



**“Disegno di legge n. 1413 - Conversione in legge del decreto legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per l'Expo 2015.”**

**Roma, 16 aprile 2014**

**Audizione di SUNIA SICET UNIAT**

**alle Commissioni**

**8^ Lavori pubblici, comunicazioni e**

**13^ Territorio, ambiente, beni ambientali**

**del Senato della Repubblica**

*Il Disegno di legge n. 1413, in materia di emergenza abitativa, segna una positiva discontinuità nella progressiva e grave assenza di attenzione ai problemi legati alla locazione e alle necessarie politiche di comparto. Ricordiamo che la popolazione in affitto rappresenta uno dei segmenti sociali maggiormente in difficoltà, le linee di welfare abitativo del fondo di sostegno alla locazione sono state azzerate per tre anni. Pertanto la decisione di alimentare con risorse aggiuntive sia l'intervento statale per l'aiuto preventivo agli inquilini (FSA) che quello per la morosità incolpevole risulta particolarmente positiva, anche se il dimensionamento economico è di gran lunga inferiore alla domanda. L'attenzione alla configurazione reale della domanda abitativa si concretizza ulteriormente nella consapevolezza che è improrogabile una offerta immediata di edilizia residenziale pubblica attraverso azioni di recupero, con interventi leggeri su alloggi degli enti gestori attualmente non assegnabili. La programmazione del recupero va sostenuta e incoraggiata con procedure di estrema semplificazione per raggiungere l'obiettivo in tempi rapidi e certi. Certamente questa azione non è realizzabile, come previsto dal decreto, con linee di finanziamento dilatate nei prossimi sei anni e con una dotazione per il 2014 di soli 5 milioni di euro. Oltre a queste misure, il provvedimento contiene ancora una volta interventi normativi di agevolazioni fiscali e urbanistiche nei confronti del social housing che lasciano molto perplessi. In primo luogo perché una norma sull'emergenza, con risorse limitate, dovrebbe indirizzare i propri sforzi verso priorità dettate dalla domanda più debole; in secondo luogo perché questo modello ha cantierato solamente 1684 alloggi in locazione in 5 anni, producendo prevalentemente alloggi indirizzati ad un altro tipo di domanda. E' quindi da ripensare tutta la parte delle facilitazioni fiscali per gli alloggi sociali dell'art. 10 sulle quali, in considerazione delle materie contenute, come l'urbanistica, si ritiene più opportuno agire con una normativa organica di settore piuttosto che con la decretazione d'urgenza. Nel disegno di legge è presente anche una norma di forte riduzione della tassazione dei redditi da locazione dei proprietari che scelgono la modalità della cedolare secca sui contratti concordati abitativi e quelli per gli studenti universitari. La misura prevista nell'aliquota del 10%, soprattutto se accompagnata da una norma che ponga un tetto all'IMU per gli alloggi a canone concordato, indirizzerà la proprietà verso questa modalità di locazione con l'effetto di ridurre complessivamente il livello degli affitti. L'incentivazione al canale concordato deve realizzarsi con la convocazione della Convenzione Nazionale non rinnovata da oltre 7 anni. Le novità fiscali, le mutazioni del mercato immobiliare, l'introduzione di normative che fanno riferimento a questo tipo di contratti, le esperienze innovative di alcuni Comuni riprese dallo stesso decreto, impongono un aggiornamento, peraltro previsto dalla legge, dello strumento che definisce le regole per gli Accordi territoriali.*

*Nel provvedimento si prevedono ancora una volta delle norme per favorire la vendita degli alloggi di edilizia residenziale pubblica con una inedita ed anomala agevolazione sui mutui. Questo ennesimo tentativo di dismissione generalizzata dell'ERP dopo il fallimento di tutti i propositi simili messi in atto dalla 560/93 in poi, denota come l'edilizia popolare sia considerata erroneamente da molte parti un problema e non una opportunità. Le criticità di questa tipologia abitativa debbono essere affrontate attraverso un comune percorso con regioni, enti locali, enti gestori e rappresentanza dell'utenza, per avviare una razionalizzazione del patrimonio, tramite piani regionali, per la cessione mirata degli alloggi presenti nei condomini misti e di particolari situazioni estranee ai contesti di edilizia residenziale pubblica. Sarebbe inoltre necessario adottare*

*un sistema automatico di verifica dei requisiti per la permanenza nell'alloggio. Va poi affrontato il problema degli ex IACP, sia rispetto all'efficacia del modello di gestione, con particolare riferimento alla sostenibilità sociale ed economica, sia alla governance. Anche in questo caso l'occasione può essere rappresentata dalla riforma del titolo V della Carta Costituzionale per una giusta ed equilibrata collocazione delle competenze e della definizione dei livelli essenziali in materia di ERP.*

*Il presente disegno di legge rappresenta infine l'opportunità per risolvere la grave situazione determinata dalla sentenza n. 50/2014 della Corte Costituzionale che ha giudicato incostituzionale, per eccesso di delega, i commi 8 e 9 del d.lgs 23 del 2011. Una norma, che in presenza di una locazione irregolare prevedeva la possibilità di registrazione del contratto da parte dell'inquilino, sanzionando il proprietario con un canone proporzionale al valore fiscale dell'immobile, producendo una forte emersione degli affitti in nero. La situazione venutasi a determinare dopo la sentenza, oltre a mettere a rischio la stabilità abitativa degli inquilini, rei di aver applicato una legge dello Stato, sta portando, ad un allentamento al contrasto all'evasione. Complice anche una sciagurata nota interpretativa del MEF sulla tracciabilità del pagamento degli affitti prevista dalla legge 124/2013.*

### **Proposte**

#### **Art. 1 (Finanziamento fondi)**

Considerando che le risorse, in rapporto alla domanda sono insufficienti, se ne propone l'aumento attraverso lo spostamento su questa misura dei contributi in conto interesse sui mutui per acquisto alloggi IACP, previsti all'art. 3, comma 1, lettera b, pari a 18,90 milioni di euro, per sei anni, per un totale di 113,40 milioni di euro. Inoltre ulteriori risorse potrebbero essere reperite dagli oneri dell'art. 6, comma 1: imposizione sui redditi dell'investitore sul social housing, di 109 milioni di euro complessivi per gli anni tra il 2015 e il 2020. Maggiore alimentazione potrà essere raggiunta anche attraverso l'assoggettamento dei redditi da locazione di contratti a canone libero al regime ordinario di tassazione IRPEF, o in subordine all'aliquota preannunciata dal Governo per le rendite finanziarie. La misura proposta permetterebbe di liberare risorse disponibili in misura tale da rendere strutturale lo stanziamento dei fondi descritti dal presente articolo.

Appare poi necessario implementare un sistema rapido per l'erogazione materiale dei contributi previsti dai due fondi che vanno sicuramente coordinati come prevede il decreto, ma attraverso forme nuove che superino le interminabili procedure oggi adottate per le quali il cittadino riceve il contributo in alcuni casi a due anni dalla domanda e a quattro anni dallo stanziamento nazionale. A nostro avviso è giunto il momento di rendere automatica ed immediata la ripartizione dei fondi alle Regioni e da queste ai Comuni attraverso parametri predefiniti che debbono derivare da un monitoraggio continuo della domanda, da attivarsi attraverso un bando generale che raccolga in un unico contenitore i diversi aspetti della domanda abitativa debole: da quello per il fondo di sostegno all'affitto a quello per le case popolari a quello per la morosità incolpevole o per il social housing.

Proponiamo, in sintesi, un modello di bando sempre aperto in base al quale i cittadini possano fare domanda in qualsiasi momento o aggiornare quella già presentata al mutare delle condizioni, un bando in cui la collocazione in graduatoria avvenga in tempo reale attraverso sistemi automatizzati, con la verifica delle dichiarazioni solo nel momento della effettiva erogazione del contributo o

dell'assegnazione dell'alloggio. Un sistema di questo genere permetterebbe di avere una graduatoria sempre aggiornata ed utilizzabile, la rapida erogazione del sostegno a cui il cittadino ha diritto con il taglio di una miriade di passaggi burocratici. Si renderebbe disponibile una banca dati sul disagio abitativo in grado di fornire elementi di conoscenza oggi tanto impensabili quanto indispensabili per disegnare le adeguate politiche abitative

#### **Art. 2 (Modifica della disciplina del fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione)**

La modifica dell'art. 11 legge 431/98 rischia di stravolgere la finalità del Fondo di sostegno alla locazione, quale elemento di sostenibilità del mercato per le famiglie alle quali, pur avendone diritto, non viene assegnata una casa popolare; uno strumento, quindi, di sostanziale prevenzione della morosità. Le modalità di accesso al Fondo devono essere migliorate come descritto nell'articolo precedente, ma deve esserne mantenuta la caratteristica strutturale di sostegno al reddito. Al contrario, rispetto alla gestione della morosità incolpevole sul livello comunale, va sicuramente valorizzato il ruolo indispensabile delle agenzie. Il mantenimento della dizione: "qualora le disponibilità del fondo lo consentano" può garantire la priorità al sostegno dell'inquilino rispetto ad altre linee di possibili interventi. Si propone la cancellazione dell'ultimo capoverso della lettera a) del comma 1 che assimila gli sfratti per finita locazione a quelli per morosità.

#### **Art. 3 (Misure per l'alienazione del patrimonio residenziale pubblico)**

Rispetto alla situazione abitativa legata alle difficoltà sociali ed economiche nel Paese che determinano una forte domanda sociale di affitto, la misura proposta pare non efficace e di difficile realizzazione. Sembrerebbe più un tentativo di disfarsi di un problema più che il desiderio di risolverlo. Due elementi di riflessione. In molte regioni si sono attuati dei sondaggi tra gli inquilini di edilizia residenziale pubblica sulla propensione all'acquisto del proprio alloggio. Le percentuali positive sono intorno al 15%. Un dato che si commenta da solo. In considerazione poi del livello dei prezzi medi di vendita sarebbero necessarie le risorse di almeno 7 alloggi venduti per costruirne uno nuovo. Interventi limitati di piani vendita devono essere motivati dalla razionalizzazione del patrimonio attraverso la cessione di alloggi nei condomini misti e di quelli inseriti in situazioni abitative estranee all'edilizia residenziale pubblica. Le risorse pluriennali previste per i mutui pari a 113,40 milioni di euro si propone di dirottarli sull'art.1 relativamente ai fondi.

Inoltre l'art. 8 sulla possibilità di riscatto a termine dell'alloggio sociale dopo sette anni di pagamento dell'affitto, fa riferimento ad un istituto indefinito, ingenera confusione sulle politiche abitative e contraddizioni anche per i termini diversi rispetto al periodo di otto anni di locazione previsto per la vendita dal decreto di definizione dell'alloggio sociale.

#### **Art. 4 (Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica)**

Misura efficace. Due i miglioramenti richiesti per rendere immediate le misure previste. Le risorse indicate dal comma 2: sino a 500 milioni di euro, provenienti da revoche del Ministero delle Infrastrutture, sono in realtà ridotte di 100 milioni che dovrebbero andare ad alimentare gli interventi per il social housing dell'art. 10. Per la programmazione sarà necessario attendere sino a fine novembre 2014 mentre bisognerà aspettare l'anno successivo per la ripartizione tra le regioni. Tempi poco accettabili sul piano dell'efficacia degli interventi. Poi sull'altra linea di alimentazione,

quella dell'comma 4, per i soggetti più deboli, con 67,90 milioni di euro in quattro anni, segnaliamo che in realtà sono solo 5 milioni di euro le somme per l'anno in corso derivanti dalla Cassa depositi e Prestiti. Si propone di semplificare e sburocratizzare le procedure, anticipare i tempi di recupero dell'utilizzo delle risorse, individuare un meccanismo virtuoso che consenta una immediata cantierabilità di una quota parte delle risorse (almeno il 30%) finalizzata ad interventi leggeri che rendano assegnabili almeno 10mila alloggi entro l'anno, con l'acquisizione immediata degli elenchi disponibili presso gli IACP degli immobili riutilizzabili. A tal fine si chiede di destinare i 100 milioni dell'articolo 10 e i 67,90 dell'articolo 4 comma 5 prevedendo modalità di anticipazione da parte della Cassa Depositi e Prestiti. Si chiede inoltre di estendere, almeno per questi interventi, la detrazione a favore degli IACP per ristrutturazioni ed efficientamento energetico.

#### **Art. 5 (Lotta all'occupazione abusiva degli immobili)**

Positiva la volontà di perseguire le occupazioni abusive, si segnala però che il testo dell'articolo pare contenere non solo le occupazioni abusive degli immobili ma anche le situazioni oggetto di controversie sul titolo di godimento (decadenze da alloggi di edilizia pubblica, finita locazione, successione e voltura di un contratto di locazione). Appare necessario chiarire che il disposto normativo riguarda solo le occupazioni abusive.

#### **Art. 6 (Imposizione sui redditi dell'investitore)**

Si chiede di spostare le risorse di 16,10 milioni di euro sui fondi dell'art.1.

#### **Art. 7 (Detrazioni fiscali IRPEF per il conduttore di alloggi sociali)**

Va rivisto strutturalmente tutto il sistema delle detrazioni per l'inquilino, sia come sostegno al reddito che come contrasto di interessi per far emergere le locazioni irregolari, indipendentemente dal tipo di proprietà dell'alloggio occupato. A tale proposito è opportuno ricordare che l'evasione fiscale stimata nel settore è di almeno 1,5 mld l'anno. La proposta è quella di equiparare gli affitti corrisposti al meccanismo della deduzione degli interessi sui mutui prima casa. La norma contenuta nel decreto non soddisfa questa necessità perché limitata ai conduttori di edilizia sociale.

#### **Art. 8 (Riscatto a termine dell'alloggio sociale)**

La norma pare poco efficace rispetto al quadro abitativo e sociale nel Paese, che richiede altre tipologie d'offerta abitativa rispetto alla proposta del riscatto; che comunque va coordinata con le norme generali sul social housing che prevedono diversi tempi per la vendita degli alloggi sociali.

#### **Art. 9 (Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato)**

Alla riduzione dell'aliquota della tassazione fissa dei redditi da locazione per i proprietari dal 15% al 10% sui contratti concordati e per quelli degli studenti, va accompagnata la previsione di un tetto massimo sull'IMU da modulare anche a livello locale e la convocazione della Convenzione Nazionale. Vanno inoltre aggiornati i comuni ad alta tensione abitativa alla mutata situazione istituzionale e sociale e potrebbe essere introdotta una forma di flat-tax anche per le grandi proprietà che utilizzano gli affitti concordati.

Limita fortemente l'efficacia della misura la previsione della riduzione fiscale fissata per un periodo transitorio di soli quattro anni che ingenera incertezza tra i contribuenti. Si propone di renderla strutturale. Le maggiori risorse possono essere reperite attraverso il ritorno della tassazione dei contratti a canone libero con l'IRPEF, oppure alla medesima aliquota prevista per la tassazione delle rendite finanziarie.

#### **(Misure di contrasto all'evasione sulle locazioni)**

La sentenza 50/2014 della Corte Costituzionale in materia di contratto di locazione abitativa che ha dichiarato incostituzionali i commi 8 e 9 dell'articolo 3 del D.Lgs. 23/2011 rende necessarie e urgenti misure sul contratto di locazione capaci di assicurare due obiettivi: garantire il patto di fedeltà fiscale tra cittadino e Stato che gli effetti della sentenza compromettono, in modo particolare per tutti coloro che hanno proceduto a regolarizzare situazioni illegittime applicando correttamente le norme del D.Lgs. 23/2011. Un provvedimento governativo oggi censurato dalla Corte sostanzialmente per eccesso di delega che, evidentemente, è sanabile con gli opportuni passaggi e atti legislativi. Serve ricostruire un quadro di certezza e legalità sia sotto il profilo fiscale che sotto quello contrattuale per tutti i rapporti di locazione abitativa, intervenendo su alcune norme già esistenti. Le misure che si propongono riguardano:

- a) la riformulazione dell'articolo 1 comma 346 della legge 311/2004 sulla nullità dei contratti non registrati che, prima della introduzione delle norme oggi dichiarate incostituzionali, produceva effetti contraddittori e paradossali per le pronunce della magistratura intervenute sulla sua applicazione e per pratiche evasive, quali quelle legate alla stipulazione simulata di due scritture contrattuali e al comodato fittizio, prevedendo per il locatore l'obbligo di procedere alla registrazione. Un suo coordinamento con l'articolo 8 della legge 392/78 in materia di adempimenti di registrazione del contratto, ponendo in capo alla proprietà l'obbligo dell'adempimento.
- b) Una sostanziale modifica dell'articolo 13 della L. 431/98, sui patti contrari alla legge che preveda specificamente, anche in relazione a quanto previsto dall'art. 1339 del codice civile, le conseguenze giuridiche nel caso di mancata registrazione e di violazioni in materia di obbligatorietà della forma scritta prevista dall'articolo 1 comma 4 della legge 431/98, ambito nel quale si verifica la maggiore evasione fiscale totale e l'assenza di qualsiasi garanzia e tutela per il conduttore. Un recupero alla legalità delle situazioni sorte a seguito della applicazione delle norme dichiarate incostituzionali dalla sentenza 50/2014, per evitare il concreto rischio di sfratti associato a un notevole ed insostenibile indebitamento dei conduttori interessati, per il rapporto pregresso. Questa esigenza può essere assicurata da un richiamo e coordinamento con l'articolo 13 della legge 431/98 da riformularsi con nuovi contenuti che permettano di ricondurre anche la regolamentazione, in via transitoria, di queste situazioni.