



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore RUTELLI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 9 DICEMBRE 2008

Misure fiscali a sostegno dei cittadini nell'accesso alla locazione e all'acquisto dell'abitazione principale. Introduzione della tassazione separata ad aliquota unica del 20 per cento per i redditi da locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale. Modifiche agli articoli 15, 16 e 37 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917

ONOREVOLI SENATORI. - I profondi cambiamenti economici e sociali in atto nel nostro Paese - quali la maggiore mobilità dei cittadini legata a ragioni di lavoro e di studio, lo sviluppo delle attività del terziario e l'arrivo di un numero sempre più rilevante di lavoratori immigrati - hanno costantemente accresciuto negli anni la domanda di alloggi, sia a destinazione commerciale che abitativa e la necessità di un sistema molto più flessibile e capace di garantire un bisogno tanto basilare.

È venuta invece riducendosi progressivamente la disponibilità di abitazioni a prezzi sostenibili per i soggetti più deboli della società. La risposta pubblica in termini di politiche strutturali per la casa è rimasta largamente insufficiente rispetto all'aumento e alla diversificazione della domanda sociale di alloggi. Negli ultimi anni si sono aggiunti nuovi fattori di allarme.

La pesante contrazione degli investimenti nell'edilizia residenziale pubblica dovuta agli stringenti vincoli di bilancio degli enti territoriali, la discontinuità dei redditi e le conseguenti difficoltà di accesso al credito dei giovani, unite alla crisi dei mutui *subprime* e alla continua erosione, in termini reali, dei redditi da pensione e da lavoro hanno concorso ad aggravare la situazione, trasformando il problema della casa in una vera e propria emergenza economica e sociale.

Per molte giovani coppie e lavoratori - e ormai anche per un numero crescente di anziani e pensionati - è diventato di fatto inaccessibile tanto l'acquisto quanto l'affitto dell'abitazione principale.

Prolifera il mercato nero degli affitti e dei subaffitti e si segnala sempre più spesso il

mancato rispetto delle disposizioni vigenti in materia di pubblica sicurezza, abitabilità ed igiene sanitaria delle abitazioni, ai danni soprattutto dei nuclei familiari socialmente ed economicamente più fragili, degli studenti fuori sede e dei lavoratori immigrati. Le aree metropolitane risultano quelle più colpite, ma tali fenomeni non sono estranei anche a molte realtà urbane minori.

Per quanto riguarda il mercato delle locazioni, la natura e la dimensione del problema sono tali da segnalare tra le sue cause principali non già una carenza assoluta di alloggi, ma la sottrazione di un'estesa porzione di essi al mercato regolare degli affitti, per effetto di un regime di imposizione tributaria che non solo non favorisce la locazione immobiliare, assoggettando i redditi derivanti da essa al regime IRPEF ordinario, ma non sostiene adeguatamente nemmeno gli inquilini attraverso un adeguato sistema di detrazione degli oneri da locazione.

Il risultato, per molti versi paradossale, è una pesante perdita di gettito per l'erario riconducibile ad un sistema di tassazione a tutt'oggi più favorevole alla speculazione azionaria - attraverso un'imposizione sui *capital gain* all'aliquota separata del 12,5 per cento - che alla locazione immobiliare, anche a canone concordato, di immobili da destinare all'abitazione principale, con la conseguente penalizzazione di un'attività economica che pure dovrebbe essere ritenuta meritevole di sostegno sociale.

Il presente di disegno, in linea con le proposte programmatiche del Partito democratico, intende affrontare la questione dell'emergenza abitativa sotto i due profili congiunti del sostegno alla locazione della prima casa, attraverso l'introduzione di innovazioni

fiscali mirate a rendere il mercato delle locazioni più trasparente, equo e sostenibile, e dell'aiuto diretto ai cittadini nel sostenere l'indebitamento per l'acquisto dell'abitazione principale.

A tal fine, si prevede innanzitutto una nuova disciplina delle detrazioni ai fini IRPEF degli oneri relativi a mutui ipotecari contratti per l'acquisto prima casa. L'ordinamento vigente ammette a tutt'oggi la detraibilità del 19 per cento di tali oneri, fino all'importo massimo su base annua di 4.000 euro. L'articolo 1 del presente disegno di legge, riconoscendo l'esigenza di sostenere i contribuenti nel far fronte alla forte dinamica di crescita delle rate di mutuo a tasso fisso, innalza tale importo del 25 per circa, portandolo a 5.000 euro e rifeinanzia - nella misura di 50 milioni di euro annui a decorrere dal 2009 - il «Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa», già istituito dall'ultima legge finanziaria del Governo di centrosinistra (legge 24 dicembre 2007, n. 244).

In secondo luogo, si incide sul regime impositivo gravante sui soggetti titolari di contratti di locazione, attraverso un'analogha misura fiscale volta a rendere meno gravoso l'onere dell'affitto. Nel merito, l'articolo 2 innova la disciplina delle detrazioni sui canoni di locazione, di cui all'articolo 16 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR). In particolare, viene superato il tetto di detraibilità, invero piuttosto basso, attualmente stabilito, prevedendosi che possa essere posto in detrazione dall'imposta lorda il 19 per cento dell'intero ammontare del canone di locazione effettivamente corrisposto al proprietario dell'immobile, analogamente a quanto previsto per le altre fattispecie di detrazioni per oneri regolate dall'articolo 15 del TUIR, entro il limite massimo di importo di 3.500 euro annui, cioè ad un livello corrispondente ad un canone mensile nell'ordine di 1.500 euro.

Anche in questo caso la fruibilità del beneficio fiscale è comunque condizionata al fatto che i contratti di locazione siano regolarmente registrati ai sensi della disciplina vigente in materia. Conseguentemente, per ragioni di coordinamento normativo non trova più applicazione il comma 1-bis del predetto articolo 16; il quale stabilisce un limite di detraibilità più elevato per i locatari lavoratori dipendenti che abbiano trasferito la propria residenza per motivi di lavoro.

Per altro verso, si propone una riforma del regime tributario dei redditi da locazione, finalizzata a ridurre il carico fiscale sulla casa e far emergere, per tale via, dal mercato nero un numero crescente di contratti di locazione.

In parallelo con le modifiche al regime delle detrazioni per oneri da locazione, l'articolo 3 novella dunque il comma 4-bis dell'articolo 37 del TUIR, prevedendo di applicare un'imposta con aliquota unica del 20 per cento sui canoni di locazione relativi a unità immobiliari adibite ad abitazione principale, a condizione che tali contratti siano stati regolarmente registrati ai sensi della disciplina vigente in materia. La disposizione specifica inoltre che i predetti canoni non concorrono alla determinazione del reddito complessivo, anche ai fini dell'applicazione delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche, di cui al decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360. Il nuovo comma 4-bis.1 dell'articolo 37 del TUIR introduce una clausola di salvaguardia a tutela degli interessi dell'erario, prevedendo che il locatore sia tenuto, per poter accedere al regime agevolato dell'aliquota unica, a indicare nella dichiarazione dei redditi gli estremi di registrazione del contratto e quelli di denuncia dell'immobile ai fini dell'imposta comunale sugli immobili, riprendendo un'analogha disposizione già contenuta nell'articolo 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431. In considerazione della necessità di affrontare in sede di normativa secondaria gli aspetti tecnici affe-

renti al nuovo regime di aliquota unica, il nuovo comma 4-bis.2 dell'articolo 37 rimette a un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze la definizione delle relative modalità attuative.

Da ultimo, la strategia organica di intervento sulla fiscalità della casa proposta dal presente disegno di legge prevede un'ulteriore misura di sgravio fiscale, anch'essa mirata a sostenere le famiglie nell'accesso al mercato immobiliare: l'esenzione da imposta di registro per tutti i contratti di locazione e affitto e gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà relativi a unità immobiliari da adibirsi ad abitazione principale.

È questa la strategia indicata per far fronte ad una delle emergenze economiche e sociali più rilevanti di questi e dei prossimi anni, così da ottenere congiuntamente: un ben più incisivo beneficio sociale verso le famiglie a reddito medio-basso, anziché un'applicazione indistinta di agevolazioni fiscali che beneficiano ugualmente i contribuenti e le famiglie con reddito medio-alto; un effetto di stabilizzazione del mercato delle locazioni a particolare beneficio delle giovani coppie; infine, una graduale emersione degli «affitti in nero» capace di rendere disponibili ulteriori risorse da investire nelle indispensabili politiche pubbliche per la casa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Aumento dell'importo detraibile degli oneri relativi a mutui ipotecari contratti per l'acquisto prima casa e rifinanziamento del Fondo di solidarietà)

1. All'articolo 15, comma 1, lettera *b*), del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, le parole: «4.000 euro», ovunque ricorrano, sono sostituite dalle seguenti: «5.000».

2. A decorrere dall'anno 2009, il «Fondo di solidarietà per i mutui per l'acquisto della prima casa», di cui all'articolo 2, comma 475, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è finanziato nella misura di 50 milioni di euro in ragione d'anno.

Art. 2.

(Aumento delle detrazioni per oneri di locazione)

1. L'articolo 16 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, è sostituito dal seguente:

«Art. 16. - *(Detrazioni per oneri di locazione)* - 1. Ai soggetti titolari di contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale degli stessi, regolarmente registrati ai sensi della disciplina vigente in materia, spetta una detrazione, rapportata al periodo dell'anno durante il quale sussiste tale destinazione, pari al 19 per cento del canone di locazione effettivamente corrisposto al soggetto locatore dell'immobile, fino ad un massimo di 3.500 euro».

Art. 3.

(Assoggettamento ad aliquota sostitutiva dei redditi da locazione)

1. All'articolo 37 del testo unico delle imposte sui redditi, di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modificazioni:

a) l'articolo 4-*bis* è sostituito dal seguente:

«4-*bis*. Il canone risultante da contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale, regolarmente registrati ai sensi della disciplina vigente in materia, è assoggettato ad imposta con l'aliquota sostitutiva del 20 per cento. Il predetto canone non concorre alla determinazione del reddito complessivo, anche ai fini dell'applicazione delle addizionali all'imposta sul reddito delle persone fisiche di cui al decreto legislativo 28 settembre 1998, n. 360»;

b) dopo l'articolo 4-*bis* son inseriti i seguenti:

«4-*bis*.1 Per fruire dei benefici di cui al comma 4-*bis*, il locatore è tenuto a indicare nella dichiarazione dei redditi gli estremi di registrazione del contratto di locazione nonché quelli della denuncia dell'immobile ai fini dell'applicazione dell'imposta comunale sugli immobili.

4-*bis*.2 Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze sono stabilite le modalità di attuazione dei commi 4-*bis* e 4-*ter*».

Art. 4.

(Esenzione dall'imposta di registro)

1. I contratti di locazione e di affitto e gli atti traslativi a titolo oneroso della proprietà relativi a unità immobiliari da adibire ad abitazione principale non sono soggetti all'imposta di registro di cui agli articoli 1 e 5

della tariffa, parte I, del testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro di cui al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, e successive modificazioni.

