

**Camera dei deputati**

**XIX Legislatura**

**VIII Commissione Ambiente**

**Proposte di legge recanti 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 (C. 1169, C. 1562, C. 2181)**

**Audizione del Presidente di Fondazione Inarcassa**

**Ing. Andrea De Maio**

**24 giugno 2025**

## **Premessa**

La Fondazione Inarcassa, istituita nel 2011 da Inarcassa, la Cassa Nazionale di Previdenza ed Assistenza per gli Ingegneri ed Architetti Liberi Professionisti, oggi è il punto di riferimento di circa 180.000 iscritti. La Fondazione Inarcassa ha tra gli scopi statutari il sostegno, lo sviluppo, la promozione e la tutela della figura dell'Architetto e dell'Ingegnere che esercitano la libera professione in forma esclusiva. Tra le sue varie attività, Fondazione Inarcassa svolge una attenta analisi della produzione legislativa di riferimento allo scopo di: promuovere le politiche a sostegno della categoria degli architetti e ingegneri liberi professionisti e, al contempo, formulare proposte e osservazioni di carattere tecnico che possano essere di supporto al Legislatore sui temi e ambiti normativi di interesse.

## **Introduzione**

---

La Fondazione Inarcassa, che può contare sull'ampia esperienza maturata dagli architetti e ingegneri liberi professionisti nell'ambito dei servizi legati alla progettazione, guarda con particolare attenzione ai programmi di riqualificazione urbana che comprendono, in particolare, le politiche abitative. Recentemente, abbiamo partecipato al Gruppo di lavoro per la redazione del "Piano Casa" promosso dal Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti, il programma destinato al recupero del patrimonio immobiliare esistente e riconversione di edifici aventi altra destinazione pubblica che offre una risposta all'emergenza e al disagio abitativo che investono ampie porzioni del Paese.

Abbiamo, inoltre, partecipato al Gruppo di lavoro per la redazione del Piano nazionale di prevenzione sismica promosso dal Ministero della Protezione Civile e le Politiche del mare che ha lavorato sulle proposte in materia di sicurezza abitativa, con particolare attenzione ai criteri e agli interventi di messa in sicurezza antisismica nei territori più vulnerabili.

La Fondazione Inarcassa vuole, quindi, cogliere anche questa ulteriore occasione di confronto per condividere ulteriori proposte che possano essere di supporto ai lavori della Commissione Ambiente della Camera dei deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge nn. 1169, 1562, 2181.

---

**Osservazioni sulle proposte nn. 1169, 1562, 2181 recanti “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”.**

---

Le proposte di legge in esame rappresentano indubbiamente una importante occasione per mettere ordine in un complesso di norme che impatta notevolmente sulla vita e la sicurezza dei cittadini. Il diritto all’abitare, principio fortemente minacciato dall’aumento degli affitti e dalla perdita di potere d’acquisto, deve ritornare un tema prioritario dell’agenda politica e istituzionale del Paese. Scontiamo, come sottolineato nella relazione illustrativa della proposta di legge n. 1169, un ritardo ormai decennale sulla riqualificazione del comparto dell’edilizia sociale pubblica. In materia di politiche abitative, occorre promuovere una strategia di rinnovato welfare integrato, elemento, peraltro, condiviso dalle proposte di legge in esame. Significa, dunque, mettere in campo quelle azioni di contrasto alla povertà abitativa che possano favorire anche le politiche di accesso all’istruzione, alla formazione e all’occupazione, nonché investire nel sistema di edilizia residenziale pubblica al fine di incrementare il numero delle abitazioni disponibili.

Nel complesso, si condividono le finalità e le azioni promosse dalle proposte di legge in esame. A partire dall’istituzione del Fondo per il recupero e la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, di cui alla proposta di legge n. 1562, che può rappresentare lo strumento per coordinare il tema delle politiche abitative con l’housing sociale, la rigenerazione urbana e la transizione energetica. E ciò nell’ambito di una strategia più complessiva che sappia dare risposta, in primo luogo, alle criticità che vivono e soffrono i nostri territori.

Il tema della **rigenerazione urbana** può e deve fare da cornice ai futuri interventi in materia di politiche abitative. La riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico esistente o inutilizzato, strumento necessario per offrire una risposta al disagio abitativo, deve inserirsi all’interno di un programma di recupero e valorizzazione del territorio circostante. Il tema della rigenerazione urbana, infatti, va affrontato in una ottica sistemica, come un processo di valorizzazione delle risorse esistenti, garantendo al contempo il recupero e la rifunionalizzazione degli spazi per la cittadinanza.

Anche gli **incentivi fiscali**, attraverso gli strumenti della detrazione e della cessione del credito di cui all’articolo 13 della proposta n. 1562, rappresentano degli indubbi vantaggi per i contribuenti e le casse pubbliche. Occorre prestare attenzione sul punto ed evitare quanto è accaduto durante la stagione del Superbonus 110% con i cosiddetti crediti “incagliati”: casseti fiscali di imprese e professionisti pieni di crediti non più cedibili alle banche perché, a loro volta, avevano esaurito il plafond disponibile. Una situazione che ha generato una crisi di liquidità per migliaia di professionisti dell’area tecnica impegnati nelle attività connesse ai bonus edilizi.

Occorre, pertanto, nel quadro della certezza del diritto, assicurare la continuità normativa delle disposizioni di riferimento al fine di consentire ai professionisti dell'area tecnica, in primo luogo, di operare con responsabilità verso il committente.

In materia di incentivi fiscali, ad integrazione delle misure di cui all'art. 12, commi 3 e 4, della proposta di legge n. 1562, si propone, al fine di accertare le condizioni strutturali degli immobili e disegnare una mappatura dello stato del patrimonio immobiliare, di includere, tra gli interventi di adozione di misure antisismiche, anche la **classificazione e verifica sismica** degli immobili ai fini della detrazione fiscale pari al 100 per cento, anche nel caso in cui ad essi non segua l'effettiva esecuzione delle opere. Allo stesso tempo, occorre una maggiore consapevolezza, anche in termini di comunicazione istituzionale, sui livelli di rischio sismico delle abitazioni (sia pubbliche che private). Come Fondazione Inarcassa siamo impegnati nella promozione della Giornata Nazionale della Prevenzione Sismica che da ormai sette anni riunisce i maggiori esperti in materia allo scopo di diffondere la cultura della prevenzione sismica presso cittadini e istituzioni al fine di migliorare le condizioni di sicurezza del patrimonio immobiliare del nostro Paese.

Al diritto all'abitare, a nostro avviso, occorre affiancare il principio della **qualità dell'abitare**: progetti di qualità, realizzati dai professionisti dell'area tecnica, restituiscono opere di qualità che durano nel tempo e rispettano i criteri e gli standard di sicurezza con particolare attenzione ai territori più vulnerabili sotto l'aspetto sismico.

Se un edificio è costruito non rispettando le regole di progettazione antisismica, con materiali scadenti, su terreni instabili, con una scarsa qualità di realizzazione, ecc., la vulnerabilità sismica - laddove intendiamo per vulnerabilità come la propensione di cose e persone a subire un danno di un determinato livello, a fronte di un evento sismico di una data intensità - sale pericolosamente. I terremoti, come è ben noto, sono eventi "non prevedibili"; quindi, l'unico modo che si ha per prevenire i danni alla popolazione è agire sulla qualità delle strutture di nuova costruzione e la messa in sicurezza delle strutture esistenti. La causa principale del rischio è da rintracciare nella qualità del patrimonio edilizio, che è un patrimonio storico o vecchio, per lo più non preparato a rispondere a terremoti anche di media entità.

È un aspetto certamente non trascurabile perché affidare gli interventi di progettazione a professionisti esperti è una garanzia per i cittadini e per lo Stato. Durante la stagione del Superbonus 110%, in particolare, abbiamo assistito al frequente ricorso alla figura del **general contractors**, o similari (ad esempio, le Esco), cui spesso il contribuente ha dato in appalto la pratica edilizia, dalla progettazione alla realizzazione dell'opera. La soluzione "chiavi in mano" che offre il general contractor rappresenta certamente un facile innesco per le frodi fiscali. Ma non solo. Ciò che maggiormente preoccupa è la qualità degli interventi, a partire, innanzitutto, dalla progettazione. Con il ricorso al general contractor si elimina la figura di garanzia e consulenza svolta dal tecnico libero professionista, benché resti soggetto alla normativa in materia di **responsabilità professionale**. Il quadro normativo attuale presenta una serie di criticità che espongono i liberi professionisti - ingegneri, architetti e tecnici abilitati - a un regime di responsabilità eccessivamente gravoso, che spesso non rispecchia la reale sfera di influenza del professionista nell'esecuzione dell'opera. Troppo spesso, in sede giudiziaria, il

professionista, nel suo ruolo di progettista, direttore lavori o collaudatore, si trova a rispondere in solido con l'impresa costruttrice per vizi e difetti dell'opera, anche quando questi siano esclusivamente attribuibili a errori di esecuzione o a scelte che esulano dalle sue competenze. Occorre, quindi, da un lato, scongiurare il ricorso al general contractor e procedere con gli affidamenti delle procedure di progettazione secondo le disposizioni del Codice dei contratti pubblici e, in secondo luogo, riequilibrare il sistema di responsabilità e tutela dei progettisti, introducendo modifiche volte a garantire maggiore certezza giuridica e equità nella ripartizione delle responsabilità.

Al fine di contrastare il disagio abitativo sul territorio nazionale, occorre promuovere interventi di **recupero e riconversione del patrimonio immobiliare pubblico** sottoutilizzato, partendo dalle analisi delle esigenze anche in relazione alle dinamiche demografiche. È fondamentale che si realizzi sempre preliminarmente un'analisi benefici/costi per valutare la convenienza tecnico-economica degli interventi di recupero/riconversione di edifici esistenti rispetto a quelli di demolizione e ricostruzione con adeguamento a norma e soddisfacimento standard urbanistici. Tale analisi non potrà prescindere dalla conoscenza preventiva dello stato di salute del patrimonio edilizio, attraverso verifiche di sicurezza statica e sismica degli edifici, fondamentali in un territorio ad alto rischio sismico come quello italiano, tenuto altresì conto della vetustà del patrimonio immobiliare, ma anche valutazioni sul grado di adeguamento impiantistico, energetico, antincendio e soddisfacimento degli standard urbanistici dell'edificio esistente. In un'ottica di corretta pianificazione, al fine di consentire che gli enti territoriali competenti dispongano, nel tempo, delle informazioni necessarie alla valutazione di convenienza tecnico-economica si propone l'istituzione obbligatoria del **fascicolo del fabbricato** per gli alloggi di Edilizia Residenziale Pubblica, strumento unico per la gestione informativa e digitale del quadro conoscitivo del singolo edificio. Si tratta di uno strumento fondamentale al fine di effettuare una selezione qualitativa degli investimenti, in un'ottica di migliore allocazione delle risorse pubbliche. Esso rappresenta il documento di identità dinamico di un edificio, nel quale sono contenute tutte le informazioni relative allo stato di agibilità e di sicurezza, sotto il profilo della stabilità, dell'impiantistica e della manutenzione, consentendo di avere un quadro conoscitivo completo sullo stato di fatto dell'immobile e sui precedenti interventi.

Il fascicolo del fabbricato raccoglie in maniera organica le informazioni di un immobile, sia esso residenziale, commerciale o industriale, consente di visionare, aggiornare in tempo reale e condividere velocemente notizie e dati sul fabbricato quali:

- relazione tecnica descrittiva dell'edificio:
  - dati anagrafici
  - dati catastali
  - dati urbanistici
  - titoli edilizi
  - regime vincolistico
  - caratteristiche costruttive (architettoniche, strutturali ed impiantistiche)

- progetto dell'edificio ed eventuali interventi successivi;
- documentazione relativa agli impianti tecnologici;
- certificazioni energetiche;
- certificazioni sulla stabilità strutturale;
- fascicolo di manutenzione del fabbricato;
- eventuale altra documentazione utile.

Il fascicolo del fabbricato serve a:

- raccogliere e conservare in un archivio centralizzato tutte le informazioni pertinenti relative ad un edificio al fine di garantirne la sicurezza e la gestione efficiente;
- avere un quadro conoscitivo esaustivo dell'edificio a partire dalle fasi di costruzione dello stesso;
- registrare accuratamente le modifiche apportate rispetto alla configurazione originaria, con particolare riferimento alle componenti statiche, funzionali ed impiantistiche;
- rendere più trasparenti le operazioni di locazione e/o di compravendita, consentendo gli utenti (cittadini e proprietari) di avere a disposizione uno strumento sempre aggiornato sulle reali condizioni dell'unità immobiliare, nelle dotazioni e qualità di tutte le componenti.
- garantire un'adeguata conoscenza delle caratteristiche e dello stato dell'immobile, favorendo una sua corretta manutenzione e gestione nel tempo, evitando usi impropri che possano danneggiare o variare il comportamento dell'edificio o di sue parti;
- consentire alla Pubblica Amministrazione di avere una mappatura sullo stato e la qualità del patrimonio edilizio italiano, al fine di programmare in modo efficace gli interventi e le misure economiche necessarie per la riduzione dei rischi da eventi calamitosi.
- verificare il corretto mantenimento nel corso del tempo di singole parti/componenti e dell'edificio nel suo insieme, al fine di mantenere o migliorare le prestazioni, la sicurezza d'uso e, di conseguenza il valore economico dell'immobile.

Qualora non sia possibile il recupero e la riconversione del patrimonio immobiliare esistente e si renda necessaria la demolizione e ricostruzione dell'edificio, si suggerisce di ricostruirlo prevedendo:

- l'obbligo di utilizzo degli isolatori sismici alla base, per quelli che ricadono in zona sismica 1 e 2;
- realizzazione di volumi interrati da destinare al soddisfacimento degli standard urbanistici;

- ove necessario, il recupero e la riqualificazione delle aree circostanti, anche integrando servizi e infrastrutture;
- l'utilizzo, ove possibile, della tecnica dell'edificio innesco, nuovo edificio da realizzare su suoli prossimi a quello da ricostruire nel quale trasferire provvisoriamente gli occupanti dell'edificio demolito; ciò al fine di consentire la demolizione e ricostruzione in sede degli edifici e facilitare il rilascio degli immobili negli edifici oggetto di demolizione e ricostruzione.

Occorre, infine, considerare l'opportunità di realizzare progetti di edilizia residenziale pubblica tramite operazioni di **partenariato pubblico-privato**, finalizzate al recupero o alla riconversione del patrimonio immobiliare esistente ovvero alla realizzazione di nuovi edifici su aree già individuate come edificabili nell'ambito dei piani regolatori generali.

Va compresa l'esigenza di ridurre, progressivamente nel tempo, l'impegno economico dello Stato nei programmi di ricostruzione e riqualificazione degli edifici. Ben vengano, dunque, le partnership pubblico-privato, su cui si formulano le seguenti proposte volte a incentivare l'apporto del capitale privato a sostegno delle politiche abitative pubbliche:

- premialità di superficie a parità di cubatura globale di interi edifici plurifamiliari in aree emarginate/elevato degrado sociale, con contestuale possibilità di effettuare il cambio gratuito di destinazione d'uso sulla superficie premiale;
  - possibilità di incremento volumetrico per realizzare volumi interrati da destinare al soddisfacimento degli standard urbanistici;
  - possibilità di deroga agli standard urbanistici in modo da ridurre il costo di costruzione;
  - attuare programmi integrati di edilizia sociale nel contesto di interventi di riqualificazione urbana che prevedano incentivi all'apporto di capitali privati.
-