo di questa previsione è la specifica limitazione del fondo al solo segmento dell'edilizia residenziale pubblica, escludendo quindi l'edilizia sociale. Si ritiene, come già evidenziato nelle considerazioni generali, che l'Edilizia residenziale pubblica e l'Edilizia Sociale non sono da intendersi come in contrapposizione ma devono trovare delle politiche in grado di renderle complementari per costruire progetti e interventi funzionali alla domanda sociale.

La distinzione tra "pubblico" e "sociale" limita la possibilità che risorse pubbliche cospicue possano affrontare in maniera più comprensiva il problema abitativo, particolarmente in aree urbane dove la difficoltà di accesso alla casa colpisce in maniera estesa quelle fasce della popolazione che potrebbero non avere accesso agli alloggi pubblici perché aventi un diverso reddito.

Programma nazionale pluriennale straordinario di edilizia residenziale sociale (Art. 7)

L'articolo 7 del Ddl attua le finalità indicate all'articolo 1 e prevede l'istituzione del "programma Abita", un programma nazionale pluriennale straordinario di edilizia residenziale sociale, con una durata di vent'anni. Questo programma mira a incrementare e riqualificare il patrimonio immobiliare destinato all'edilizia residenziale sociale, rigenerare il tessuto socio-economico, e rifunzionalizzare spazi e immobili pubblici e privati. L'obiettivo è realizzare queste trasformazioni senza nuovo consumo di suolo, attraverso il riuso, la rigenerazione e la riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente.

Inoltre, il programma è finalizzato anche a migliorare l'interazione degli enti territoriali con l'Unione Europea per accedere e utilizzare i fondi europei per l'housing sociale e la rigenerazione urbana.

Con apposito DM dovranno essere definiti i contenuti, i termini e le modalità per la presentazione di proposte da parte degli enti territoriali, i criteri per la redazione del cronoprogramma nazionale di intervento, e l'entità massima dei contributi riconoscibili.

Per l'attuazione degli interventi è istituito (art. 9 del Ddl) un Fondo con una dotazione annua pari a 1.000 milioni di euro per l'anno 2024 e a 3.000 milioni di euro annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2040.

Valutazione: positiva

Il programma Abita potrebbe rappresentare **una positiva azione nel campo dell'edilizia residenziale sociale con una visione strutturata e di lungo periodo con un approccio alla sostenibilità e innovazione e incentivando l'uso di risorse esistenti.**

È, ovviamente, auspicabile che questo programma **sia coordinato** con le iniziative abitative precedenti, come quelle stabilite dalla legge di Bilancio del 2024 e, più recentemente, dalla legge di Bilancio per il 2025, che ha introdotto il Piano Casa Italia.

Un'integrazione tra questi programmi è necessaria per garantire **una continuità nelle misure** in modo che a livello statale le iniziative non sembrino scoordinate ottimizzando le risorse e massimizzando i risultati attesi. Il collegamento tra le varie iniziative abitative rafforza l'impegno dello Stato verso la soluzione della crisi abitativa, dimostrando un impegno chiaro e a lungo termine.

Le risorse stanziare per il programma denotano come il legislatore sia consapevole che un investimento su lungo termine è fondamentale per garantire che i progetti possano essere realizzati. Sarà importante che queste risorse siano gestite con trasparenza e efficienza e, quindi, con meccanismi di monitoraggio anche in linea con le previsioni dell'articolo 2 del Ddl.

Interventi edilizi ammessi per la realizzazione o la riqualificazione degli alloggi e loro caratteristiche (Art. 11)

L'articolo 11 stabilisce le linee guida per gli interventi edilizi ammessi alla realizzazione o alla riqualificazione degli alloggi sociali, tra cui in particolare il recupero e la riqualificazione di immobili in dismissione o degrado, con l'obiettivo di ridurre il consumo di suolo.

Si prevede che i progetti di realizzazione o riqualificazione devono includere, ove necessario, la creazione di servizi e funzioni connessi alla residenza che favoriscano l'integrazione sociale, senza superare il 20% della superficie complessiva ammessa, mediante interventi di riuso e recupero degli immobili e delle infrastrutture esistenti ecc..

Gli interventi non possono essere realizzati su edifici abusivi, nei centri storici classificati nelle aree omogenee "A" o in aree di inedificabilità assoluta. Possono, tuttavia, essere autorizzati in deroga alle normative urbanistiche vigenti, fermo restando il rispetto dei vincoli artistici, storici, archeologici, paesaggistici, idrogeologici, ambientali e le norme igienico-sanitarie.

Valutazione: parzialmente positiva

E' condivisibile la finalità tesa a privilegiare il riuso e la riqualificazione degli immobili esistenti, piuttosto che la nuova edificazione. Tuttavia, si ritiene che proprio la necessità di accompagnare questi interventi alla creazione di servizi che siano connessi alla residenza, per favorire l'integrazione sociale, implica la necessità in alcuni casi di ammettere anche degli interventi di nuova costruzione.

L'attenzione all'efficienza energetica, poi, non solo risponde anche agli obiettivi posti dall'Unione Europea ma anche ad aspetti che possono migliorare la qualità della vita degli occupanti.

Il fatto che tali interventi possano essere autorizzati anche in deroga alle normative urbanistiche vigenti risponde all'esigenza di una **flessibilità necessaria per riqualificare gli edifici esistenti adattandoli alle nuove necessità.**

Tuttavia, si tratta di una formulazione normativa estremamente generica che non introduce procedure semplificate a livello edilizio e urbanistico.

La semplificazione delle procedure è essenziale per accelerare la realizzazione di progetti di edilizia residenziale sociale. Attualmente, l'assenza di misure concrete di semplificazione è spesso causa di ritardi considerevoli. Questo non solo scoraggia gli investitori ma può anche incrementare i costi complessivi dei progetti, riducendo di conseguenza il numero di interventi realizzabili.

Infine, l'esclusione dei centri storici nelle zone "A" è necessario che sia maggiormente chiarita in quanto in determinare realtà locali le zone A sono molte estese e ricomprendo anche immobili pubblici o privato che non sono di pregio.

Detrazione fiscale per interventi di recupero, riqualificazione energetica, sismica, abbattimento barriere architettoniche e colonnine di ricarica (ART. 12)

L'art.12 introduce, a partire dal 1° gennaio 2024, una detrazione del 40% delle spese sostenute da:

- ex IACP, comunque denominati, nonché gli enti aventi le stesse finalità sociali dei predetti soggetti (istituiti nella forma di società che rispondono ai requisiti della legislazione dell'Unione europea in materia di *in house providing*), per interventi di recupero realizzati su immobili di loro proprietà ovvero da essi gestiti per conto dei Comuni, adibiti a edilizia residenziale pubblica;
- operatori pubblici o privati, per gli interventi di recupero effettuati su unità immobiliari adibite ad alloggio sociale (oggetto di un programma straordinario di edilizia residenziale sociale, denominato "programma Abita", previsto dagli artt.7-10 del medesimo DdL).

Cessione del credito (ART.13)

La percentuale di detrazione "base" del 40% può subire incrementi in relazione alla tipologia di interventi effettuati. In particolare:

- la detrazione si innalza al 100% (limite di spesa 96.000 euro) per gli interventi di installazione di impianti eolici di piccola taglia o di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, installazione contestuale o successiva di sistemi di accumulo, installazione di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici nonché per gli interventi finalizzati all'abbattimento delle barriere architettoniche;
- si applica un'ulteriore detrazione del 20% in caso di interventi antisismici effettuati in zona sismica 1, 2 e 3 comportanti il passaggio di almeno una classe di rischio inferiore;

- agli interventi di risparmio energetico, con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia, che comportano il passaggio di classe energetica, si applica per ogni classe migliorata, un'ulteriore detrazione del 5% se gli interventi sono realizzati congiuntamente agli interventi di riduzione del rischio sismico, e un'ulteriore detrazione 2,5% se gli interventi sono realizzati su immobili siti nelle zone sismiche 1, 2 e 3.

Tutte le suddette detrazioni sono, poi, incrementate di un ulteriore 10% in caso di uso di materiali da riciclo o di origine vegetale.

L'art.13 prevede, per i soggetti che tra il 2024 e il 2030 effettuano spese per i suddetti interventi di riqualificazione la facoltà di opzione, in alternativa all'utilizzo diretto delle detrazioni fiscali spettanti per i predetti interventi, per la cessione di un credito di imposta di pari importo, successivamente cedibile ad altri soggetti, inclusi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari.

Tale credito di imposta viene utilizzato in compensazione, ai sensi dell'art. 17 del Dlg 241/1997, sulla base delle rate residue di detrazione non fruite, con la medesima ripartizione in quote annuali che sarebbe stata applicata alla detrazione direttamente utilizzabile. Peraltro, viene negata la facoltà di fruizione e di rimborso negli anni successivi della quota di credito d'imposta non utilizzata nell'anno di riferimento.

Valutazione: positiva

La disposizione è da valutarsi positivamente in quanto introduce un **sistema di detrazioni fiscali**, operanti **a regime**, per **incentivare il recupero e la riqualificazione energetica e antisismica del patrimonio esistente destinato**, non solo all'edilizia residenziale pubblica facente capo agli ex IACP (comunque denominati), ma **anche all'edilizia residenziale sociale**, per la quale viene previsto un potenziale ruolo attivo anche degli operatori privati. Il medesimo DdL prevede, infatti, la definizione di uno **specifico programma nazionale di edilizia sociale, denominato "programma Abita"**, con **partecipazione anche di soggetti privati**, definito negli scopi e negli aspetti generali dagli artt. 7-10 dello stesso.

L'implementazione di questo programma può rappresentare un **importante occasione** per promuovere un **coinvolgimento attivo degli operatori privati nell'obiettivo di riqualificazione e riuso del patrimonio esistente in ottica sociale**, ossia per garantire l'**accesso alla casa**, anche in locazione, **a favore delle fasce sociali meno abbienti**.

In questo senso, la misura prevista dal provvedimento è certamente condivisibile, in quanto considera la **leva fiscale come efficace strumento di incentivazione dei soggetti privati** alla partecipazione attiva nella realizzazione di politiche abitative, mirate al contrasto del disagio abitativo e in connessione con le necessità di riqualificazione urbana.

Proprio per la rilevanza che, a tale scopo, può assumere un adeguato sistema di incentivazione fiscale, si dovrebbe **valutare la possibilità di agire sull'intero ciclo di realizzazione del programma di housing, incidendo sulla variabile fiscale** relativa già

alla prima fase di acquisizione degli immobili da valorizzare e riqualificare, sino ad arrivare a quella di locazione rivolta alle categorie sociali più fragili (che verranno individuate con apposito decreto attuativo).

È chiaro, infatti, che, per gli operatori privati, la sostenibilità economico-finanziaria di tali programmi, non può prescindere dall'**abbattimento dei costi fiscali** connessi sia al **reperimento degli immobili da riqualificare** sia alla **successiva fase di gestione degli stessi attraverso la locazione a canoni inferiori a quelli di mercato**. Si tratta di oneri ingenti, visto che le abitazioni concesse in locazione dalle imprese vengono considerate beni speculativi e non strumentali all'attività economica, con l'impossibilità di dedurre qualsiasi costo ad esse relativi, compreso quello legato alla loro riqualificazione.

In questo senso, la **disposizione andrebbe integrata** prevedendo, a favore dei soggetti attuatori del programma:

- un **regime fiscale ridotto** ai fini dell'imposte di **registro** e delle **imposte ipotecaria e catastale** in sede di **acquisto degli immobili da riqualificare per la destinazione ad alloggio sociale** da concedere in locazione (applicazione delle imposte in misura fissa, pari a 200 euro ciascuna, anziché al 9% del valore dichiarato in atto),
- la **qualificazione fiscale** degli **alloggi come "beni strumentali"** all'attività d'impresa, con la conseguente possibilità di dedurre i costi d'acquisto/costruzione e le spese di riqualificazione degli stessi, attraverso il processo di ammortamento.

Le **disposizioni** del provvedimento sono **condivisibili anche** per ciò che concerne le modalità alternative di utilizzo della detrazione, tramite la **possibilità di cedere un credito di imposta di pari importo**, successivamente cedibile ad altri soggetti, inclusi gli istituti di credito e gli altri intermediari finanziari (art.13). In alternativa, si potrebbe **valutare anche la possibilità di sostituire questo meccanismo con un contributo finanziario erogato direttamente all'impresa che esegue i lavori di riqualificazione** energetica o antisismica, a parziale copertura del corrispettivo degli stessi, sempre come forma alternativa alla fruizione degli incentivi sotto forma di detrazione diretta. In questo modo, si avrebbe comunque la garanzia dell'effettiva destinazione dei fondi erariali alla parziale copertura dei costi degli interventi di riqualificazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica o sociale.

VALUTAZIONI E PROPOSTE SULLE SINGOLE MISURE DEL DDL 1169/C

Misure per l'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica (Art. 1)

L'articolo 1 del Ddl rappresenta la necessità di superare in maniera organica e strutturale il disagio abitativo e il degrado urbano. Questa finalità è perseguita attraverso la definizione di un Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica. Gli obiettivi principali del Piano sono l'aumento degli alloggi rispettando l'efficienza energetica e la sicurezza antisismica, la riduzione delle emissioni climatiche mediante l'utilizzo di energie rinnovabili e la rigenerazione urbana senza consumo di suolo. Il Piano prevede anche il recupero del patrimonio abitativo esistente e la costruzione di nuovi alloggi, con particolare attenzione alla razionalizzazione degli immobili esistenti.

Il comma 2 lettera d) prevede la costituzione di un sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale pubblica ovvero promozione di strumenti finanziari con la partecipazione di soggetti pubblici e privati, per la valorizzazione e l'incremento dell'offerta abitativa pubblica in locazione.

Valutazione: parzialmente positiva

E' apprezzabile la finalità del provvedimento normativo nel voler affrontare il problema della tensione abitativa attraverso misure strutturate. Tuttavia, **è essenziale che il Piano non trascuri l'edilizia sociale, che rappresenta una componente cruciale nel contesto del disagio abitativo.** L'edilizia sociale, destinata a famiglie che non rientrano nei criteri per l'assegnazione di alloggi di edilizia pubblica, richiede un'attenzione particolare per garantire che il supporto abitativo sia accessibile a un ampio spettro della popolazione.

Sebbene sia positivo che il disegno di legge preveda **la possibilità di deroghe agli strumenti urbanistici** per accelerare e facilitare i progetti di edilizia residenziale pubblica. Dato che la deroga è ammessa per ragioni di interesse pubblico, si potrebbe far riferimento direttamente al permesso di costruire in deroga che già il DPR 380/2001 regola. Nel caso si dovrebbe però valutare una sua semplificazione in considerazione anche delle procedure che ne prevedono il passaggio sempre in Consiglio comunale.

Inoltre, lo stanziamento pari a 1 miliardo di euro per ciascuno degli anni dal 2024 al 2031 previsto per il Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica rappresenta un impegno finanziario importante e dimostra la volontà di affrontare le problematiche attraverso un investimento sostenuto nel tempo. Tuttavia, data l'ampiezza e la complessità delle sfide legate all'housing accessibile potrebbe essere utile considerare l'aggiunta di **risorse europee** per completare e potenziare gli impegni nazionali.

Per quanto riguarda, infine, la previsione di costituire un **sistema integrato nazionale e locale di fondi immobiliari ovvero la promozione di strumenti finanziari con la partecipazione di soggetti pubblici e privati**, l'Ance concorda con queste due soluzioni.

Tali strumenti devono però essere rivolti alla realizzazione, non solo di operazioni di edilizia residenziale pubblica, ma anche di interventi privati per aumentare l'offerta di alloggi a canoni/prezzi accessibili.

Nello specifico, l'Associazione ha approfondito il tema e ha sviluppato una proposta che prevede lo sviluppo di strumenti finanziari che consentano, attraverso la minimizzazione dei rischi d'investimento, la canalizzazione del risparmio istituzionale e quello delle famiglie verso progetti di sviluppo immobiliare con funzioni di pubblica utilità.

L'Ance è convinta che si debba lavorare su due piani.

Il primo livello riguarda la **creazione di un insieme di modelli-tipo di intervento finalizzati a massimizzare la raccolta di fondi privati**. Questa selezione di strumenti, che devono essere efficienti dal punto di vista della gestione, della governance e della trasparenza, **devono tenere conto delle diverse esigenze espresse dalle classi d'investitori coinvolti (Investitori istituzionali**, come Fondazioni bancarie, enti pubblici, ad es: Comune, Provincia, CDP, Assicurazioni, Casse previdenziali, Fondi pensione; **imprese di medio-grandi dimensioni**, ossia investitori professionali che presentano una expertise acquisita; **investitori non professionali**, come le famiglie; **investitori in debito**, come gli Istituti bancari) **e dei loro profili di rischio**.

Il secondo livello prevede l'esigenza di creare **forme specifiche di garanzia** per gli investitori retail: l'idea è di sviluppare una **garanzia sul capitale investito da parte di investitori non professionali** (come le famiglie), in modo da sterilizzare eventuali perdite in conto capitale: questa garanzia permetterebbe di rendere questo tipo di investimento compatibile con i requisiti stabiliti dalla Direttiva MIFID II.

Lo strumento più indicato per rendere possibile la realizzazione di un sistema di interventi diffusi sul territorio di dimensione medio-piccola è la **cartolarizzazione immobiliare**.

Misure per la razionalizzazione del patrimonio degli alloggi a uso abitativo di proprietà pubblica (Art. 3)

L'articolo 3 prevede la definizione delle procedure di alienazione degli immobili di proprietà pubblica. L'obiettivo è ridurre gli oneri finanziari a carico delle finanze locali attraverso la razionalizzazione del patrimonio abitativo. Le risorse ottenute dalle alienazioni sono destinate a un fondo specifico, usato esclusivamente per finanziare un programma straordinario che include la realizzazione o l'acquisto di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e la manutenzione straordinaria dell'esistente patrimonio abitativo.

Valutazione: Positiva

L'approccio adottato in questo articolo è sostanzialmente positivo. Razionalizzare il patrimonio degli alloggi a uso abitativo di proprietà pubblica attraverso procedure semplificate di alienazione può portare a un miglioramento nella gestione delle risorse pubbliche che potranno essere reimpiegate, come indicato dalla norma, per ampliare e migliorare l'offerta di abitazioni pubbliche.

Detrazioni fiscali per gli alloggi sociali (ART. 5)

L'art.5 prevede, per il triennio 2024-2026, un sistema di detrazioni IRPEF per i locatari di alloggi sociali (definiti dal DM 22 aprile 2008) da questi adibiti ad abitazione principale, variabile in funzione del reddito complessivo degli stessi.

In particolare, la detrazione è pari a:

- 1.000 euro, se il reddito complessivo è inferiore o uguale a 15.493,71
- 2.000 euro, se il reddito complessivo è superiore a 15.493,71 ma comunque inferiore a 30.987,41.

Il meccanismo ricalca, massimizzandone l'ammontare per un periodo transitorio per gli affittuari degli alloggi sociali, le detrazioni IREPF già previste a regime dall'art.16 del DPR 917/1986, per i soggetti con i suddetti limiti reddituali, o in caso di canoni concordati, o di lavoratori dipendenti che trasferiscono la residenza per lavoro, o di giovani di età compresa tra i 20 e i 31 anni.

Valutazione: parzialmente positiva

La misura è certamente **condivisibile** nell'intento di sollevare parzialmente gli utilizzatori degli alloggi sociali dall'onere connesso al pagamento dell'affitto.

Tuttavia, il meccanismo della detrazione presuppone comunque il pagamento integrale dei canoni e il parziale recupero degli stessi solo nell'anno successivo, in sede di presentazione della dichiarazione dei redditi. Per i soggetti a più basso reddito, quindi, tale differimento temporale relativo all'utilizzo effettivo del beneficio non risolve il problema del reperimento della liquidità necessaria al pagamento dei canoni di locazione.

A tal fine, potrebbe essere **maggiormente efficace il riconoscimento di un contributo finanziario a valere sul diretto assolvimento dei canoni medesimi.**

In **linea più generale**, occorre poi evidenziare che un'adeguata **risposta alle esigenze abitative** delle classi sociali più fragili non può prescindere dal **coinvolgimento degli operatori privati, che vanno incentivati ad entrare sul mercato degli affitti**, incrementandone l'offerta con alloggi di qualità da locare a canoni ridotti rispetto a quelli di mercato.

Per questo, in linea anche con le previsioni dell'ultima legge di Bilancio (art.1, co.402-403, legge 207/2024), è **necessario attuare un Piano di housing** che, in sinergia con gli Enti locali, dia risposta all'emergente disagio abitativo, anche **mediante la valorizzazione del**

patrimonio edilizio esistente e che abbia, quindi, un campo d'azione più ampio rispetto all'edilizia residenziale pubblica, o a quello connesso all'alloggio sociale strettamente riconducibile al DM 22 aprile 2008.

Modifica all'articolo 8 del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 maggio 2014, n. 80, in materia di riscatto di alloggi sociali e misure per la riduzione della tensione abitativa nei comuni (ART. 6)

Questa norma prevede un rifinanziamento di alcune iniziative ricomprese nel Piano di edilizia residenziale sociale di cui all'articolo 10 del D.L. 47/2014 che si interessa però solo su due linee di attività: la creazione di servizi e funzioni connesse e complementari alla residenza, al commercio con esclusione delle grandi strutture di vendita, necessarie a garantire l'integrazione sociale degli inquilini degli alloggi sociali e alla creazione di quote di alloggi da destinare alla locazione temporanea dei residenti di immobili di edilizia residenziale pubblica in corso di ristrutturazione o a soggetti sottoposti a procedure di sfratto.

Valutazione: Negativa

Si ritiene che orientare i finanziamenti esclusivamente verso queste tipologie possa portare a una dispersione di risorse. Limitare l'investimento solamente a questi ambiti di intervento potrebbe non massimizzare l'efficacia complessiva degli investimenti pubblici. Pertanto, potrebbe essere vantaggioso riconsiderare l'allocazione dei fondi.

ULTERIORI PROPOSTE

REGIME FISCALE RIDOTTO PER L'ACQUISTO DEGLI IMMOBILI DA RIQUALIFICARE PER LA LOCAZIONE

Al fine di coinvolgere gli operatori privati nei programmi di edilizia residenziale sociale, così da incrementare al massimo l'offerta di alloggi da concedere in locazione a fasce sociali meno abbienti, in conformità allo scopo del DdL 1562/C in esame, è necessario abbattere il costo fiscale connesso già alla prima fase di attuazione dei programmi, ossia quella di acquisizione degli immobili da riqualificare.

A tal fine, similmente all'incentivo alla cd. "valorizzazione edilizia" in vigore sino al 31 dicembre 2021 (art.7, DL 34/2019 – legge 58/2019), si potrebbe riconoscere l'applicazione delle **imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa** (200 euro ciascuna, anziché il 9% sul valore dichiarato in atto) **all'acquisto di immobili da riqualificare per la successiva locazione a scopo sociale nell'ambito dei programmi di housing** previsti dal DdL 1562/C stesso.

EQUIPARAZIONE FISCALE DEGLI ALLOGGI SOCIALI AI BENI STRUMENTALI ALL'ATTIVITA' DI IMPRESA

Per favorire l'investimento delle imprese nei programmi di housing sociale previsti dal provvedimento in esame, è necessario agire sull'aspetto fiscale, oggi fortemente penalizzante, connesso all'imposizione sui redditi da locazione abitativa.

Infatti, in generale, gli immobili abitativi delle imprese destinati alla locazione vengono considerati come "beni speculativi", cosicché il reddito da affitto, seppur qualificato come ricavo tassato al pari dei proventi derivanti dall'attività caratteristica, viene integralmente assoggettato ad imposizione, senza possibilità di dedurre alcun costo.

Tale aspetto fiscale, già di per sé penalizzante, è ancor più grave se considerato nell'ambito dell'attuazione di programmi di edilizia sociale, nei quali è necessario trovare strumenti di abbattimento dei costi per gli operatori economici, visto che il canone di locazione è, per forza di cose, fissato ad un livello inferiore a quello di mercato.

Per attenuare tale criticità è necessario, quantomeno, **assimilare gli alloggi residenziali destinati alla locazione "sociale" agli immobili strumentali**, così da consentire:

- **l'applicazione degli ammortamenti**, che fa sì che il reddito da affitto partecipi all'imponibile complessivo, in ciascun periodo d'imposta, in base alla contrapposizione tra i ricavi, costituiti dai canoni percepiti, ed i costi rappresentati dalla quota d'ammortamento;
- la **capitalizzazione dei costi di manutenzione e gestione**: infatti, così come avviene per i fabbricati strumentali, si dovrebbe ammettere la capitalizzazione, nel costo di acquisto o di costruzione, delle spese sostenute per gli interventi di recupero (che incrementino il valore dei medesimi immobili), che, in questo modo, verrebbero recuperate anch'esse attraverso il processo d'ammortamento;
- la **piena deducibilità dell'IMU ai fini della determinazione del reddito di impresa**, così come già avviene dal 2022 per gli immobili strumentali, ai sensi dell'art.1, co.772-773 della legge 160/2019 (legge di bilancio per il 2020).