Camera dei deputati
Servizio Studi
XIX Legislatura

Documentazione per l'esame di
Progetti di legge

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 A.C. 1562, A.C. 1169, A.C. 2181

Dossier n° 390 - Schede di lettura
17 dicembre 2024

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	1562	1169	2181
Titolo:	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	Disposizioni concernenti lo sviluppo dell'edilizia residenziale pubblica e altre misure per la riduzione del disagio abitativo per i nuclei svantaggiati	Disposizioni in materia di edilizia residenziale pubblica e sociale e di recupero del patrimonio immobiliare pubblico inutilizzato, di tributi sugli immobili e cedolare secca sulle locazioni nonché di disciplina della locazione di immobili a uso abitativo
Iniziativa:	Parlamentare	Parlamentare	Parlamentare
Primo firmatario:	Santillo	Furfaro	Grimaldi
Iter al Senato:	No		
Numero di articoli:	19	7	20
Date:			
presentazione:	22 novembre 2023	22 maggio 2023	20 dicembre 2024
assegnazione:	3 giugno 2024	23 aprile 2024	27 marzo 2025
Commissioni competenti:	VIII Ambiente	VIII Ambiente	VIII Ambiente
Sede:	referente	referente	referente
Pareri previsti:	I, II (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), V, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII, X, XI, XII, XIII, XIV e della Commissione parlamentare per le questioni regionali	I, II, V, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII , X, XII, XIV e Commissione parlamentare per le questioni regionali	I, II (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per le disposizioni in materia di sanzioni), IV, V, VI (ex articolo 73, comma 1-bis, del regolamento, per gli aspetti attinenti alla materia tributaria), VII, IX, X, XI, XII, XIV e Commissione parlamentare per le questioni regionali

Contenuto

La **proposta di legge C. 1562** si intitola "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". A tale proposta di legge sono **abbinate** le **proposte di legge C. 1169 e C. 2181**.

Nel corso della seduta dell'VIII Commissione del 29 ottobre 2025, il testo della **proposta di legge C. 1562** è stato **adottato come testo base** per il seguito dell'esame in sede referente.

Pertanto, di seguito si dà conto delle norme contenute in tale proposta di legge.

La pdl C. 1562 è composta da **19 articoli**, suddivisi in cinque Capi riguardanti: le finalità (art. 1), la ricognizione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica e sociale e rilevazione del fabbisogno abitativo (artt. 2 e 3), le disposizioni per l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica (artt. 4-6), le disposizioni per la programmazione dell'edilizia residenziale sociale (artt. 7-10), gli incentivi per l'edilizia

residenziale pubblica e sociale (artt. 11-14), e le disposizioni per sostenere l'accesso alla locazione di immobili abitativi e il pagamento dei canoni nei casi di morosità incolpevole (artt. 15-19).

Finalità (art. 1)

L'**articolo1** reca l'oggetto e le finalità dell'intervento legislativo in esame.
La proposta di legge persegue i seguenti **obiettivi**:

- garanzia dei diritti sociali dei cittadini;
- riduzione del disagio e dell'emergenza abitativa;
- soddisfazione della richiesta di alloggi da parte di individui o nuclei familiari svantaggiati.

Il raggiungimento di tali obiettivi viene perseguito mediante i seguenti **strumenti**:

- misure di sostegno e finanziamento dell'edilizia residenziale pubblica, dell'edilizia residenziale sociale e dell'accesso alle locazioni;
- interventi di recupero e di riqualificazione del patrimonio edilizio pubblico esistente o inutilizzato.

Quanto alle **modalità di attuazione** degli strumenti, la norma precisa che le misure debbono essere attuate:

- favorendo il risparmio energetico;
- favorendo l'offerta di servizi integrati e innovativi volti a migliorare l'inclusione e la qualità della vita dei cittadini e a ridurre le situazioni di emarginazione e degrado sociale;
- attraverso l'ottimizzazione e la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili;
- nel rispetto del principio « non arrecare danno significativo » (*Do No Significant Harm* – DNSH);
- nel rispetto del principio di azzeramento del consumo di suolo, in conformità agli obiettivi fissati dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

Il principio "**non arrecare danno significativo**", introdotto dal Regolamento UE 852/2020, costituisce un criterio per assicurare che gli interventi proposti non arrechino pregiudizio agli obiettivi ambientali. Gli obiettivi ambientali previsti dall'art. 17 del citato Regolamento sono i seguenti:

1. mitigazione dei cambiamenti climatici, se l'intervento conduce a significative emissioni di gas a effetto serra;
2. adattamento ai cambiamenti climatici, se conduce a un peggioramento degli effetti negativi del clima attuale e del clima futuro previsto sull'attività stessa o sulle persone, sulla natura o sui beni;
3. uso sostenibile e protezione delle acque e delle risorse marine, se l'attività nuoce: al buono stato o al buon potenziale ecologico di corpi idrici, comprese le acque di superficie e sotterranee; al buono stato ecologico delle acque marine;
4. economia circolare, compresi la prevenzione e il riciclaggio dei rifiuti, se: - l'intervento conduce a inefficienze significative nell'uso dei materiali o nell'uso diretto o indiretto di risorse naturali quali le fonti energetiche non rinnovabili, le materie prime, le risorse idriche e il suolo, in una o più fasi del ciclo di vita dei prodotti, anche in termini di durabilità, riparabilità, possibilità di miglioramento, riutilizzabilità o riciclabilità dei prodotti; - l'attività comporta un aumento significativo della produzione, dell'incenerimento o dello smaltimento dei rifiuti, ad eccezione dell'incenerimento di rifiuti pericolosi non riciclabili; - lo smaltimento a lungo termine dei rifiuti potrebbe causare un danno significativo e a lungo termine all'ambiente;
5. prevenzione e riduzione dell'inquinamento se l'intervento comporta un aumento significativo delle emissioni di sostanze inquinanti nell'aria, nell'acqua o nel suolo rispetto alla situazione esistente prima del suo avvio;
6. protezione e ripristino della biodiversità e degli ecosistemi se l'intervento nuoce in misura significativa alla buona condizione e alla resilienza degli ecosistemi o nuoce allo stato di conservazione degli habitat e delle specie, compresi quelli di interesse per l'Unione.

Relativamente al consumo di suolo la Commissione Europea ha approvato la relativa strategia per il 2030 (COM(2021) 699 final), che mira a combattere la desertificazione, recuperare il suolo degradato, ridurre le perdite di valore nutritivo dei suoli di almeno il 50%, ridurre l'ammontare di pesticidi chimici di almeno il 50%, ridurre il consumo di anidride carbonica associato al consumo di suolo. L'obiettivo di riduzione del consumo di suolo fa parte della strategia European Green Deal.

Ricognizione del patrimonio e del fabbisogno (art. 2)

L'**articolo 2** dispone la **ricognizione del patrimonio immobiliare** di edilizia residenziale pubblica ed edilizia sociale, del **fabbisogno** di alloggi, e degli immobili da destinare al **recupero e riuso**.
In particolare, l'articolo 2 prevede che, entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, i comuni e gli enti territoriali provvedono alla ricognizione del patrimonio

immobiliare di edilizia residenziale pubblica e sociale.

Nei 90 giorni successivi, invece, tali enti:

- individuano il proprio **fabbisogno di alloggi** per contrastare il disagio e l'emergenza abitativa;
- approvano i **criteri di valutazione** della sostenibilità urbanistica, economica e funzionale dei progetti di interventi di realizzazione o la riqualificazione degli alloggi dettagliati al successivo articolo 11;
- individuano gli **immobili**, di proprietà preferibilmente pubblica, **su cui realizzare gli interventi**, con esclusione delle aree destinate all'agricoltura o non soggette a trasformazione urbanistica ai sensi degli strumenti urbanistici vigenti, nonché di quelle vincolate ai sensi del codice dei beni culturali e del paesaggio (D.lgs. 42/2004).

Nella ricognizione è compreso il patrimonio industriale dismesso o in via di dismissione, suscettibile di riconversione all'edilizia residenziale pubblica e sociale.

Oneri di aggiornamento e pubblicazione (art. 3)

L'**articolo 3** prescrive ai Comuni l'**aggiornamento**, con cadenza minima biennale:

- del **censimento degli edifici e delle unità immobiliari,** pubbliche e private, **sfitte, non utilizzate, abbandonate** o in stato di degrado aventi qualsiasi destinazione, con specifica delle caratteristiche e le dimensioni delle stesse;
- della **quantificazione e della qualificazione delle aree** urbanizzate e infrastrutturale esistenti e delle aree residue per le quali gli strumenti urbanistici vigenti prevedono **interventi edificatori non ancora attuati**.

La norma prevede inoltre la **pubblicazione** di tali aggiornamenti sia nei siti internet istituzionali dei Comuni interessati, sia in una **banca dati unitaria** istituita presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti accessibile agli stessi Comuni ed enti territoriali. La banca dati è costituita secondo modalità da stabilire con decreto del medesimo Ministro, inclusa l'individuazione della struttura dipartimentale responsabile e la definizione delle modalità di funzionamento e di coordinamento con l'Osservatorio nazionale della condizione abitativa (istituito presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti) e con gli osservatori regionali.

Fondo riqualificazione edilizia pubblica (art. 4)

L'**articolo 4**, al **comma 1**, istituisce, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, un **fondo per il recupero e la riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**, con una dotazione iniziale di 300 milioni di euro per l'anno 2024, 400 milioni di euro per l'anno 2025 e 1 miliardo di euro annui a decorrere dall'anno 2026.

Il fondo ha il fine di sostenere l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale pubblica delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano e dei comuni, finalizzati a incrementare l'offerta di alloggi a canone di locazione sociale in favore dei soggetti collocati nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica. Gli interventi finanziati sono quelli di recupero e riqualificazione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica esistente, ivi compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione, senza consumo di suolo, programmati all'esito della ricognizione del patrimonio immobiliare (v. articolo 2).

Agli oneri di cui al comma 1 si provvede a valere sulle risorse del fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese di cui all'art. 1, comma 140, della legge 11 dicembre 2016, n. 232.

Il Fondo per il finanziamento degli investimenti e lo sviluppo infrastrutturale del Paese è stato istituito dalla legge di bilancio per il 2017 (art. 1, comma 140, L. 232/2016) con una dotazione di oltre 47 miliardi di euro in un orizzonte temporale venticinquennale dal 2017 al 2032 ed è stato rifinanziato dalla legge di bilancio per il 2018 (art. 1, comma 1072, L. 205/2017) per ulteriori complessivi 36,115 miliardi di euro per gli anni dal 2018 al 2033 (stato di previsione del MEF, cap. 7555). Tale Fondo finanzia interventi in specifici settori di spesa, tra cui i trasporti, le infrastrutture, la ricerca, la difesa del suolo, l'edilizia pubblica e la riqualificazione urbana, e viene ripartito con uno o più D.P.C.M. sui quali è richiesto il parere delle Commissioni parlamentari competenti per materia. Con il D.P.C.M. 21 luglio 2017 sono state ripartite gran parte delle risorse del Fondo (circa 46.044 milioni di euro). Il decreto contiene la tabella che ripartisce le risorse tra le finalità indicate alle lettere da a) ad l) del comma 140 dell'art. 1 della legge n. 232/2016, con indicazione, nell'ambito di ciascun settore, della quota parte assegnata a ciascun Ministero.

Il **comma 2** prescrive, nel termine di 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, la definizione delle **modalità di assegnazione**, erogazione, revoca dei finanziamenti e di monitoraggio degli interventi finanziati dal fondo mediante decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e con il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata.

Potere sostitutivo (art. 5)

L'**articolo 5, commi 1 e 2,** disciplina il **potere sostitutivo** in caso di mancato rispetto degli obblighi e impegni finalizzati all'attuazione dei programmi centrali di edilizia residenziale pubblica sovvenzionata e sociale da parte delle regioni, delle province autonome di Trento e di Bolzano, delle città metropolitane, delle province, dei comuni e degli ex istituti autonomi case popolari (IACP) comunque denominati, promossi dal Ministero delle infrastrutture e dei trasporti. La norma include nell'ambito applicativo i programmi rimasti in tutto o in parte inattuati alla data di entrata in vigore della presente legge.

Le ipotesi di inadempimento che legittimano l'esercizio del potere sostitutivo consistono nella mancata adozione di atti e provvedimenti necessari all'avvio dei programmi e dei progetti, nel ritardo, inerzia o difformità nell'esecuzione dei progetti, ove sia messo a rischio il conseguimento degli obiettivi prefissati.

Il presupposto per l'esercizio del potere sostitutivo è la previa assegnazione, su proposta della competente direzione generale del Ministero, di un termine per provvedere non superiore a sessanta giorni.

Ove persista l'inerzia, su proposta della competente Direzione generale e sentito il soggetto attuatore, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti attribuisce al Provveditorato interregionale alle opere pubbliche competente per territorio o, in alternativa, ad uno o più commissari ad acta il potere di adottare gli atti o provvedimenti necessari ovvero di provvedere all'esecuzione dei progetti, anche avvalendosi di altre amministrazioni specificamente indicate.

L'articolo 5 prevede inoltre che il potere sostitutivo sia esercitabile, con le medesime modalità, anche nelle seguenti fattispecie:

- ascrivibilità dell'inadempimento, ritardo, inerzia o difformità a un soggetto attuatore diverso da quelli suindicati;
- richiesta di esercizio dei poteri sostitutivi proveniente direttamente da un soggetto attuatore, per qualunque ragione.

Il **comma 3** disciplina le modalità di esercizio del potere sostitutivo. Viene disposto che il titolare del potere sostitutivo, ove strettamente indispensabile per garantire il rispetto del cronoprogramma del progetto, provvede all'adozione degli atti necessari mediante ordinanza motivata, contestualmente comunicata alla direzione generale per l'edilizia statale e abitativa e per gli interventi speciali del MIT. Le ordinanze hanno efficacia immediata e sono soggette a pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale.

Tale ordinanza può derogare ad ogni disposizione di legge statale diversa da quella penale, fatto salvo il rispetto:

- dei princìpi generali dell'ordinamento;
- delle disposizioni del codice delle leggi antimafia e delle misure di prevenzione, di cui al d.lgs. 159/2011;
- dei vincoli inderogabili derivanti dall'appartenenza all'Unione europea.

Nel caso in cui la deroga riguardi la legislazione regionale, l'ordinanza è adottata, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, mentre per il caso in cui la deroga riguardi la legislazione in materia di tutela della salute, della sicurezza e della incolumità pubblica, dell'ambiente e del patrimonio culturale, l'ordinanza è adottata previa autorizzazione dei Ministeri competenti.

Il **comma 4** individua le **conseguenze giuridiche derivanti dall'esercizio del potere sostitutivo**. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, promotore dei programmi di edilizia residenziale pubblica, resta estraneo a ogni rapporto contrattuale e obbligatorio discendente dall'adozione di atti, provvedimenti e comportamenti da parte dei soggetti individuati o nominati per l'esercizio dei poteri sostitutivi. Delle obbligazioni nei confronti dei terzi rispondono, con risorse proprie, esclusivamente i soggetti attuatori sostituiti. Alla nomina dei commissari e alla definizione dei relativi compensi si applicano le procedure e le modalità previste dall'art. 15, commi da 1 a 3, del D.L. 98/2011. Gli eventuali oneri derivanti dalla nomina di commissari sono a carico dei soggetti attuatori inadempienti sostituiti.

Rotazione e mobilità nell'assegnazione degli alloggi (art. 6)

L'**articolo 6** prevede l'adozione di un **decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti**, sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, da adottare entro 60 giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, al fine di stabilire:

- i meccanismi volti a **garantire il criterio della rotazione nell'assegnazione degli alloggi** di edilizia residenziale pubblica mediante il monitoraggio periodico circa la

sussistenza dei presupposti e delle condizioni che legittimano la permanenza delle assegnazioni, prevedendo procedure semplificate di rilascio dell'alloggio da parte di terzi che risultino occupanti senza titolo;
- le linee guida per la predisposizione di **piani di mobilità degli assegnatari** finalizzata a garantire un utilizzo razionale degli alloggi, a soddisfare istanze volte a eliminare situazioni di disagio abitativo, nonché a consentire la realizzazione dei programmi di recupero e riqualificazione del patrimonio edilizio esistente.

Programma Abita (art. 7)

L'**articolo 7**, al **comma 1**, dispone che - per le finalità indicate all'articolo 1 - la presente legge promuove un programma nazionale pluriennale straordinario di edilizia residenziale sociale, denominato «**programma Abita**».

In base al comma 2 tale programma ha **durata ventennale**.

I **commi 2 e 3** individuano le seguenti **finalità del programma**:

- incrementare e riqualificare il patrimonio immobiliare destinato all'edilizia residenziale sociale, rigenerare il tessuto socio-economico, rifunzionalizzare spazi e immobili pubblici e privati, sotto il profilo della sostenibilità e della densificazione dei tessuti edilizi, senza nuovo consumo di suolo, mediante il riuso, la rigenerazione e la riorganizzazione del patrimonio edilizio esistente, favorendo il risparmio energetico e la realizzazione di costruzioni antisismiche nonché la promozione, da parte degli enti territoriali, di politiche urbanistiche mirate a un processo integrato di rigenerazione delle aree e dei tessuti edilizi degradati, attraverso lo sviluppo dell'edilizia sociale;

- favorire l'attuazione delle misure previste dalla missione 5, componente 2, del PNRR (M5C2) e incrementare l'interlocuzione degli enti territoriali con l'UE per quanto concerne l'accesso e l'utilizzo dei fondi strutturali e di investimento europei in materia di *housing* sociale, rigenerazione urbana, transizione energetica, contrasto dell'emergenza abitativa, attraverso l'ottimizzazione e la razionalizzazione dell'utilizzo delle risorse disponibili a tali fini anche in ambito europeo.

Si ricorda che gli interventi della Componente M5C2 (Infrastrutture sociali, famiglie, comunità e Terzo settore) - come evidenziato nelle relazioni al Parlamento sull'attuazione del PNRR - "sono tesi a prevenire l'esclusione sociale e interessano le persone più fragili nella loro dimensione individuale, familiare e sociale. Esse intervengono sui principali fattori di rischio individuale e collettivo [...] e intendono assicurare il recupero della massima autonomia alle persone". La dotazione finanziaria complessiva di tale componente è pari a 8,3 miliardi di euro ed è destinata in gran parte ad investimenti per la rigenerazione urbana (si rinvia in proposito al paragrafo "Rigenerazione urbana e housing sociale" della sezione "Politiche pubbliche" del sito web della Camera).

Per la **disciplina attuativa del piano** viene prevista (dal **comma 4**) l'emanazione di un **decreto ministeriale** adottato dal Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con i Ministri dell'ambiente e della sicurezza energetica, dell'economia e delle finanze e delle imprese e del *made in Italy*, previa intesa in sede di Conferenza unificata, **entro 60 giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Il comma 4 dispone che con tale decreto sono stabiliti:

a) i contenuti, i termini e le modalità di presentazione delle proposte, dei fabbisogni e delle disponibilità che gli enti territoriali trasmettono al MIT per le finalità di cui ai commi precedenti;

b) i criteri per la redazione del cronoprogramma nazionale di intervento, in coerenza con le finalità della presente legge, privilegiando interventi che favoriscano l'attivazione di finanziamenti sia pubblici, sia privati, il coinvolgimento di operatori privati, anche del Terzo settore, le misure e i modelli di inclusione sociale, innovazione sociale, assistenza delle persone fragili, *co-living* e *co-housing*;

c) l'entità massima del contributo riconoscibile, a valere sulle risorse di cui all'articolo 9 della presente legge.

Il **comma 5** dispone che il **10% degli alloggi sociali realizzati o riqualificati** è **destinato alla locazione temporanea**:

- a soggetti sottoposti a procedure di sfratto;
- o agli assegnatari di alloggi di edilizia residenziale pubblica in corso di ristrutturazione o riqualificazione.

Si evidenzia che - nella risposta all'interrogazione 5-03159, resa nella seduta del 27 novembre 2024 della VIII Commissione - il viceministro delle infrastrutture e dei trasporti ha sottolineato che "il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è impegnato da anni nella gestione di programmi per il soddisfacimento del fabbisogno abitativo, prevalentemente mediante interventi di recupero del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, con il trasferimento di risorse alle regioni ed agli enti locali. Tra questi, segnalo il «Programma di recupero e razionalizzazione degli alloggi e degli immobili di edilizia residenziale pubblica», che consiste nel trasferimento di fondi ai comuni ed alle agenzie regionali deputate, per realizzare interventi di valorizzazione e qualificazione di alloggi allo

stato non fruibili e consentire la loro assegnazione alle fasce più deboli. Il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti è al lavoro per la realizzazione di un Piano casa a livello nazionale, per il quale, nel corrente anno, sono state effettuate consultazioni con i maggiori *stakeholders* del settore al fine di rilevare le priorità e i fabbisogni sul tema dell'abitare e per individuare le conseguenti strategie e gli investimenti da porre in campo. Tale fase di approfondimento ha condotto alla definizione delle linee guida per la sperimentazione di modelli innovativi di edilizia residenziale pubblica, in osservanza a quanto previsto dalla legge di bilancio 2024 (articolo 1, commi 282-284). L'articolo 71 del disegno di legge di bilancio 2025, in continuità con le iniziative descritte, delinea il percorso per l'adozione di un Piano nazionale per l'edilizia residenziale e sociale pubblica, denominato «Piano casa Italia». Si tratta di uno strumento programmatico finalizzato a definire le strategie di medio e lungo termine per la complessiva riorganizzazione del sistema casa e per fornire risposte ai nuovi fabbisogni abitativi, attraverso l'integrazione dei programmi di edilizia residenziale e di edilizia sociale da attuarsi in sinergia con gli enti territoriali. Inoltre, saranno individuati modelli innovativi di *governance* e di finanziamento dei progetti e sarà prevista la razionalizzazione dell'utilizzo dell'offerta abitativa disponibile e delle misure di sostegno mirate. Queste ultime verranno definite attraverso una loro programmazione pluriennale condivisa con gli enti territoriali, al fine di soddisfare la domanda di edilizia residenziale pubblica da destinare alle fasce di popolazione più bisognose".

Comitato esecutivo di Abita (art. 8)

Al fine di assicurare il coordinamento delle politiche abitative e di procedere a un rapido avvio del programma Abita, l'**articolo 8** prevede, al **comma 1**, primo periodo, l'**istituzione presso il MIT** del **comitato esecutivo per il programma Abita**, di seguito denominato «comitato».

Il secondo periodo del comma 1 individua i seguenti **compiti del comitato**:

- proporre il programma Abita sulla base dei fabbisogni abitativi e della disponibilità di immobili da riqualificare di cui all'articolo 2;
- predisporre il cronoprogramma dei progetti ammissibili a finanziamento a valere sul fondo di cui all'articolo 9, nonché le amministrazioni competenti all'attuazione delle singole misure;
- promuovere l'attività degli enti territoriali interessati al fine di individuare i percorsi progettuali e le opere necessarie a garantirne l'attuazione;
- definire i termini per la stipulazione delle convenzioni o degli accordi di programma per l'attuazione dei progetti;
- monitorare l'attuazione delle azioni poste in essere e predisporre una relazione, da trasmettere alle Camere entro il 30 maggio di ogni anno, recante i risultati del monitoraggio e la prospettazione degli interventi necessari a garantire la piena attuazione della normativa di settore.

In relazione alle **procedure per addivenire all'approvazione del programma Abita**, il **comma 2** dell'articolo in esame dispone che:

- sulla proposta di programma nazionale predisposta dal Comitato è acquisito il **parere della Conferenza unificata**, che è reso **entro 20 giorni** dalla data di trasmissione;
- il programma è approvato con **decreto del MIT**.

Il **comma 3** disciplina la **composizione del comitato**, stabilendo che lo stesso è composto da 5 rappresentanti dei Ministeri (uno designato dal MIT, con funzioni di Presidente, uno dal Ministero dell'interno, uno dal MEF, uno dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e uno dal Ministero delle imprese e del *made in Italy*), un rappresentante designato dal Dipartimento per la programmazione e il coordinamento della politica economica della Presidenza del Consiglio dei ministri, un rappresentante designato dalla Conferenza delle regioni e un rappresentante designato dall'ANCI.

Il **comma 4** disciplina la **nomina dei componenti del comitato** prevedendo che la stessa avvenga **con D.P.C.M.**, da adottare **entro 60 giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Il **comma 5** dispone che, per lo svolgimento della propria attività, il comitato si avvale del **supporto tecnico** delle strutture del MIT e del Consiglio superiore dei lavori pubblici, nonché della Struttura per la progettazione di beni ed edifici pubblici prevista dall'art. 1, commi da 162 a 170, della legge di bilancio 2019 (L. 145/2018).

In attuazione dei suddetti commi 162-170, con il D.P.C.M. 29 luglio 2021 è stata istituita presso l'Agenzia del Demanio la citata Struttura per la Progettazione con il compito di "provvedere, a richiesta delle Amministrazioni centrali e degli enti territoriali interessati, al supporto per lo sviluppo di progettualità, per fornire servizi di progettazione, di ingegneria e architettura e ogni supporto tecnico che garantisca qualità e tempi di esecuzione degli interventi di manutenzione e realizzazione di beni ed edifici pubblici".

Il comma 5 prevede inoltre che alle riunioni del comitato partecipano i rappresentanti delle associazioni di categoria, delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e degli inquilini e degli enti del Terzo settore.

In base al **comma 6**, ai componenti del comitato **non sono corrisposti gettoni, compensi, rimborsi di spese o altri emolumenti** comunque denominati.

Fondo per il programma Abita (art. 9)

L'**articolo 9** - al fine di consentire l'attuazione degli interventi del programma Abita - prevede, al **comma 1**, l'**istituzione, nello stato di previsione del MIT, del Fondo per il programma Abita** con una dotazione complessiva di **49 miliardi di euro** (1 miliardo per l'anno 2024 e 3 miliardi annui per ciascuno degli anni dal 2025 al 2040).

I **commi da 2 a 10** disciplinano la **copertura degli oneri** relativi. Per la precisione, i commi da 3 a 7 individuano le coperture per la prima annualità, mentre le coperture a decorrere dalla seconda annualità sono disciplinate dai commi 8, 9 e 10.

In particolare, le disposizioni contenute nei **commi da 3 a 7** dell'**articolo 9** sono dirette ad estendere l'applicazione del contributo di solidarietà temporaneo anche per l'anno 2024, tenuto conto del protrarsi degli effetti dell'aumento dei prezzi e delle tariffe del settore energetico per le imprese ed i consumatori.

Nello specifico, il **comma 3** estende all'**anno 2024** il **contributo di solidarietà temporaneo** istituito – per l'anno 2023 – dall'articolo 1, commi da 115 a 119, della legge 29 dicembre 2022, n. 197, a carico dei medesimi soggetti ivi indicati.

L'articolo 1, comma 115 della legge 29 dicembre 2022, n. 197 (legge di bilancio 2023) istituisce un **contributo di solidarietà temporaneo** per l'**anno 2023** a carico dei **soggetti** che:

- esercitano nel territorio dello Stato, per la successiva vendita dei beni, l'attività di **produzione di energia elettrica**;
- esercitano l'attività di **produzione di gas metano o di estrazione di gas naturale**;
- **rivendono energia elettrica, gas metano** e **gas naturale**;
- esercitano l'attività di produzione, distribuzione e commercio di **prodotti petroliferi**;
- **importano** energia elettrica, gas naturale o gas metano, prodotti petroliferi a titolo definitivo, per la successiva rivendita **o introducono** nel territorio dello Stato detti beni provenienti da altri Stati dell'Unione europea;
- **abbiano realizzato almeno il 75 per cento dei ricavi** del periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023 dalle attività indicate nei punti precedenti.

Il contributo **non è invece dovuto** dai soggetti che svolgono l'attività di **organizzazione e gestione di piattaforme per lo scambio dell'energia elettrica**, **del gas,** dei certificati ambientali e dei carburanti, nonché dalle **piccole e microimprese che esercitano l'attività di commercio al dettaglio** di carburante per autotrazione identificata dal codice ATECO 473000.

Ai sensi di quanto disposto dai successivi commi, le modalità di calcolo e versamento del contributo temporaneo sono analoghe a quelle previste dalla norma originaria.

Più precisamente, il **comma 4** disciplina le modalità di **determinazione del contributo straordinario** e prevede l'applicazione di un'**aliquota del 50 per cento a una quota del maggior reddito conseguito** dai soggetti passivi **nel 2023** rispetto alla media dei quattro anni precedenti, in ragione dello straordinario aumento dei prezzi nel settore energetico. Più in particolare, la base imponibile è data dall'ammontare della **quota del reddito** complessivo determinato ai fini dell'imposta sul reddito delle società (IRES) relativo al periodo d'imposta antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2024, **che eccede per almeno il 10 per cento la media** dei redditi complessivi determinati ai sensi dell'IRES conseguiti nei **quattro periodi** d'imposta antecedenti a quello in corso al 1° gennaio 2023, assumendo un valore pari a zero nel caso in cui tale media sia negativa. La norma identifica anche un limite all'**ammontare del contributo straordinario**, che non **può essere superiore al 25 per cento del valore del patrimonio netto** del soggetto passivo alla data di chiusura dell'esercizio antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2023. In aggiunta rispetto a quanto previsto per il contributo straordinario dovuto per l'anno 2023, il medesimo comma stabilisce che non concorrono alla determinazione dei redditi i ricavi derivanti: (*i*) dall'attività di produzione e vendita di energia da fonti rinnovabili, (*ii*) dalla commercializzazione delle garanzie di origine riferite alle fonti rinnovabili ed i relativi costi.

Il contributo così determinato è versato, ai sensi del **comma 5**, entro il **sesto mese successivo a quello di chiusura dell'esercizio** antecedente a quello in corso al 1° gennaio 2024. Per i soggetti che chiudono il bilancio al 31 dicembre, il contributo deve quindi essere calcolato sull'esercizio 2023 e corrisposto entro il mese di giugno 2024. I soggetti che in base a disposizioni di legge approvano il bilancio oltre il termine di quattro mesi dalla chiusura dell'esercizio effettuano il versamento entro il mese successivo a quello di approvazione del bilancio. I soggetti con esercizio non coincidente con l'anno solare possono effettuare il versamento del contributo entro il 30 giugno 2024.

Il **comma 6** prevede che il contributo **non sia deducibile** ai fini delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRES e IRAP).

Il successivo **comma 7** stabilisce inoltre che ai fini dell'**accertamento**, delle **sanzioni** e della **riscossione** del contributo, nonché del **contenzioso**, vengano applicate le disposizioni in materia di imposte sui redditi delle persone fisiche.

Si rileva che il comma 119 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2023 stabilisce, invece, ai fini dell'accertamento, delle sanzioni e della riscossione del contributo, nonché del contenzioso, **che vengano applicate le disposizioni in materia di imposte sui redditi**.

Si valuti l'opportunità di riformulare la disposizione sopra indicata in termini analoghi a quanto previsto dal comma 119 dell'articolo 1 della legge di bilancio 2023.

Le disposizioni contenute nei successivi **commi da 8 a 10** recano delle modifiche volte ad incrementare il gettito fiscale derivante dalle imposte sui redditi delle società (IRES), dall'imposta sui servizi digitali (cd. "web tax") e dall'imposta sulle transazioni finanziarie (cd. "Tobin tax").

In particolare, il **comma 8**, inserendo il riferimento "**agli intermediari finanziari**" all'articolo 96, comma 13, del TUIR, **estende** anche a tali soggetti l'applicazione del **limite di deducibilità**, **ai fini IRES**, degli **interessi pari al 96 per cento del loro ammontare** (nella formulazione vigente tale limite è applicabile alle imprese di assicurazione ed alle società capogruppo di gruppi assicurativi, nonché alle società di gestione dei fondi comuni di investimento "SGR" ed alle società di intermediazione mobiliare "SIM"). Pertanto, con tale modifica, si ripropone la medesima disposizione applicabile, fino al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2016, agli intermediari finanziari.

Si osserva che l'articolo 1, comma 65, della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (legge di stabilità 2016) ha introdotto, per gli intermediari finanziari, un'addizionale dell'aliquota IRES pari al 3,5 per cento con decorrenza dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2016. Tale addizionale è stata introdotta con l'obiettivo di compensare il beneficio fiscale riconosciuto agli intermediari finanziari che, a decorrere dal medesimo periodo d'imposta, deducono l'intero ammontare degli interessi passivi.

Il **comma 9**, modificando l'articolo 1, comma 41, della legge 30 dicembre 2018, n. 145, stabilisce che, a decorrere **dal 1° gennaio 2024**, l'**imposta sui servizi digitali** ("*web tax*") si ottiene applicando l'**aliquota del 15 per cento** (in luogo della vigente aliquota del 3 per cento) all'ammontare dei ricavi tassabili realizzati dal soggetto passivo nel corso dell'anno solare.

Infine, il **comma 10**, novellando l'articolo 1, comma 491, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, introduce le seguenti modifiche in materia di **imposta sulle transazioni finanziarie** ("*Tobin tax*"):

a) il trasferimento delle proprietà di azioni e di altri strumenti finanziari partecipativi di cui all'art. 2346 del codice civile è soggetto ad imposta **con aliquota dello 0,4 per cento** (in luogo alla vigente aliquota dello 0,2 per cento) sul valore della transazione;

b) l'imposta **si applica anche qualora il trasferimento della proprietà avvenga per successione o donazione** (la vigente formulazione prevede che l'imposta non sia applicabile in caso di trasferimento per successione o donazione);

c) la medesima **aliquota dell'imposta** di cui alla lettera a) **trova applicazione anche per i trasferimenti** che avvengono **in mercati regolamentati e sistemi multilaterali di negoziazione** (la vigente formulazione prevede che l'aliquota dell'imposta sia ridotta alla metà per tale tipologia di trasferimenti).

Si osserva che per le modifiche proposte ai commi 8 e 10 non è indicata la data di decorrenza.

Assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale sociale (art. 10)

L'**articolo 10** disciplina le **modalità di assegnazione degli alloggi** di edilizia residenziale sociale realizzati nell'ambito del programma Abita.

Nel dettaglio, il **comma 1** dispone che tali alloggi sono **assegnati** ai soggetti beneficiari **dagli enti e dai soggetti territoriali** ai sensi della normativa vigente.

Lo stesso comma dispone che **le regioni, entro 60 giorni** dalla data di entrata in vigore della presente legge, **definiscono**, qualora non siano già disciplinati da norme vigenti:

- **i requisiti di accesso e di permanenza** nell'alloggio sociale;
- **e i criteri per l'emanazione dei bandi pubblici da parte dei comuni**.

Il **comma 2**, primo periodo - al fine di favorire una rapida attuazione della presente legge e un utilizzo rotativo più efficace delle risorse finanziarie, pubbliche, private o di provenienza da fondi o finanziamenti europei - prevede la **possibilità di** assegnare gli alloggi in questione, in una percentuale massima stabilita dagli enti territoriali, mediante **contratti di godimento** in funzione della successiva alienazione di immobili (c.d. ***rent to buy***, disciplinato dall'art. 23 del D.L. 133/2014), **con durata massima**

quarantennale. In tal caso, il secondo periodo del comma in esame prevede che il **canone mensile** è comprensivo della componente destinata all'utilizzo dell'alloggio e della componente da imputare al prezzo di acquisto dello stesso ed è calcolato tenendo conto che alla scadenza del contratto il conduttore-assegnatario deve aver corrisposto l'intero prezzo dell'alloggio. Il successivo periodo disciplina il **riparto delle spese di manutenzione**, stabilendo che:

- le spese di ordinaria manutenzione sono a carico del conduttore-assegnatario;
- le spese di manutenzione straordinaria dell'alloggio e delle eventuali parti condominiali sono a carico del concedente.

L'art. 23 del D.L. 133/2014 disciplina i contratti, diversi dalla locazione finanziaria, che prevedono l'immediata concessione del godimento di un immobile, con diritto per il conduttore di acquistarlo entro un termine determinato imputando al corrispettivo del trasferimento la parte di canone indicata nel contratto. Lo stesso articolo prevede, tra l'altro, che le parti definiscono in sede contrattuale la quota dei canoni imputata al corrispettivo che il concedente deve restituire in caso di mancato esercizio del diritto di acquistare la proprietà dell'immobile entro il termine stabilito.

Il **comma 3** prevede, per gli assegnatari degli alloggi di cui al comma 2, la **possibilità, in ogni momento, di procedere all'acquisto definitivo dell'alloggio prima del decorso** dei quaranta anni, anticipando, in un'unica soluzione, le rate attualizzate della parte residua del piano quarantennale del pagamento dei canoni.

Il **comma 4** dispone che le **regioni**:

- provvedono (sulla base del costo di costruzione degli alloggi di cui all'articolo 7, che è loro comunicato dal comitato esecutivo di Abita) alla **definizione dei criteri e dei parametri atti a regolamentare i canoni di locazione e i prezzi di cessione** per gli alloggi concessi con i contratti di *rent to buy* cui al comma 2;
- possono (per le costruzioni residenziali realizzate o riqualificate ai sensi della presente legge) introdurre **norme di semplificazione per il rilascio del titolo abilitativo edilizio**.

Il comma in esame, inoltre, contempla la **possibilità per i comuni**, nei limiti delle proprie disponibilità di bilancio, di prevedere l'**esclusione del pagamento del contributo di costruzione** previsto dall'art. 16 del testo unico in materia edilizia (D.P.R. 380/2001).

L'art. 16 del D.P.R. 380/2001 dispone che "il rilascio del permesso di costruire comporta la corresponsione di un contributo commisurato all'incidenza degli oneri di urbanizzazione nonché al costo di costruzione" e disciplina i criteri di quantificazione e le modalità di corresponsione di tale contributo.

Interventi edilizi ammessi (art. 11)

L'articolo 11, al **comma 1, dispone che,** per la **realizzazione** degli **alloggi sociali, sono consentiti gli interventi edilizi** previsti all'articolo 3, comma 1, lettere b), c) e d), del testo unico dell'edilizia (TUE - DPR 380/2001), al fine di **attuare il principio del riuso e della rigenerazione urbana**, mediante il recupero e la riqualificazione di immobili in condizioni di dismissione o degrado, e di ridurre il consumo di suolo. La noma fa salvi, nei casi di demolizione e ricostruzione di edifici, i limiti previsti all'articolo 2-bis, comma 1-ter, del medesimo TUE.

La definizione di alloggio sociale è data dall'art. 1, comma 2 del D.M. 22 aprile del 2008, che definisce "alloggio sociale" l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie.

Gli interventi edilizi previsti all'articolo 3, comma 1, lettere b), c) e d), del TUE riguardano, rispettivamente, le seguenti tipologie: "interventi di manutenzione straordinaria", cioè le opere e le modifiche necessarie per rinnovare e sostituire parti anche strutturali degli edifici, nonché per realizzare ed integrare i servizi igienico-sanitari e tecnologici, sempre che non alterino la volumetria complessiva degli edifici e non comportino mutamenti urbanisticamente rilevanti delle destinazioni d'uso implicanti incremento del carico urbanistico; gli "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano anche il mutamento delle destinazioni d'uso purché con tali elementi compatibili, nonché conformi a quelle previste dallo strumento urbanistico generale e dai relativi piani attuativi; e gli "interventi di ristrutturazione edilizia", ossia gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente.

L'articolo 2-bis, comma 1-ter, del TUE prevede che, in ogni caso di intervento che preveda la demolizione e ricostruzione di edifici, anche qualora le dimensioni del lotto di pertinenza non consentano la modifica dell'area di sedime ai fini del rispetto delle distanze minime tra gli edifici e dai confini, la ricostruzione è comunque consentita nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Gli incentivi volumetrici eventualmente riconosciuti per l'intervento possono essere realizzati anche con ampliamenti fuori sagoma e con il superamento dell'altezza massima dell'edificio demolito, sempre nei limiti delle distanze legittimamente preesistenti. Nelle zone

omogenee A (parti di territorio aventi agglomerati urbani di carattere storico, artistico e di particolare pregio ambientale) indicate al decreto del Ministro per i lavori pubblici 2 aprile 1968, n. 1444, o in zone a queste assimilabili in base alla normativa regionale e ai piani urbanistici comunali, nei centri e nuclei storici consolidati e in ulteriori ambiti di particolare pregio storico e architettonico, gli interventi di demolizione e ricostruzione sono consentiti esclusivamente nell'ambito dei piani urbanistici di recupero e di riqualificazione particolareggiati, di competenza comunale, fatti salvi le previsioni degli strumenti di pianificazione territoriale, paesaggistica e urbanistica vigenti e i pareri degli enti preposti alla tutela.

Il **comma 2** estende gli interventi consentiti al comma 1 anche agli edifici di edilizia residenziale pubblica privi di soggetti assegnatari o che necessitano di interventi di manutenzione straordinaria, riqualificazione energetica o adeguamento sismico nonché gli edifici di altra natura o con altra destinazione, purché rientranti nelle disposizioni previste all'articolo 2.

Il **comma 3** stabilisce che gli interventi di ristrutturazione riguardanti gli alloggi indicati ai commi 1 e 2, diversi dagli interventi di demolizione e ricostruzione, devono essere altresì funzionali al miglioramento antisismico dell'edificio mediante la riduzione dell'indice di vulnerabilità sismica, al conseguimento di una classe energetica in fascia C ovvero al miglioramento di almeno due classi energetiche dell'edificio. La norma prevede comunque il rispetto della normativa antisismica e per l'efficientamento energetico.

La vulnerabilità sismica è la propensione di una struttura a subire un danno di un determinato livello, a fronte di un evento sismico di una data intensità. In tale ambito, le Norme tecniche per le costruzioni del 2018 (Decreto 17 gennaio 2018) definiscono i principi per il progetto, l'esecuzione e il collaudo delle costruzioni e forniscono i criteri generali di sicurezza, precisano le azioni che devono essere utilizzate nel progetto, definiscono le caratteristiche dei materiali e dei prodotti e, più in generale, disciplinano gli aspetti attinenti alla sicurezza strutturale delle opere. Per approfondimenti ulteriori riguardanti la normativa antisismica e la classificazione sismica del territorio nazionale, si rinvia al portale del Dipartimento della protezione civile.

La certificazione energetica degli edifici è uno dei più importanti strumenti per la comprensione e la definizione delle prestazioni energetiche del patrimonio edilizio nazionale attraverso la redazione di un attestato di prestazione energetica (APE) che riporta la classe energetica dell'immobile certificato. A livello nazionale, il principale riferimento legislativo in tema di efficienza energetica è costituito dal D.Lgs. 192/2005 che ha recepito le direttive europee sulla prestazione energetica degli edifici (*Energy Performance Building Directive* - EPBD).

In Italia, la classe energetica degli edifici è stata introdotta nel 2005,tramite l'Attestato di Certificazione Energetica (ACE) sostituito poi nel 2015, recependo la Direttiva 2010/31/UE (EPBD recast), con l'Attestato di Prestazione Energetica (APE), in cui si è modificato anche il metodo di calcolo per la determinazione della classe energetica. Per approfondire si rinvia al portale ENEA.

Per quanto riguarda il tema dell'efficientamento energetico degli edifici, la direttiva (UE) 2024/1275 sulla prestazione energetica nell'edilizia, parte del pacchetto di misure climatiche dell'UE denominato "Fit for 55%", prevede la redazione del Piano nazionale di ristrutturazione degli edifici (PNRE) da parte di ogni Stato membro, al fine di ristrutturare il proprio parco immobiliare di edifici residenziali e non residenziali, sia pubblici che privati, allo scopo di trasformare gli edifici esistenti in edifici a emissioni zero entro il 2050. L'obiettivo, molto ambizioso, per gli edifici è quello di arrivare ad avere, entro il 2050 un parco edilizio completamente decarbonizzato.

Il **comma 4** stabilisce che i progetti di realizzazione o di riqualificazione degli alloggi devono prevedere, ove non già presenti nel tessuto edilizio nel quale gli stessi ricadono, la **creazione di servizi e funzioni connessi e complementari alla residenza**, con esclusione delle grandi strutture di vendita, necessari a garantire l'integrazione sociale dei conduttori degli alloggi, in misura comunque non superiore al 20 per cento della superficie complessiva ammessa, mediante interventi di riuso e recupero degli immobili e delle infrastrutture esistenti e di riqualificazione di aree urbane e insediamenti in condizioni di dismissione o degrado.

Il **comma 5** prevede che gli interventi previsti al comma 1 **non possono essere realizzati su edifici abusivi** o situati nei centri storici ricadenti nelle aree omogenee A degli strumenti urbanistici vigenti o in aree soggette a inedificabilità assoluta e possono essere autorizzati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, vigenti o adottati, e ai regolamenti edilizi e alle destinazioni d'uso, nel rispetto delle norme e dei vincoli artistici, storici, archeologici, paesaggistici, idrogeologici e ambientali, nonché delle norme di carattere igienico-sanitario e degli obiettivi di qualità dei suoli.

Bonus edilizi (art. 12)

L'**articolo 12**, al **comma 1,** introduce, a decorrere dal 1° gennaio 2024, ferme restando le disposizioni dell'articolo 16-*bis* del decreto del Presidente della Repubblica n. 917 del 1986 (TUIR), in quanto compatibili con la presente proposta di legge, una **detrazione pari al 40 per cento** delle spese documentate che siano effettuate per gli interventi di cui al predetto articolo 16-*bis*, comma 1, fino a un ammontare complessivamente non eccedente 96 mila euro per unità immobiliare.

A tal riguardo, si rammenta che il sopra citato articolo 16-*bis*, comma 1, del TUIR prevede una detrazione dall'imposta lorda pari al 36 per cento delle spese documentate, fino ad un ammontare

complessivo delle stesse non superiore a 48 mila euro per unità immobiliare, sostenute ed effettivamente rimaste a carico dei contribuenti che possiedono o detengono, sulla base di un titolo idoneo, l'immobile sul quale sono effettuati una serie di interventi edilizi. Il comma 3-*bis* precisa che la detrazione di cui al comma 1 spetta, nella misura del 50 per cento, anche per interventi di sostituzione del gruppo elettrogeno di emergenza esistente con generatori di emergenza a gas di ultima generazione.
Nello specifico, le spese, affinché possano essere oggetto di detrazione, devono essere effettuate per:

- gli interventi elencati alle lettere *b*), *c*) e *d*) dell'articolo 3 del decreto del Presidente della Repubblica n. 380 del 2001 (Testo unico delle disposizioni legislative e regolamentari in materia edilizia). In particolare, si tratta degli interventi di manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia effettuati sulle singole unità immobiliari residenziali di qualsiasi categoria catastale, anche rurali e sulle loro pertinenze;
- gli interventi indicati alle lettere *a*), *b*), *c*) e *d*) dell'articolo 3 del decreto medesimo, consistenti nella manutenzione ordinaria, manutenzione straordinaria, restauro e risanamento conservativo e ristrutturazione edilizia, effettuati su tutte le parti comuni degli edifici residenziali;
- gli interventi necessari alla ricostruzione o al ripristino dell'immobile danneggiato a seguito di eventi calamitosi, anche se questi lavori non rientrano nelle categorie indicate nei precedenti punti e a condizione che sia stato dichiarato lo stato di emergenza;
- gli interventi relativi alla realizzazione di autorimesse o posti auto pertinenziali, anche a proprietà comune;
- gli interventi per la realizzazione di ogni strumento che, attraverso la comunicazione, la robotica e ogni altro mezzo di tecnologia più avanzata, sia idoneo a favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione per le persone portatrici di handicap gravi, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992;
- gli interventi finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche, aventi ad oggetto ascensori e montacarichi (ad esempio, la realizzazione di un elevatore esterno all'abitazione);
- gli interventi relativi all'adozione di misure finalizzate a prevenire il rischio del compimento di atti illeciti da parte di terzi;
- gli interventi relativi alla realizzazione di opere finalizzate alla cablatura degli edifici, al contenimento dell'inquinamento acustico;
- gli interventi relativi alla realizzazione di opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia;
- gli interventi relativi all'adozione di misure antisismiche con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, in particolare sulle parti strutturali, per la redazione della documentazione obbligatoria atta a comprovare la sicurezza statica del patrimonio edilizio, nonché per la realizzazione degli interventi necessari al rilascio della suddetta documentazione. Tali interventi devono essere realizzati sulle parti strutturali degli edifici o complessi di edifici collegati strutturalmente e comprendere interi edifici e, ove riguardino i centri storici, devono essere eseguiti sulla base di progetti unitari e non su singole unità immobiliari;
- gli interventi di bonifica dall'amianto e di esecuzione di opere volte ad evitare gli infortuni domestici.

Per una panoramica dettagliata degli interventi agevolati in materia edilizia si veda il dossier del Servizio studi della Camera dei deputati: Le agevolazioni fiscali per gli interventi edilizi.

La misura in esame è **finalizzata alla promozione del recupero del patrimonio edilizio** e della riqualificazione energetica degli **edifici di edilizia residenziale pubblica e sociale.**

I soggetti che possono beneficiare della detrazione in oggetto sono i seguenti:

- **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 realizzati su immobili, di loro proprietà ovvero da essi gestiti per conto dei comuni, adibiti a edilizia residenziale pubblica;
- gli **operatori pubblici o privati**, per gli interventi effettuati su unità immobiliari adibite ad alloggio sociale.

Il **comma 2** riconosce la **detrazione nella misura del 100 per cento**, fino allo stesso limite di ammontare complessivo, per i soli interventi di seguito indicati:

- quelli relativi all'installazione, con qualunque modalità, di impianti eolici di piccola taglia o di impianti solari fotovoltaici e termici sugli edifici, come definiti dalla voce 32 dell'allegato A annesso al regolamento edilizio-tipo adottato con intesa sancita in sede di Conferenza unificata n. 125/CU del 20 ottobre 2016, o su strutture e manufatti fuori terra diversi dagli edifici e per la realizzazione delle opere funzionali alla connessione alla rete elettrica nei predetti edifici o strutture e manufatti, nelle relative pertinenze, nonché per l'installazione contestuale o successiva di sistemi di accumulo di energia integrati nei medesimi impianti;

- quelli relativi all'installazione negli edifici di infrastrutture per la ricarica di veicoli elettrici di cui all'articolo 16-*ter* del decreto-legge n. 63 del 2013;
- quelli finalizzati all'eliminazione delle barriere architettoniche aventi a oggetto ascensori e montacarichi nonché alla realizzazione di ogni strumento che, attraverso la comunicazione, la robotica e ogni altro mezzo di tecnologia più avanzata, sia adatto a favorire la mobilità interna ed esterna all'abitazione delle persone portatrici di handicap in situazione di gravità, ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge n. 104 del 1992.

Il **comma 3** prevede un'**ulteriore detrazione pari al 20 per cento** delle spese sostenute per **interventi relativi all'adozione di misure antisismiche** di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera *i*), del TUIR realizzati su immobili ubicati nelle zone sismiche 1, 2 e 3 previste dall'allegato 1 annesso all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, qualora derivi una riduzione del rischio sismico che determini il passaggio almeno a una classe di rischio inferiore.

Sul punto si evidenzia che gli interventi previsti dal menzionato articolo 16-*bis*, comma 1, lettera *i*) sono quelli relativi all'adozione di misure antisismiche con particolare riguardo all'esecuzione di opere per la messa in sicurezza statica, in particolare sulle parti strutturali, per la redazione della documentazione obbligatoria atta a comprovare la sicurezza statica del patrimonio edilizio, nonché per la realizzazione degli interventi necessari al rilascio della suddetta documentazione.

Peraltro, la norma stabilisce che è comunque fatto salvo quanto disposto dall'articolo 16, comma 1-*quater*, del decreto-legge n. 63 del 2013, ovvero che laddove dalla realizzazione degli interventi di cui ai commi 1-*bis* e 1-*ter* dell'articolo medesimo derivi una riduzione del rischio sismico che determini:

- il passaggio ad una classe di rischio inferiore, la detrazione spetta nella misura del 70 per cento della spesa sostenuta;
- il passaggio a due classi di rischio inferiori, la detrazione spetta nella misura dell'80 per cento.

Il **comma 4** riconosce una **detrazione** per gli interventi relativi alla **realizzazione di opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici**, con particolare riguardo all'installazione di impianti basati sull'impiego delle fonti rinnovabili di energia, di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera *h*), del TUIR, qualora comportino il passaggio a classi energetiche superiori.

Le percentuali di tali detrazioni sono riconosciute per ogni classe migliorata nelle seguenti misure:

- **5 per cento** delle spese documentate, qualora gli interventi siano realizzati congiuntamente agli interventi di riduzione del rischio sismico di cui al comma 3 dell'articolo in commento ovvero qualora gli interventi siano realizzati nella zona 4 o nella zona non sismica previste dall'allegato 1 annesso alla citata ordinanza di cui al medesimo comma 3;
- **2,5 per cento** delle spese documentate, qualora gli interventi siano realizzati su immobili ubicati nelle zone sismiche 1, 2 e 3 previste dall'allegato 1 annesso alla citata ordinanza di cui al predetto comma 3.

Il **comma 5** incrementa di un **ulteriore 10 per cento** le detrazioni previste dalla presente disposizione qualora gli interventi siano realizzati mediante **l'utilizzo di materiali ottenuti da riciclo o di origine vegetale**, al fine di promuovere l'utilizzo di materie prime all'avanguardia e alternative a fonti fossili.

Il **comma 6** fa salva, ove più favorevole, l'applicazione delle disposizioni relative alla disciplina del c.d. superbonus in materia di incentivi per l'efficienza energetica, sisma bonus, fotovoltaico e colonnine di ricarica di veicoli elettrici di cui all'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020.

Cessione dei crediti relativi ai bonus edilizi (art.13)

L'**articolo 13**, al **comma 1,** prevede per i soggetti che **tra il 2024 e il 2030** effettuino spese per interventi di cui all'articolo 12 (si veda relativa scheda), 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.

A tal proposito, si rammenta che l'articolo 121 del decreto-legge n. 34 del 2020 ha introdotto la possibilità di usufruire di alcune agevolazioni fiscali in materia edilizia e di efficientamento energetico (in prevalenza, aventi forma di detrazione dalle imposte sui redditi) sotto forma di sconti sui corrispettivi, ovvero crediti d'imposta cedibili ad altri soggetti, comprese banche e intermediari finanziari, in deroga alle ordinarie disposizioni previste in tema di cedibilità dei relativi crediti. Successivamente, l'articolo 2 del decreto legge n. 11 del 2023 è intervenuto sulla disciplina sopra

citata, stabilendo che (a decorrere dal 17 febbraio 2023) tale facoltà non possa più essere esercitata, salve le deroghe espressamente previste dal medesimo articolo.
Per ulteriori approfondimenti sulla cessione del credito di imposta si rinvia al relativo focus.

Il **comma 2** delinea la modalità di fruizione del credito d'imposta in esame.

Nello specifico, tale credito di imposta viene utilizzato in **compensazione**, ai sensi dell'articolo 17 del decreto legislativo n. 241 del 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.

La disposizione **esclude** l'applicazione alla compensazione in oggetto dei seguenti **limiti**:

- divieto di compensazione dei crediti relativi alle imposte erariali, fino a concorrenza dell'importo dei debiti, di ammontare superiore a 1.500 euro, iscritti a ruolo per imposte erariali e relativi accessori, e per i quali è scaduto il termine di pagamento (articolo 31, comma 1, del decreto-legge n. 78 del 2010);
- limite massimo pari, a decorrere dal 1° gennaio 2022, a 2 milioni di euro di crediti imposta compensabili ai sensi del citato articolo 17 (articolo 34 della legge n. 388 del 2000);

Si rammenta che il limite di compensazione è stato elevato a 2 milioni di euro con l'articolo 1, comma 72, della legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022), rendendo in tal modo permanente il limite indicato transitoriamente, per il 2021, dall'articolo 22 del decreto-legge n. 73 del 2021 (cd. sostegni-*bis*).

- limite di utilizzo annuale pari a 250.000 euro di crediti d'imposta da indicare nel quadro RU della dichiarazione dei redditi, con eccedenza riportabile in avanti anche oltre il limite temporale eventualmente previsto dalle singole leggi istitutive e compensabile per l'intero importo residuo a partire dal terzo anno successivo a quello in cui si genera l'eccedenza (articolo 1, comma 53, della legge n. 244 del 2007).

Sul punto, si segnala che il richiamato articolo 17 stabilisce che i contribuenti eseguano versamenti unitari delle imposte, dei contributi dovuti all'INPS e delle altre somme a favore dello Stato, delle regioni e degli enti previdenziali con eventuale compensazione dei crediti, dello stesso periodo, nei confronti dei medesimi soggetti, risultanti dalle dichiarazioni e dalle denunce periodiche presentate. La compensazione, sempre secondo il predetto articolo 17, deve essere effettuata entro la data di presentazione della dichiarazione successiva. La compensazione del credito, annuale o relativo a periodi inferiori all'anno, dell'imposta sul valore aggiunto, dei crediti relativi alle imposte sui redditi e alle relative addizionali, alle imposte sostitutive delle imposte sui redditi e all'imposta regionale sulle attività produttive, per importi superiori a 5 mila euro annui, può essere effettuata a partire dal decimo giorno successivo a quello di presentazione della dichiarazione o dell'istanza da cui il credito emerge.

Il **comma 3** stabilisce l'applicabilità anche al credito di imposta in esame, per gli anni dal 2025 al 2030, delle disposizioni di cui agli articoli 122-*bis* e, in quanto compatibili, 121, commi da 4 a 6, del decreto-legge n. 34 del 2020.
In merito, si evidenzia che il sopra citato articolo 122-*bis* riconosce all'Agenzia delle Entrate il potere di sospensione, entro cinque giorni lavorativi dall'invio della comunicazione dell'avvenuta cessione del credito e per un periodo non superiore a trenta giorni, dell'efficacia delle comunicazioni telematiche necessarie per l'esercizio dell'opzione della cessione del credito e dello sconto in fattura, nei casi in cui vengano riscontrati particolari profili di rischio.
Inoltre, i commi da 4 a 6 del richiamato articolo 121 stabiliscono che, ai fini del controllo sul corretto utilizzo del credito d'imposta, l'Agenzia delle entrate può esercitare i poteri di accertamento, nonché di recupero e sanzionatori in caso di non spettanza dell'agevolazione fiscale.

Infine, il **comma 4** disciplina la **copertura finanziaria** delle misure previste dalla disposizione in esame e dall'articolo 12 della presente proposta di legge.

In particolare, si stabilisce che agli oneri derivanti dall'attuazione delle predette disposizioni, pari a 100 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2024, si provvede mediante corrispondente riduzione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014.
A tal proposito, il suddetto articolo 1, comma 200, ha istituito nello stato di previsione del MEF un Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili che si manifestano nel corso della gestione, con la dotazione di 27 milioni di euro per l'anno 2015 e di 25 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2016. A seguito del rifinanziamento del Fondo, operato dal disegno di legge di bilancio per il 2025 (A.C. 2112-bis) di 120 milioni di euro per il 2025 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2024 (art. 121, comma 2), il Fondo presenta uno stanziamento, sia in conto competenza sia in conto cassa, pari a 192,1 milioni di euro per il 2025, 434,7 milioni di euro per il 2026 e 533,1 milioni di euro per il 2027. Per quanto riguarda la copertura finanziaria del progetto di legge, si rinvia a quanto osservato a proposito dell'articolo 19.

Comunità energetiche rinnovabili e solidali (art. 14)

Al fine di promuovere la solidarietà e tutelare le persone in condizioni di povertà energetica, l'articolo 14 istituisce un **fondo** presso il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti (MIT) **per sostenere la creazione di comunità energetiche rinnovabili** (CER) e l'acquisto di impianti di produzione di energia da fonti rinnovabili.

Nello specifico, l'articolo 14, a **comma 1**, istituisce un fondo presso il MIT con una **dotazione di 15 milioni di euro per il 2024 e il 2025, e 20 milioni di euro annui dal 2026 al 2030**.

Ai sensi del **comma 3**, il finanziamento di questo fondo viene garantito attraverso una corrispondente riduzione del fondo per far fronte ad esigenze indifferibili, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge 23 dicembre 2014, n. 190.

Il fondo è volto alla concessione di **contributi a fondo perduto** per coprire le spese sostenute per la creazione delle comunità energetiche rinnovabili (CER) e per l'acquisto di impianti per la produzione di energia da fonti rinnovabili da mettere al servizio delle stesse CER.

Ai sensi del comma 1, tale acquisto parrebbe doversi disporre da parte degli ex Istituti autonomi case popolari (IACP) nonché da parte degli enti con finalità sociali simili, costituiti come società che rispettano i requisiti europei dell'*in house*.

Si valuti tuttavia una formulazione più chiara del periodo in questione.

Ai sensi del **comma 2**, con decreto interministeriale, da adottarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della legge, si stabiliranno i criteri e le modalità per la concessione dei contributi. Il Gestore dei servizi energetici (GSE) sarà responsabile dell'erogazione dei contributi e fornirà informazioni sul proprio sito istituzionale per l'accesso al fondo.

La base giuridica di riferimento per la **disciplina delle configurazioni di autoconsumo diffuso** è data dalle seguenti norme di rango primario:

- Titolo IV, Capo I (articoli 30-33) e articolo 8 del **D.lgs. n. 199/2021**, di recepimento della direttiva (UE) 2018/2001 (c.d. direttiva RED II): queste norme disciplinano configurazioni di autoconsumo che impiegano energia elettrica da fonti rinnovabili;
- articoli 14-16 del **D.lgs. n. 210/2021**, di recepimento della direttiva (UE) 2019/944 sul mercato interno dell'energia elettrica: queste norme disciplinano configurazioni di autoconsumo diffuso di energia elettrica da fonti rinnovabili e non, tra le quali la figura della comunità energetica dei cittadini (CED).

I clienti finali, inclusi i clienti domestici, possono organizzarsi in comunità energetiche, fermo restando che l'obiettivo principale della comunità è quello di fornire benefici ambientali, economici o sociali a livello di comunità ai suoi soci o membri o alle aree locali in cui opera la comunità, piuttosto che realizzare o generare profitti finanziari. Giuridicamente, **la comunità è un soggetto autonomo** e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo a soggetti (persone fisiche, enti, imprese, e amministrazioni locali) che sono situati nel tenitorio degli stessi comuni in cui sono ubicati gli impianti. Per quanto concerne le **imprese private**, la partecipazione alla comunità non può costituire l'attività commerciale e industriale principale ed infine è specificato che la partecipazione è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili. L'energia autoprodotta è prioritariamente destinata all'autoconsumo istantaneo nel luogo di produzione oppure per essere condiviso all'interno della comunità, ma l'energia in eccesso può essere venduta tramite appositi accordi. La comunità può riguardare anche la promozione di interventi integrati di domotica ed efficienza energetica, nonché offrire servizi di ricarica dei veicoli elettrici ai propri membri.

La **normativa attuativa** di rango secondario è data dal decreto 7 dicembre 2023, n. 414 del Ministro dell'ambiente e della sicurezza energetica del (c.d. **decreto CACER**), in vigore dal 24 gennaio 2024, il quale ha definito le nuove modalità di concessione di incentivi per promuovere la realizzazione di impianti alimentati da fonti rinnovabili inseriti in configurazioni di comunità energetiche (CER), gruppi di autoconsumatori e autoconsumatore a distanza. Il decreto disciplina anche gli incentivi riconosciuti dall'Investimento del **PNRR M2C2 I 1.2** a favore delle CER e dei gruppi di autoconsumatori in comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Il Testo integrato per l'atoconsumo diffuso (**TIAD**), allegato alla delibera 727/2022/R/eel dell'ARERA, e ss. mod. e int, regola poi il meccanismo di **funzionamento** e i **contributi** di valorizzazione che spettano all'energia auto-consumata nell'ambito delle configurazioni ammesse, ai sensi degli articoli 8, 30- 3 del D.lgs. 199/2021 e degli articoli 14 e 16 del D.lgs. 210/2021.

Le **regole tecnico-operative** del GSE – redatte in attuazione dell'art. 11 del decreto CACER e dell'art. 11 dell'Allegato A del TIAD e approvate con decreto direttoriale del MASE 23 febbraio 2024, n. 22 – disciplinano, tra l'altro, le modalità e le tempistiche di riconoscimento degli incentivi, del contributo di valorizzazione previsto dal TIAD e del contributo in conto capitale per le comunità energetiche rinnovabili previsto dal PNRR.

La normativa proposta qui in commento richiama nello specifico l'articolo 31 del decreto legislativo n. 199/2021, che definisce i **requisiti** da rispettare per la costituzione delle comunità energetiche rinnovabili:

- l'obiettivo principale della comunità non deve essere quello di realizzare profitti finanziari, bensì quello di fornire **benefici ambientali, economici o sociali** ai suoi soci o membri o alle aree

locali in cui operano. Anche per le imprese, dunque, la partecipazione alla comunità di energia rinnovabile non può costituire l'attività commerciale e industriale principale;
- la comunità è un soggetto di diritto autonomo e l'esercizio dei poteri di controllo fa capo esclusivamente a soggetti quali a persone fisiche, **PMI**, associazioni con personalità giuridica di diritto privato, enti territoriali e autorità locali, incluse le amministrazioni comunali, gli enti di ricerca e formazione, gli enti religiosi, quelli del terzo settore e di protezione ambientale nonché le amministrazioni locali facenti parte del conto economico consolidato della PA situate nel territorio degli stessi comuni in cui sono ubicati gli impianti per la condivisione dell'energia;
- per quanto riguarda le **imprese**, la **partecipazione alla CER non può costituire l'attività commerciale e industriale principale**;
- la partecipazione alle comunità energetiche rinnovabili è aperta a tutti i consumatori, compresi quelli appartenenti a famiglie a basso reddito o vulnerabili, fermo restando che l'esercizio dei poteri di controllo è detenuto dai soggetti sopra indicati;
- rimane fermo che ciascun consumatore che partecipa a una comunità può detenere impianti a fonti rinnovabili direttamente interconnessi alla sua utenza, ai fini dell'energia condivisa rileva solo la produzione degli impianti a FER che risultano nella disponibilità e sotto il controllo della comunità;
- inoltre, l'energia autoprodotta deve essere utilizzata **prioritariamente per l'autoconsumo istantaneo *in sito***, o per la condivisione con i membri della comunità, mentre l'energia eventualmente eccedentaria può essere accumulata e venduta anche tramite accordi di compravendita di energia elettrica rinnovabile, direttamente o mediante aggregazione;
- i membri della comunità possono ricorrere anche a impianti di **stoccaggio**, con le medesime modalità stabilite per le comunità energetiche dei cittadini;
- l'energia può essere condivisa nell'ambito della stessa zona di mercato, ferma restando la **sussistenza del requisito di connessione alla medesima cabina primaria per l'accesso agli incentivi** e alla valorizzazione dell'energia autoconsumata in sede di determinazione delle componenti tariffarie da parte di ARERA.

Dunque, come precisato dal GSE, una CER è una comunità che aggrega produttori da fonti rinnovabili e consumatori di energia. È quindi possibile partecipare alla CER in qualità di:
- **produttore di energia rinnovabile**, soggetto che realizza un impianto fotovoltaico o di altra tipologia (idroelettrico, eolico, biogas, biomasse solide etc.);
- **autoconsumatore di energia rinnovabile**, soggetto che possiede un impianto di produzione da fonte rinnovabile e che produce energia per soddisfare i propri consumi e condividere l'energia in eccesso con il resto della comunità;
- **consumatore di energia elettrica**, soggetto che non possiede alcun impianto di produzione di energia, ma che ha una propria utenza elettrica, i cui consumi possono essere in parte coperti dall'energia elettrica rinnovabile prodotta dagli altri membri della comunità. Rientrano in tale casistica anche i clienti cosiddetti "vulnerabili" e le famiglie a basso reddito.

Si segnala, infine, che a **maggio 2024** è intervenuta la raccomandazione della Commissione europea, con cui, al punto 9, si raccomanda agli Stati membri di "**stimolare la partecipazione dei cittadini**, comprese le famiglie a basso e medio reddito, e delle comunità energetiche alla pianificazione, allo sviluppo, alla costruzione e all'esercizio dei progetti di energia rinnovabile e dei progetti infrastrutturali correlati, nonché adottare misure per incoraggiare il trasferimento dei benefici della transizione energetica alle comunità locali, anche attraverso la partecipazione a comunità energetiche o ad altre strutture di comproprietà".
Per maggiori approfondimenti si rinvia alla pagina *web* "***Le comunità energetiche in pillole***" al sito istituzionale del GSE.

Fondo garanzia locazione (art. 15)

L'articolo 15 istituisce al **comma 1**, nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, il **Fondo nazionale di garanzia per la locazione di immobili abitativi** (di seguito, "Fondo") con una dotazione di **300 milioni di euro** per **ciascuno** degli **anni 2024, 2025 e 2026.**

Tale Fondo è volto a favorire l'accesso alla locazione dell'abitazione mediante:

- la **concessione di una garanzia statale** nella misura del **50 per cento dell'importo del canone di locazione**, comprese le spese condominiali, dovuta per un massimo di sei mesi ed entro il limite massimo di 2.000 euro nel caso di inadempimento delle obbligazioni contrattuali relative al pagamento del canone e degli oneri condominiali;

- la **concessione di una garanzia statale** entro il limite massimo di 3.000 euro a titolo di **deposito cauzionale**.

Il **comma 2** stabilisce che ciascuna garanzia può essere concessa, anche in modo cumulativo, ai **soggetti in possesso dei seguenti requisiti**:

a) avere la cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione europea ovvero, nei casi di cittadini non appartenenti all'Unione europea, essere in possesso di un regolare titolo di soggiorno;

b) essere titolare di un contratto di locazione di un'unità immobiliare ad uso abitativo regolarmente registrato, anche tardivamente, con esclusione degli immobili appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9 e di quelli locati esclusivamente per usi turistici;

c) essere giovani coppie, intendendo per tali i nuclei familiari costituiti da coniugi, da conviventi more uxorio o da persone legate da unione civile, in cui almeno uno dei due componenti non ha compiuto trentacinque anni di età alla data di presentazione della domanda di accesso al Fondo ovvero essere un nucleo familiare mono-genitoriale con figli minori o maggiori di età disabili o non economicamente indipendenti;

d) presentazione di una certificazione dalla quale risultino il valore dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE), il valore dell'indicatore della situazione economica (ISE) e l'incidenza del canone annuo, al netto degli oneri accessori, sul valore dell'ISE, calcolati ai sensi del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, fermo restando che il reddito annuo complessivo del nucleo familiare non deve essere superiore a 20.000 euro e che l'incidenza del canone di locazione sul reddito annuo non deve essere inferiore al 14 per cento.

Secondo l'art. 2, comma 2 del D.P.C.M. n. 159 del 2013, l'Indicatore della Situazione Economica Equivalente (ISEE) è pari al rapporto fra l'Indicatore delle Situazione Economica (ISE) del nucleo familiare ed il parametro della scala di equivalenza calcolato con riferimento alla specifica composizione del nucleo familiare.

Il **comma 3** stabilisce che il **possesso** dei suddetti **requisiti** è dichiarato dai soggetti interessati mediante **autocertificazione** (articolo 46 del DPR n. 445 del 2000), presentata in sede di richiesta di accesso al Fondo.

Il comma 3 prevede altresì che in caso di dichiarazioni mendaci o fraudolente, si applicano gli articoli 316-ter e 640-bis del codice penale.

L'art. 316-*ter* del Codice penale disciplina l'indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato, e, salvo che il fatto costituisca il reato previsto dall'articolo 640-bis, prevede, in particolare, che chiunque mediante l'utilizzo o la presentazione di dichiarazioni o di documenti falsi o attestanti cose non vere, ovvero mediante l'omissione di informazioni dovute, consegue indebitamente, per sé o per altri, contributi, sovvenzioni, finanziamenti, mutui agevolati o altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati dallo Stato, da altri enti pubblici o dalle Comunità europee è punito con la reclusione da sei mesi a tre anni.

L'art. 640-*bis* prevede, in caso di truffa aggravata per il conseguimento di erogazioni pubbliche, la pena della reclusione da uno a sei anni e la procedibilità d'ufficio se il reato di truffa previsto all'articolo 640 riguarda contributi, finanziamenti, mutui agevolati ovvero altre erogazioni dello stesso tipo, comunque denominate, concessi o erogati da parte dello Stato, di altri enti pubblici o delle Comunità europee.

Il reato di truffa è previsto dall'art. 640, che punisce con la reclusione fino a 3 anni e la multa fino a 1.032 euro chiunque, con artifizi o raggiri, induce taluno in errore per procurare a sé o ad altri un ingiusto profitto.

Il **comma 4** prevede che la **concessione** e la gestione delle **garanzie** sia **affidata alla società Cassa depositi e prestiti S.p.A.** mediante un'apposita convenzione stipulata tra la medesima società e il Ministero dell'economia e delle finanze.

Il **comma 5** dispone che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il MEF, con proprio decreto, adottato di concerto con il MIT e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, stabilisce:

- le **modalità di funzionamento del Fondo nazionale di garanzia**;
- le condizioni per il mantenimento dell'efficacia di ciascuna delle garanzie, in caso di cessione dell'immobile locato;
- i criteri, i costi, le condizioni e le modalità per l'operatività delle stesse garanzie, per la loro concessione e per la loro gestione affidata alla società Cassa depositi e prestiti Spa.

Tale decreto stabilisce, altresì, che il citato Fondo nazionale di garanzia si applica ai contratti di locazione stipulati dopo la data di entrata in vigore della presente legge e che ciascuna garanzia non può essere concessa per i contratti di locazione stipulati tra parenti e affini entro il primo grado o tra coniugi non separati legalmente.

Fondo inquilini morosi incolpevoli (art. 16)

L'articolo 16, al **comma 1,** istituisce nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti il **Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli,** con una dotazione pari a **50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026**, al fine di fornire un sostegno economico agli inquilini morosi incolpevoli per il mantenimento dell'abitazione condotta in locazione tramite la concessione di un contributo per sostenere il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili.

Il **comma 2** prevede che, ai fini della presente legge, per **morosità incolpevole** si intende la **sopravvenuta impossibilità di provvedere al pagamento del canone di locazione** a causa della perdita o della consistente riduzione della capacità reddituale del singolo soggetto o del nucleo familiare. Il medesimo comma 2 specifica che la **perdita o la consistente riduzione della capacità reddituale** possono essere dovute a una delle seguenti cause**:**

- perdita del lavoro per licenziamento;

- accordi aziendali o sindacali con consistente riduzione dell'orario di lavoro;
- cassa integrazione guadagni ordinaria o straordinaria che limiti notevolmente la capacità reddituale;
- mancato rinnovo di contratti di lavoro a termine o atipici;
- cessazione di attività libero-professionale o di impresa registrata derivante da cause di forza maggiore o da perdita di avviamento in misura consistente;
- malattia grave, infortunio o decesso di un componente del nucleo familiare che ha comportato la consistente riduzione del reddito complessivo del singolo soggetto o del nucleo medesimo ovvero la necessità dell'impiego di parte notevole del reddito per fronteggiare rilevanti spese mediche e assistenziali.

Il **comma 3** prevede che il **contributo del Fondo è concesso ai soggetti in possesso dei seguenti requisiti**:

a) avere la cittadinanza italiana o di uno degli Stati membri dell'Unione europea, ovvero, nei casi di cittadini non appartenenti all'Unione europea, essere in possesso di un regolare titolo di soggiorno;

b) essere titolari di un contratto di locazione di un'unità immobiliare ad uso abitativo regolarmente registrato, anche tardivamente, con esclusione degli immobili appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9 e di quelli locati esclusivamente per usi turistici;

c) essere residenti o detentori dell'immobile da almeno un anno dalla data di presentazione della richiesta di accesso al Fondo;

d) essere titolari di un reddito con un valore dell'ISE non superiore a 35.000 euro o di un reddito derivante da regolare attività lavorativa con un valore dell'ISEE non superiore a 26.000 euro (vedi *supra)*;

e) essere incorsi in una delle cause di morosità incolpevole sopra previste, con conseguente perdita del proprio reddito ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, per l'anno di riferimento, pari ad almeno il 30 per cento rispetto al medesimo periodo dell'anno precedente e non disporre di sufficiente liquidità per fare fronte al pagamento del canone di locazione o agli oneri accessori;

f) non essere titolari di diritto di proprietà, usufrutto, uso o abitazione nella provincia di residenza di un altro immobile fruibile e adeguato alle esigenze del soggetto richiedente o del suo nucleo familiare.

Il **comma 4** stabilisce che il possesso dei requisiti previsti al comma 3 è dichiarato dai soggetti interessati mediante **autocertificazione** (articolo 46 del DPR n. 445 del 2000), presentata in sede di richiesta di concessione del contributo del Fondo.

Il comma 4 prevede altresì che in caso di dichiarazioni mendaci o fraudolente, si applicano gli articoli 316-ter e 640-bis del codice penale (vedi *supra).*

Il **comma 5** stabilisce i seguenti **criteri preferenziali** per la **concessione del contributo del Fondo**:

a) l'essere disabile o immunodepresso ovvero affetto da una grave e comprovata patologia con ridotta capacità lavorativa;

b) la presenza all'interno del nucleo familiare di almeno un componente disabile ai sensi dell'articolo 3 della legge 5 febbraio 1992, n. 104, ultrasettantenne o minore ovvero in carico ai servizi sociali o alle competenti aziende sanitarie locali per l'attuazione di un progetto assistenziale individuale.

L'art. 3 della legge 104/92 stabilisce che è persona con disabilità avente diritto ai sostegni chi presenta durature compromissioni fisiche, mentali, intellettive o sensoriali che, in interazione con barriere di diversa natura, possono ostacolare la piena ed effettiva partecipazione nei diversi contesti di vita su base di uguaglianza con gli altri, accertate all'esito della valutazione di base.

Il **comma 6** prevede che, entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della presente legge, il Ministro dell'economia e delle finanze, con proprio decreto, di concerto con il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti e sentita la Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome, stabilisce:
- i criteri per il calcolo del contributo del Fondo;
- l'importo massimo concedibile;
- il periodo temporale massimo entro il quale si può fruire del contributo;
- nonché ogni ulteriore disposizione necessaria per il funzionamento del citato Fondo.

Il **comma 7** prevede che il contributo del Fondo sia **erogato dall'Agenzia delle entrate**, secondo le **modalità** e i **termini** stabiliti con **provvedimento del direttore della medesima Agenzia**, che deve essere emanato entro trenta giorni dalla data di entrata in vigore del decreto indicato al comma 6.

Il comma 7 prevede altresì che l'Agenzia delle entrate esamina con cadenza almeno trimestrale le richieste di contributi e provvede all'erogazione dei contributi medesimi fino a concorrenza delle risorse disponibili, dando la priorità ai soggetti o ai nuclei familiari aventi diritto con i redditi più bassi o in possesso dei criteri preferenziali indicati al comma 5 e con

elevate soglie di incidenza del canone di locazione, attraverso il versamento diretto delle somme in favore dei proprietari degli immobili condotti in locazione.

Verifiche fiscali e patrimoniali (art. 17)

L'**articolo 17** prevede, allo scopo di garantire una gestione ottimale delle risorse dei fondi istituiti con la proposta di legge in esame, **verifiche fiscali e patrimoniali con cadenza periodica** nei confronti dei soggetti o dei nuclei familiari beneficiari dei predetti fondi. Tali attività sono svolte al fine di accertare la **veridicità delle dichiarazioni e delle autocertificazioni** presentate, nonché il **possesso dei requisiti** previsti dai citati articoli 15, comma 2 (Fondo nazionale di garanzia per la locazione di immobili abitativi) e 16, comma 3 (Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli).

Considerato che la proposta di legge in esame istituisce i Fondi di cui agli articoli 4, 9, 15 e 16 e che, tuttavia, la presente disposizione, pur facendo iniziale riferimento a tutti i predetti Fondi, sembra circoscrivere le verifiche fiscali e patrimoniali esclusivamente a quelli previsti dagli articoli 15 e 16, sotto il profilo della formulazione del testo si valuti l'opportunità di sostituire le parole "ai sensi della presente legge" con le parole "ai sensi del presente Capo".

Le suddette verifiche sono espletate dal Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, attraverso gli uffici preposti dell'Agenzia delle entrate.

Disposizioni finali (art. 18)

L'articolo 18 reca le **disposizioni finali**.

Il **comma 1** prevede che le **risorse residue e non assegnate** del Fondo nazionale di garanzia per la locazione di immobili abitativi e del Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli di cui agli articoli 15 e 16 della presente legge, sono riassegnate, per ciascuno degli anni di riferimento, ai medesimi Fondi.

Il **comma 2** dispose la **soppressione del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli**, istituito ai sensi dell'articolo 6, comma 5, del D.L. 102/2013.

Il **comma 3** dispone che le risorse del Fondo soppresso ai sensi del comma 2, eventualmente stanziate per le annualità successive a quella di entrata in vigore della presente legge e non ancora ripartite né trasferite alle regioni, sono destinate al Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli previsto all'articolo 16.

In tema di **disagio abitativo**, si ricorda che l'art. 1, commi 282-284, della legge 213/2023 (Legge di bilancio 2024) ha istituito il **Fondo per il contrasto al disagio abitativo**, con una dotazione di 50 milioni di euro per l'anno 2027 e 50 milioni di euro per l'anno 2028. Nello specifico, si prevede, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze e il Ministro per gli affari regionali e le autonomie, previa intesa in sede di Conferenza unificata, l'adozione di linee guida e le modalità attuative, ivi incluse quelle relative all'assegnazione, erogazione e revoca dei finanziamenti, predisposizione, realizzazione e monitoraggio dei corrispondenti interventi di edilizia residenziale, che devono essere identificarti da un codice unico di progetto (CUP) e corredati di cronoprogramma procedurale e di realizzazione.
Si ricorda inoltre che le risorse del **Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione** (istituito dall'art. 11 della Legge 431/1998), allocate nel capitolo 1690 dello stato di previsione del MIT, erano pari a 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2020, 2021, 2022 (L. 160/2019 art. 1, comma 234, per l'annualità 2020 erano già presenti 10 milioni per effetto dell'art. 1, comma 20, L. 205/2017); successivamente tali risorse sono state incrementate di 160 milioni per l'anno 2020 (art. 29 D.L. 34/2020), di 160 milioni per l'anno 2021 e di 180 milioni per l'anno 2022 (sezione II della legge di bilancio 2021, L. 178/2020), e di altri 100 milioni per l'anno 2022 (art. 37 D.L. 50/2022).
Con i D.M. 6 maggio 2020 e D.M. 12 agosto 2020 sono stati riparti complessivi 220 milioni di euro per l'annualità 2020; con il decreto del 19 luglio 2021 sono stati ripartiti 210 milioni per l'anno 2021; per l'anno 2022 sono state attribuite risorse per 330 milioni dal decreto del 13 luglio 2022. Dall'anno 2023 in poi tale Fondo non ha più previsto risorse nel bilancio dello Stato.
Inoltre, le risorse del **Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli**, istituito dall'art. 6, comma 5, del decreto-legge n. 102 del 2013 (allocate nel capitolo 1693 dello stato di previsione del MIT) erano pari 9,5 milioni per il 2020 e 50 milioni per il 2021. Per l'annualità 2021, il decreto del 30 luglio 2021 ha previsto il riparto di 50 milioni di euro tra le regioni e le province autonome. Dall'anno 2022 in poi il fondo non presenta risorse nel bilancio dello Stato.

Disposizioni finanziarie (art. 19)

L'**articolo 19** dispone la copertura finanziaria degli oneri derivanti dall'attuazione degli articoli 15 e 16 i quali dispongono rispettivamente l'istituzione di un Fondo nazionale di garanzia per la locazione di immobili abitativi, con una dotazione di 300 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026, e l'istituzione di un Fondo nazionale destinato agli inquilini morosi incolpevoli, con una dotazione di 50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026.

A tali **oneri,** pari a **350 milioni di euro per ciascuno degli anni 2024, 2025 e 2026** si provvede mediante **corrispondente riduzione del Fondo per far fronte ad esigenze indifferibili** che si manifestano nel corso della gestione, di cui all'articolo 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014, iscritto nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze (cap. 3076).

Al riguardo si segnala che a seguito del rifinanziamento del Fondo previsto dal disegno di legge di bilancio per il 2025 (A.C. 2112-bis) di 120 milioni di euro per il 2025 e di 200 milioni di euro a decorrere dal 2024 (art. 121, comma 2), il Fondo presenterebbe uno stanziamento, sia in conto competenza sia in conto cassa, pari a 192,1 milioni di euro per il 2025, 434,7 milioni di euro per il 2026 e 533,1 milioni di euro per il 2027.

Si evidenzia che per il 2025 non sussistono, allo stato, le occorrenti risorse per assicurare una idonea copertura dell'onere.

Si aggiunge, inoltre, che la proposta di legge in esame contiene altre norme che dispongono una copertura finanziaria a valere sul medesimo Fondo per esigenze indifferibili (art. 1, comma 200, della legge n. 190 del 2014). Si tratta, in particolare, dell'articolo 13, comma 4, che dispone la riduzione del Fondo di **100 milioni di euro a decorrere dal 2024**, a copertura degli oneri derivanti dagli articoli 12 e 13, e dell'articolo 14, comma 3, che dispone la riduzione del Fondo di **15 milioni** di euro per ciascuno degli anni **2024** e **2025** e di **20 milioni** di euro per ciascuno degli anni **dal 2026 al 2030**, a copertura degli oneri derivanti dallo stesso articolo 14.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

La proposta di legge C. 1562 appare prevalentemente riconducibile alla materia **governo del territorio**, attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione.

La giurisprudenza costituzionale ha chiarito che il nucleo duro della disciplina del governo del territorio è rappresentato dai profili tradizionalmente appartenenti all'**urbanistica** e all'**edilizia** (cfr. *ex plurimis*, sentenze n. 102 e n. 6 del 2013, n. 309 e n. 192 del 2011; n. 340 del 2009; nonché sentenze n. 303 e n. 362 del 2003).

Un intreccio di competenze viene ravvisato nella materia dell'**edilizia residenziale pubblica**, rispetto alla quale la Corte chiarisce che gli spazi normativi coperti dalla potestà legislativa dello Stato sono, da una parte, la determinazione di quei **livelli minimali di fabbisogno abitativo** che siano strettamente inerenti al nucleo irrinunciabile della dignità della persona umana (ai sensi dell'art. 117, secondo comma, lettera m)) e, dall'altra, la fissazione di **principi generali**, entro i quali le Regioni possono esercitare validamente la loro competenza a programmare e realizzare in concreto insediamenti di edilizia residenziale pubblica o mediante la costruzione di nuovi alloggi o mediante il recupero e il risanamento di immobili esistenti. L'una e l'altra competenza (la prima ricadente nella potestà legislativa esclusiva dello Stato, la seconda in quella concorrente del governo del territorio) si integrano e si completano a vicenda, giacché la determinazione dei livelli minimi di offerta abitativa per specifiche categorie di soggetti deboli non può essere disgiunta dalla fissazione su scala nazionale degli interventi, allo scopo di evitare squilibri e disparità nel godimento del diritto alla casa da parte delle categorie sociali disagiate (sentenze n. 166 del 2008, n. 94 del 2007 e n. 451 del 2006).

Singole disposizioni della proposta di legge C. 1562 riguardano ulteriori materie, e in particolare:

- gli articoli 12 e 13 riguardano la materia **sistema tributario e contabile dello Stato**, attribuita alla potestà legislativa esclusiva dello Stato dall'articolo 117, secondo comma, lettera e), della Costituzione;
- l'articolo 14 disciplina profili concernenti la materia **produzione, trasporto e distribuzione nazionale dell'energia**, anch'essa attribuita alla potestà legislativa concorrente dello Stato e delle regioni dall'articolo 117, terzo comma, della Costituzione. Al riguardo, la giurisprudenza costituzionale, interpretando il terzo comma dell'articolo 117 della Costituzione, ha portato ad identificare tale espressione con la nozione di "settore energetico" o di "politica energetica nazionale".

La documentazione dei servizi e degli uffici della Camera è destinata alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari. La Camera dei deputati declina ogni responsabilità per la loro eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.I contenuti originali possono essere riprodotti, nel rispetto della legge, a condizione che sia citata la fonte.