



Unione Inquilini - Segreteria Nazionale
Via Cavour 101, Int. 4 - 00184 Roma - Tel. 0647.45.711 - Fax 06488.23.74
E MAIL: segretario@unioneinquilini.it

**SENATO DELLA REPUBBLICA
DECRETO LEGGE SUL DISAGIO ABITATIVO
(ATTO SENATO 1314)
AUDIZIONE DELL'UNIONE INQUILINI
16 APRILE 2014**

Premessa

L'Unione Inquilini esprime un giudizio complessivamente critico rispetto ai contenuti del decreto legge.

Il testo in esame, infatti, malgrado le attese, non affronta i nodi della sofferenza abitativa strutturale che vive il Paese da anni. In questo senso, il fenomeno sconvolgente dell'incremento esponenziale degli sfratti per morosità rappresenta solo la punta dell'iceberg di una condizione più generale.

Il provvedimento non risponde alle due domande fondamentali cui occorre dare risposte non emergenziali: come si incrementa l'offerta pubblica di alloggi a canone sociale per rispondere alle domande inevase di abitazioni a canoni compatibili (650 mila le istanze di nuclei utilmente collocati nelle graduatorie comunali): come si interviene al fine di ridurre i canoni e interrompere così la spirale perversa del continuo incremento degli sfratti per morosità (ormai il 90% degli sfratti emessi, circa 400.000 entro il 2016).

Anzi, il provvedimento rischia di produrre interventi nella direzione opposta a quella necessaria, prevedendo un ulteriore processo di accelerazione di dismissione del patrimonio abitativo pubblico.

Anche le misure presentate come interventi sociali, sono in realtà del tutto al di sotto delle attuali necessità.

Gli incrementi prodotti sui fondi per la morosità incolpevole e di quello per il fondo sociale sono del tutto inadeguati (annualmente circa un terzo di quanto fosse il solo fondo sociale affitti nel 1999); la riduzione al 10% della cedolare secca per il canale concordato rischia di trasformarsi in una mera fotografia della situazione del mercato attuale e non in un incentivo alla riduzione dei canoni, mentre il mantenimento della cedolare secca anche per il libero mercato rappresenta un ingiusto e immotivato regalo alla rendita immobiliare. Anche la misura sull'incremento delle detrazioni fiscali per i conduttori presenta caratteri paradossali: viene assegnata ai conduttori di alloggi sociali e ne vengono esclusi i conduttori di alloggi privati; ovvero, a parità di reddito, chi paga di più di affitto viene penalizzato. Un assurdo, anche dal punto di vista del corretto rapporto tra il fisco e il cittadino!

Il capitolo degli interventi sugli alloggi sociali (detrazioni fiscali per i conduttori e riscatto dell'alloggio) presente, inoltre, un profilo ambiguo sul quale chiediamo un chiarimento alle commissioni e al governo.

Il problema riguarda l'ambito di applicazione delle norme.

I testi parlano genericamente di "alloggio sociale" secondo la definizione del decreto del 2008. Il testo del 2008 però definisce alloggio sociale sia quello destinato alla locazione temporanea costruito o recuperato da soggetti pubblici o privati (quello che si definisce "social housing") sia quello costruito o recuperato da soggetti pubblici, destinato alla locazione permanente, che è quello proprio dell'ERP.

I riferimento generico ad "alloggio sociale" fa ritenere che le norme si applichino ad ambedue le fattispecie ma, se si guarda alle coperture economiche, sembra che ci si riferisca solo alla prima. Inoltre, se si riferisse ad entrambe le casistiche, vi sarebbe una contraddizione con altre parti dell'articolato (per esempio con l'articolo 3).

E', inoltre, inaccettabile, per noi, l'articolo che riguarda le occupazioni.

Il punto è chiarire l'obiettivo della norma. Se l'obiettivo è stroncare la compravendita clandestina o le occupazioni nelle case popolari gestite dalla criminalità, siamo completamente d'accordo. Allora, la norma andrebbe circoscritta e mirata. Altrimenti, così come è scritta, si presta a possibili interpretazioni estensive e che possono riguardare anche i nuclei sottoposti a sfratto. Un esito non solo inaccettabile ma che rischia di aumentare in maniera enorme e caotica il contenzioso giudiziario.

Anche le misure che condividiamo, come quella del recupero del patrimonio pubblico, hanno la necessità di profonde modifiche. I tempi della predisposizione dei piani vanno radicalmente accorciati e vanno immesse tappe di monitoraggio e verifica, altrimenti il rischio reale è di ulteriori provvedimenti che rimangono sulla carta con risorse che alla fine non vengono spese.

Non ci limitiamo ad esprimere valutazioni di carattere generale. Presentiamo un insieme di proposte emendative che correggono e modificano le previsioni secondo noi sbagliate presenti nel decreto. Alcuni nostri emendamenti propongono interventi maggiormente onerosi ma altri emendamenti da noi proposti determinano maggiori entrate. In tal modo, le proposte emendative che presentiamo come Unione Inquilini hanno coperture che compensano i maggiori oneri.

Infine, proponiamo un intervento aggiuntivo che riguarda la lotta all'evasione, nel campo delle locazioni e affronta le conseguenze della recente sentenza della Corte Costituzionale.

Occorre agire in due direzioni nei tempi più celeri e il presente decreto legge, sia per omogeneità di argomento che per i tempi di conversione, è lo strumento adatto.

Da un lato, è necessario che lo Stato onori il patto fatto con i cittadini.

Non è concepibile che gli inquilini, i quali sulla base di una legge dello Stato hanno denunciato il nero, oggi possano essere chiamati a pagare arretrati ingenti o rischiare il baratro della morosità, Vanno fatti salvi, pertanto, tutti gli atti prodotti durante i circa tre anni di vigenza delle norme rese incostituzionali dalla Corte.

E' necessario, contemporaneamente, con le opportune modifiche tecniche, riproporre la sostanza delle norme abrogate in quanto esse costituiscono un elemento fortissimo di contrasto all'evasione del settore (valutata in circa un milione di contratti) in quanto instaurano un efficace conflitto di interessi tra le parti, che è lo strumento principe di una vera lotta all'evasione.

**PROPOSTA DI EMENDAMENTI
AS 1314 (decreto legge disagio abitativo)**

**ARTICOLO 1
(Finanziamento fondi)**

- 1. Al comma 1, sostituire le parole "100 milioni" con le parole "200 milioni"**
- 2. Al comma 2, sostituire le parole da "è incrementata" fino a "anno 2020", con le parole "è assegnata una dotazione di 200 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014, 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020".**

L'incremento dello stanziamento dei fondi è assolutamente necessario ai fini di rendere credibile lo strumento rispetto all'effettivo fabbisogno. In particolare, si sottolinea come nel 1999, in una condizione economica e sociale del Paese del tutto differente dall'attuale, il solo fondo sociale per le locazioni era superiore ai 300 milioni di euro.

Il livello degli sfratti emessi in Italia, a partire dal 2008, è in continua crescita e si è attestato nel 2012 ad oltre 70 mila sentenze di sfratto, di cui più di 60 mila per morosità (38 mila nei primi 6 mesi del 2013) a cui oltre cui vanno aggiunte altre 150 richieste di esecuzione forzata. Per il triennio, previsti complessivamente (tra nuove sentenze e richieste di esecuzione per sfratti emessi in precedenza) oltre 400 mila sfratti.

**ARTICOLO 2
(Modifica della disciplina del fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazione in locazione)**

- 1. Al comma 1, eliminare l'ultimo periodo.**

Il periodo del tutto illogico.

Le procedure per gli sfratti non sono diversificate a seconda delle loro motivazioni, essendo tutte disciplinate dagli artt. 605 e ss. cpc.

Se si vuole, invece, indicare un percorso accelerato di esecuzione degli sfratti per finita locazione per particolari categorie di immobili, lo giudichiamo, in questa situazione economica e sociale, inaccettabile.

**ARTICOLO 3
(Misure per la alienazione del patrimonio residenziale pubblico)**

- 1. Sopprimere l'intero articolo**

L'articolo è di dubbia costituzionalità, essendo la materia dell'edilizia residenziale pubblica competenza delle Regioni. E' in ogni caso inaccettabile prevedere accelerazioni nei processi di dismissione a fronte di un fabbisogno abitativo enorme (650 domande inevase per case popolari presso i comuni).

Anche la previsione che i ricavi vanno verso nuove abitazioni erp è da un lato aggirabile (come avvenuto già) dall'altro con saldo negativo in termini di abitazioni sociali (il rapporto è di circa un alloggio costruito o recuperato ogni tre venduti).

In subordine

- 2. Al comma 1, lettera a) al primo periodo, eliminare le parole "anche in deroga alle disposizioni procedurali previste dalla legge 24 dicembre 1993, n. 560".**

Da un lato, le Regioni possono già legiferare in deroga alla legge 560, dall'altro si entra in un campo di esclusiva competenza regionale, chiedendo inoltre una delega senza indicarne i contenuti.

3. Sopprimere il comma 2-quater

ARTICOLO 4

(Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica)

- 1. Al comma 1, sostituire le parole "entro sei mesi" con le parole "entro 30 giorni"**
- 2. Al comma 5, dopo le parole "con decreti del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze", aggiungere le parole "da emanare entro 60 giorni dalla conversione del presente decreto"**
- 3. Al comma 8, sostituire le parole "che provvedono entro quattro mesi" con le seguenti: "che provvedono entro 60 giorni"**
- 4. Dopo il comma 9, aggiungere il seguente comma 9 bis: "Ogni sei mesi dall'emanazione del decreto di cui al comma 1 e fino alla sua completa attuazione, il governo riferisce alle competenti commissioni parlamentari circa lo stato di attuazione del piano di recupero di cui al presente articolo."**
- 5. Dopo il comma 9, aggiungere il seguente comma 9 ter: "Entro sei mesi dalla data di conversione del presente decreto legge, sentita la Conferenza Unificata, il governo presenta un piano di utilizzo del patrimonio pubblico ai fini dell'incremento del patrimonio EP e di edilizia residenziale sociale, individuando altresì le forme di finanziamento, sia attraverso il monitoraggio e favorendo il pieno impiego dei fondi ex Gescal ancora residui, sia individuando le forme di finanziamento strutturale individuato in sede di sessione di bilancio."**
- 6. al comma 4 dopo le parole "della legge 8 febbraio 2007, n 9" aggiungere le seguenti " che siano collocati utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso ad alloggi di edilizia residenziale pubblica"**

L'insieme di questi emendamenti hanno due obiettivi.

Il primo è rendere effettiva e trasparente la procedura per il piano di recupero degli alloggi IACP. Con il testo attuale, si prevedono 6 mesi per la predisposizione del piano e altri 4 mesi per le Regioni per varare rispettivi piani territoriali. Alla faccia della "lotta violenta alla burocrazia": 10 mesi di carte solo per varare piani rispetto ad alloggi da recuperare, il cui elenco è facilmente reperibile presso gli Istituti di gestione. Le modifiche, pertanto, tendono a

ridurre drasticamente i tempi di predisposizione dei piani e, inoltre, istituiscono un monitoraggio con tempi certi della sua attuazione. Infatti, poiché i finanziamenti previsti sono residui di somma non spese. Solo accorciando i tempi di predisposizione e istituendo tappe esplicite di monitoraggio dell'attuazione è credibile poter ritenere che questa volta i piani non rimangano solo sulla carta.

In secondo, si cerca di dare un respiro strategico al piano di recupero come primo passo verso un piano organico e strutturale di incremento dell'offerta pubblica di abitazioni sociali. In tal senso, si propone l'introduzione di una norma programmatica che impegna il governo con scadenza precisa e prima verifica in sessione di bilancio.

L'ultimo comma prevede che gli immobili recuperati rimangano alloggi ERP e che l'assegnazione siano effettuate, dai comuni, con le modalità e i requisiti previsti dalle norme regionali sull'edilizia residenziale pubblica.

ARTICOLO 5 **(Lotta all'occupazione abusiva di immobili)**

1. Sopprimere l'intero articolo

Anche questo articolo è di dubbia costituzionalità. Non si possono mettere in relazione eventuali reati, da perseguire secondo le norme del codice di procedura penale e civile, con diritti come quello della residenza e all'allacciamento di servizi fondamentali, come acqua, luce e gas.

Le norme per perseguire i reati ci sono e vanno attuate secondo quanto previsto dalle leggi e secondo le procedure stabilite.

In secondo luogo, la norma così come scritta si presta ad interpretazioni ambigue e possibilità di interpretazione estensiva, che può essere foriera di ulteriore contenzioso in quanto anche coloro che sono sotto sfratto vengono a trovarsi nella fattispecie di occupanti "senza titolo" valido o meglio "titolo scaduto". In linea teorica anche tutti gli immobili senza "abitabilità" sono occupati "abusivamente" e "senza titolo". La norma, inoltre, non chiarisce se la nullità comporta l'annullamento anche degli atti già "emessi" o se sanziona solo quelli emessi successivamente.

In subordine

2. sostituire le parole "senza titolo" con le parole "ai sensi dell'art. 633 del codice penale".

Occorre necessariamente eliminare il riferimento ai "senza titolo" (nozione civile) e inserire, come è nella giurisprudenza consolidata, il riferimento alle occupazioni abusive ai sensi dell'art. 633 del codice penale che, appunto, sanziona tali comportamenti

In alternativa

3 . Sostituire le parole "senza titolo" con le parole "ai sensi degli artt. 633 secondo comma e 639 del codice penale".

In alternativa

4. al comma 1 dopo le parole "chiunque occupa abusivamente un immobile" aggiungere le seguenti " di edilizia residenziale pubblica"

In alternativa

5. al comma 1 dopo le parole " sono nulli a tutti gli effetti" aggiungere le seguenti "fatti salvi atti amministrativi da parte dell'amministrazione comunale che affidino in guardiania temporanea l'immobile occupato ai fini dell'accertamento

dell'effettivo disagio abitativo dei soggetti coinvolti e dell'eventuale successivo accompagnamento sociale da parte del Comune"

**ARTICOLO 6
(Imposizione sui redditi dell'investitore)**

1. Eliminare l'intero articolo

Proponiamo di eliminare questo articolo in quanto siamo in disaccordo sulla filosofia generale presente nel decreto che, invece di intervenire con maggiore efficacia nel campo delle locazioni sociali, introduce una serie di norme, con relativi costi economici, ancora nella direzione di favorire la vendita e la proprietà.

**ARTICOLO 7
(Detrazioni IRPEF per i conduttori di alloggi sociali)**

- 1. Modificare il titolo dell'articolo con il seguente: "Detrazioni fiscali IRPEF per il conduttore".**
- 2. Sostituire il comma 1 con il seguente: "Per il triennio 2014 – 2016, ai soggetti titolari di contratti di locazione, debitamente registrati, adibiti ad abitazione principale, qualora l'importo del canone annuo sia superiore al 14% dell'imponibile ai fini IRPEF, spetta una detrazione complessivamente pari a:**
 - 900 euro, se il reddito complessivo ai fini IRPEF non supera euro 15.493,71;**
 - 450 euro, se il reddito complessivo ai fini IRPEF supera euro 15.493,71 ma non euro 30.987,41**

Tale articolo introduce una norma assurda dal punto di vista politico e, secondo il nostro avviso, di dubbia costituzionalità.

Non si può prevedere un giusto incremento delle detrazioni fiscali per gli inquilini, limitandole agli alloggi sociali. Si lede il principio di uguaglianza e si interviene in maniera assolutamente negativa determinando un esito paradossale: chi ha lo svantaggio di non poter accedere a una abitazione sociale, pur avendone i requisiti, ed è costretto a pagare un affitto molto più alto (con una incidenza dell'affitto sul reddito più pesante, viene escluso dal beneficio che viene invece concesso a chi già gode di un canone più moderato.

La norma va riscritta, rapportando il beneficio fiscale al reddito e in relazione all'incidenza sul medesimo dell'affitto pagato.

In tal modo, tra l'altro, la norma può costituire anche un incentivo a un conflitto di interessi che possa contribuire a contrastare l'evasione fiscale nel settore.

**ARTICOLO 7 Bis
(Imposizione sui redditi da fabbricato non locati)**

- 1. All'art. 41 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR) le parole "aumentato di un terzo" sono sostituite con "raddoppiato"**

Attualmente la legge prevede un aumento di un terzo dell'imposta per gli immobili non locati, con il presente emendamento la base imponibile per detti immobili viene raddoppiata

ARTICOLO 8
(Riscatto a termine di alloggio sociale)

1. Al comma 1, dopo le parole "il conduttore di un alloggio sociale", aggiungere le parole "nonché il conduttore di un alloggio di enti previdenziali pubblici o privatizzati o di un alloggio di enti o società con partecipazione e/o controllo o vigilanza pubblica"
2. sopprimere il comma 5
3. aggiungere il comma 6 con il seguente testo: "6. Le disposizioni di cui ai commi precedenti si applicano altresì in caso di dismissione di patrimonio degli enti previdenziali privatizzati, di banche o assicurazioni, anche se conferiti a fondi immobiliari. Il periodo di 7 anni decorre dal ricevimento, da parte dell'inquilino, della lettera di prelazione con il prezzo di cessione".

La normativa, per omogeneità, deve riguardare anche il patrimonio che si potrebbe definire il "social housing" che c'è già. La normativa avrebbe anche il valore di intervenire nei processi di alienazione in svolgimento o in fieri con norme che possano agevolare l'acquisto della prima casa da parte dei conduttori.

Non si capisce quale motivazione possa giustificare la circostanza che la normativa riguarderebbe solo i nuovi contratti e non già quelli in essere.

ARTICOLO 9
(Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato)

1. Sostituire il comma 1 con il seguente: "Il proprietario o il titolare di diritto reale di godimento di unità immobiliari abitative locate ad uso abitativo ai sensi del comma 1 dell'articolo 2 della legge 431 del 1998, a partire dalla conversione in legge del presente decreto, non può optare per il regime fiscale della cedolare secca, di cui all'art. 3 del decreto legislativo 23/2011. Sono fatte salve le opzioni già effettuate";
2. Dopo il comma 1, aggiungere il seguente comma 1 bis: "La cedolare secca, di cui all'art. 3 del decreto legislativo 23/2011, a partire dall'anno fiscale 2014, è ulteriormente ridotta all'1% per i locatari che stipulano o rinnovano contratti di locazione con canoni inferiori al 30% rispetto agli accordi locali di cui al comma 3 dell'art. 2 della legge 431 del 1998. In tal caso, l'aliquota ai fini IMU è stabilita al 4 per mille".

Riteniamo che applicare la cedolare secca anche al canale libero, e cioè con canoni non adeguati alla crisi economica, non sia in linea con le finalità di riduzione del disagio abitativo che si propone la legge in discussione.

L'abbassamento della imposizione fiscale deve tendere ad una reale riduzione dei canoni, proponiamo quindi che l'aliquota della cedolare secca al canale concordato si lasciata invariata, e che invece si premiano i nuovi contratti con un canone ridotto.

3. dopo il comma 1 bis aggiungere il comma 1 ter con il seguente testo: " 1. ter l'aliquota di cui al comma 1 bis del presente articolo, per il quadriennio 2014-2017 può essere applicata anche alle unità immobiliari di enti privatizzati o pubblici che

abbiano in corso contratti stipulati ai sensi dell'articolo 2 comma 3 della legge 9 dicembre 1998, n 431, con canoni determinati a seguito di accordi con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative degli inquilini" .

Ancora molti Enti previdenziali privatizzati, ed enti pubblici, non hanno sottoscritto accordi integrativi e propongono rinnovi a canoni di mercato. Con questo comma si incentiva la sottoscrizione di accordi sindacali

4. sopprimere il comma 2

Art. 10 **(Edilizia residenziale sociale)**

- 1 al comma 3, primo periodo, dopo le parole " in locazione " aggiungere la seguente "permanente il cui canone è definito dalla Regione in concertazione con gli enti locali ed in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto"**
- 2. al comma 3, secondo periodo dopo le parole " comunque non inferiore a quindici anni" aggiungere "il cui canone di locazione non può superare quello dai valori risultanti dagli accordi locali sottoscritti ai sensi dell'articolo 2 comma 3 della legge 9 dicembre 1998, n. 431 ovvero determinato attraverso accordi integrativi da stipulare con le organizzazioni sindacali degli inquilini se trattasi di grandi proprietà, sono definite tale quelle che hanno in proprietà un numero di unità immobiliari superiore a 100 anche se diffuse su tutto il territorio nazionale, il canone di locazione così determinato può essere articolato in relazione alle diverse capacità economiche degli aventi diritto"**

Attualmente il canone di locazione di questi alloggi è deciso unilateralmente dai costruttori, e molto spesso è superiore al valore di mercato, finendo per non attuare la finalità richiamata anche dal primo comma dell'articolo in esame.

ART.

(Norme per la lotta alla evasione fiscale nelle locazioni e disposizioni temporanee a seguito sentenza Corte Costituzionale)

In seguito alla nota sentenza della Corte Costituzionale del 24 marzo 2014 n. 50 migliaia di inquilini che, in applicazione degli artt. 8 e 9 del Dlgs 23/11 avevano fatto emergere il loro contratto "in nero" registrando il contratto di locazione non registrato dal locatore, ed avevano usufruito del canone ridotto, si ritrovano con lettere del proprietario che richiede decine di migliaia di euro di arretrati.

Questi inquilini, molto spesso indotti dalla guardia di Finanza, dai comuni e dall'Agenzia delle Entrate, si sono fidati dello Stato ed oggi si sentono abbandonati.

La norma, in vigore per quasi 3 anni, ha comportato un aumento del 30% della registrazione dei contratti con considerevole aumento delle entrate fiscali.

La nostra proposta consiste nel riproporre la normativa, sanzionata dalla corte non nel merito ma nella forma (eccesso di delega), apportando lievi modifiche per renderla più chiara.

Contestualmente proponiamo di introdurre una norma transitoria che fa salvi gli effetti delle registrazioni intervenute in attuazione di quella norma, così come è già stato fatto recentemente con quella sugli "stupefacenti" anch'essa dichiarata illegittima dalla Corte.

Il recepimento di tale norma transitoria, pertanto, potrebbe essere tradotto nel seguente testo:

1. Le registrazioni dei contratti di locazione eseguite in applicazione dell'articolo 3 commi 8 e 9 del decreto legislativo 23 del 2011, producono gli effetti ivi indicati sino alla data di pubblicazione della sentenza della Corte Costituzionale n 50 del 2014.

Rispetto al testo di riproposizione della normativa per la reintroduzione di norme efficaci per la lotta al canone nero, rimandiamo alla elaborazione di un articolato specifico che secondo noi deve:

- **ricalcare la norma abrogata nel merito della sanzione irrogata e nella sua immediata applicazione;**
- **inserire una modifica allo statuto del contribuente (articolo 10 comma 3 della legge 210/2000) in cui venga specificato che la disposizione per la quale le violazioni in campo fiscale non possono essere causa di nullità del contratto "non possano essere fatte valere per i contratti di locazione per i quali è obbligatoria, per la validità dei medesimi, la registrazione nei termini stabiliti dai commi 1 e 2 dell'art. 17 del T.U. 131/86".**