

# SENATO DELLA REPUBBLICA

— XV LEGISLATURA —

**N. 1867**

## **DISEGNO DI LEGGE**

**presentato dal Ministro della solidarietà sociale**

**(FERRERO)**

**di concerto col Ministro delle infrastrutture**

**(DI PIETRO)**

**col Ministro dell'economia e delle finanze**

**(PADOA-SCHIOPPA)**

**e col Ministro delle politiche per la famiglia**

**(BINDI)**

**COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 31 OTTOBRE 2007**

---

**Interventi per la riduzione del disagio abitativo in favore  
di particolari categorie sociali**

---

## INDICE

Relazione .....	<i>Pag.</i>	3
Analisi tecnico-normativa .....	»	5
Analisi di impatto della regolamentazione (AIR) .....	»	7
Relazione tecnica .....	»	8
Disegno di legge .....	»	11

ONOREVOLI SENATORI. - La legge 8 febbraio 2007, n. 9, prevede, nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa di cui alla delibera CIPE n. 87/03 del 13 novembre 2003, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 18 febbraio 2004, la sospensione, a decorrere dalla sua entrata in vigore per un periodo di otto mesi, delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazioni, nei confronti di conduttori con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27.000 euro, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, purché non siano in possesso di altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza. La sospensione si applica, alle stesse condizioni, anche ai conduttori che abbiano, nel proprio nucleo familiare, figli fiscalmente a carico; tenuto conto che la legge è stata pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 37 del 14 febbraio 2007 e che l'articolo 10 prevede la sua entrata in vigore il giorno successivo a quello della pubblicazione, ne consegue che il termine di otto mesi previsto dall'articolo 1 è scaduto in data 15 ottobre 2007.

Ciò rende evidente la necessità di intervenire con apposito provvedimento legislativo, in mancanza del quale rischierebbe di essere vanificato il programma complessivo di intervento previsto dalla stessa legge n. 9 del 2007.

Si propone, pertanto, il differimento del termine di cui al comma 1 dell'articolo 1 della legge n. 9 del 2007 fino al 15 ottobre

2008, data che si ritiene necessaria e sufficiente per il completamento del programma.

Il disegno di legge deve considerarsi legittimo alla luce della giurisprudenza della Corte costituzionale, perché l'ulteriore sospensione mantiene le condizioni previste dalla legge, conservando la piena «comparazione tra la condizione del conduttore e quella del locatore» (da ultimo Corte costituzionale n. 155 del 28 maggio 2004) con la previsione di cui al comma 6 dell'articolo 1 della citata legge n. 9 del 2007, secondo cui «la sospensione non opera in danno del locatore che dimostri, nelle forme di cui al comma 2, secondo periodo, di trovarsi nelle stesse condizioni richieste per ottenere la sospensione medesima o nelle condizioni di necessità sopraggiunta dell'abitazione», con la previsione della decadenza del beneficio della sospensione nel caso di mancato pagamento dei canoni ai sensi del comma 5 dello stesso articolo 1 o con la corresponsione della maggiorazione del canone a titolo di risarcimento del danno per il prolungamento dell'utilizzazione dell'immobile.

Sono stabilite inoltre, come richiesto nella sentenza citata, «congrue misure» che addossano sulla collettività l'onere economico di protezione degli inquilini, alleviando il sacrificio del locatore, che si realizzano, come per precedenti provvedimenti analoghi, con benefici fiscali a vantaggio dei proprietari, sia da parte dello Stato sia, eventualmente, dei comuni (articolo 2 della legge n. 9 del 2007).

Ma ciò che conta rilevare è che il provvedimento è ben diverso rispetto a quelli oggetto di sentenze della Corte costituzionale, che esaminava decreti di mera proroga, non funzionali ad alcun ulteriore intervento. Con riguardo a quel quadro normativo era

certamente giustificata l'avvertenza della Corte che, pur non ritenendo quei provvedimenti incostituzionali, segnalava che non era possibile accettare ulteriori interventi di mera proroga, seguendo «la logica fin qui adottata» (si veda sempre la citata sentenza n. 155 del 28 maggio 2004). Viceversa, la logica del presente disegno di legge non è di mera proroga ma si inserisce nell'attuazione del «programma casa» deciso all'esito della concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica, prevista dall'articolo 4 della legge n. 9 del 2007, che necessita ancora di qualche mese per essere definitivamente realizzato.

Si sono già reperiti i finanziamenti previsti in particolare nel decreto-legge 1° ottobre 2007, n. 159, in fase di conversione in Parlamento, per un importo complessivo di 700 milioni di euro (articoli 21 e 41), ma occorre ancora qualche tempo per la loro concreta utilizzazione.

In particolare l'articolo 21 del citato decreto-legge pone il termine alle regioni del 22 ottobre per l'invio degli elenchi dei programmi immediatamente realizzabili; nei successivi dieci giorni saranno emanati i decreti attuativi con l'elenco dei lavori e la ripartizione dei finanziamenti.

Senza l'ulteriore differimento proposto, si vanificherebbe completamente il progetto

complessivo voluto dalla legge n. 9 del 2007, che aveva come fine fondamentale quello di consentire il passaggio da casa da casa delle persone svantaggiate senza soluzione di continuità.

In particolare il disegno di legge, all'articolo 1, comma 1, fissa al 15 ottobre 2008 il differimento della sospensione delle esecuzioni ed al comma 2 prevede che, fino alla scadenza del termine di cui al comma 1, continuano a trovare applicazione le disposizioni dell'articolo 1, commi 2, 4, 5 e 6, della legge n. 9 del 2007; continuano a trovare applicazione altresì i benefici fiscali di cui all'articolo 2 della stessa legge.

L'articolo 2 prevede la copertura finanziaria, valutando l'onere in 2,59 milioni di euro nell'anno 2008 e in 8,75 milioni di euro nell'anno 2009, e stabilendo che l'importo di 11,34 milioni di euro relativo all'anno 2007 venga conservato nel conto dei residui e versato ad apposita contabilità speciale di tesoreria per essere riversato all'entrata del bilancio dello Stato per 2,59 milioni di euro nell'anno 2008 e 8,75 milioni di euro nell'anno 2009.

L'articolo 3 reca l'immediata entrata in vigore della legge, motivo per il quale il Governo auspica un celere *iter* parlamentare tenuto conto della particolare valenza sociale della materia.

## ANALISI TECNICO-NORMATIVA

## 1. ASPETTI TECNICO-NORMATIVI

A) *Analisi del quadro normativo e dell'impatto normativo delle norme proposte sulla legislazione vigente*

L'esigenza di un intervento normativo nasce dalla scadenza, già avvenuta in data 15 ottobre 2007, della sospensione delle procedure esecutive di rilascio disposta con legge 8 febbraio 2007, n. 9.

Pertanto, l'intervento che si propone si ricollega alla legge citata, allo scopo di evitare l'immediata esecuzione di provvedimenti di rilascio nei confronti di particolari categorie di soggetti disagiati e si inserisce nell'attuazione del «programma casa» deciso all'esito della concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica, prevista dall'articolo 4 della medesima legge n. 9 del 2007, in fase di realizzazione.

B) *Analisi della compatibilità dell'intervento con l'ordinamento comunitario*

Non si ravvisano elementi di contrasto con l'ordinamento comunitario. Anzi, l'intervento si propone di avviare a soluzione la situazione dello Stato italiano, che attualmente si trova in palese violazione dell'articolo 31 della Carta sociale europea, ratificata, nel testo riveduto, ai sensi della legge 9 febbraio 1999, n. 30, in merito all'impegno di prendere misure destinate a «favorire l'accesso ad un'abitazione di livello sufficiente, a prevenire e ridurre lo *status* di "senza tetto" in vista di eliminarlo gradualmente, a rendere il costo dell'abitazione accessibile alle persone che non dispongono di risorse sufficienti», come risulta dalla decisione del Comitato europeo per i diritti sociali (CEDS), adottata il 7 dicembre 2005 e resa pubblica il 24 aprile 2006.

C) *Analisi della compatibilità con le competenze costituzionali delle regioni ordinarie e a statuto speciale*

Non si ravvisano elementi di contrasto al riguardo.

D) *Verifica della coerenza con le fonti legislative primarie che dispongono il trasferimento di funzioni alle regioni e agli enti locali*

Le disposizioni del disegno di legge non inficiano l'autonomia degli enti locali.

2. ELEMENTI DI *DRAFTING* E LINGUAGGIO NORMATIVO

A) *Verifica della correttezza dei riferimenti normativi contenuti nel progetto, individuazione di effetti abrogativi impliciti*

Il provvedimento:

- contiene riferimenti legislativi corretti;
- non reca abrogazioni implicite di norme vigenti;
- non richiede previsione di delega per la redazione di un testo unico nella materia in oggetto.

## ANALISI DI IMPATTO DELLA REGOLAMENTAZIONE (AIR)

A) *Ambito dell'intervento; soggetti destinatari*

I destinatari del disegno di legge sono i soggetti colpiti da procedure esecutive di sfratto per finita locazione e residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni limitrofi con oltre 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa di cui alla delibera CIPE del 13 novembre 2003, n. 87, pubblicata nella *Gazzetta Ufficiale* n. 40 del 18 febbraio 2004, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, figli a carico, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento, con reddito annuo familiare lordo complessivo inferiore a 27.000 euro lordi, pari a circa 1.200 euro netti al mese e, quindi, ai limiti della sopravvivenza.

La platea dei beneficiari è comunque limitata, in quanto esclude interventi di sospensione per gli sfratti per morosità, riguardando esclusivamente l'esecuzione degli sfratti per finita locazione. In base a dati di fonte Ministero dell'interno e pubblicati dal Ministero delle infrastrutture, risulta che il numero totale di provvedimenti esecutivi di sfratto per finita locazione emessi nell'anno 2006 è pari a 9.838; gli sfratti bloccati risultano pari a 2.889. Nell'ambito del numero indicato la sospensione è prevista solo per le categorie svantaggiate previste dal disegno di legge e limitatamente ai comuni sopra indicati.

B) *Obiettivi e risultati attesi*

Il disegno di legge ha lo scopo di contenere il disagio abitativo di particolari categorie di soggetti svantaggiati, soprattutto nelle aree metropolitane, e rischia di provocare effetti sociali incontrollabili, anche per la scadenza della precedente proroga, fissata al 15 ottobre 2007, ai sensi della legge 8 febbraio 2007, n. 9, prima che si possa realizzare il «programma casa» deciso all'esito della concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica, prevista dall'articolo 4 della legge n. 9 del 2007, e in fase di attuazione.

## RELAZIONE TECNICA

Il disegno di legge in esame prevede, al fine di contenere il disagio abitativo e di favorire il passaggio da casa a casa per le particolari categorie sociali individuate dalla legge 8 febbraio 2007, n. 9, e in attesa della compiuta realizzazione dei programmi concordati all'esito della concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica, prevista dall'articolo 4 della citata legge n. 9 del 2007, un differimento al 15 ottobre 2008 dei termini di sospensione per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione, previsti dal comma 1 dell'articolo 1 della legge citata con l'estensione per tutta la durata del differimento dei benefici fiscali previsti dall'articolo 2 della stessa legge.

L'articolo 1, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9, prevedeva la sospensione, per un periodo di otto mesi dalla sua data di entrata in vigore, dei provvedimenti esecutivi di rilascio per finita locazione di immobili adibiti ad abitazione, nei confronti di conduttori residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni limitrofi con oltre 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa di cui alla delibera CIPE del 13 novembre 2003, n. 87, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, figli a carico, malati terminali o portatori di handicap con invalidità superiore al 66 per cento, con reddito annuo lordo familiare inferiore a 27.000 euro, purché non siano in possesso di un'altra abitazione adeguata al nucleo familiare nella regione di residenza.

Nel comma 3 si prevedeva un prolungamento del termine di sospensione, per un periodo di diciotto mesi dalla data di entrata in vigore della norma in esame, per i conduttori di immobili ad uso abitativo concessi in locazione dai soggetti di cui all'articolo 1, comma 1, del decreto legislativo 16 febbraio 1996, n. 104, e all'articolo 3, comma 109, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e successive modificazioni, da casse professionali e previdenziali, compagnie di assicurazione, istituti bancari, da società possedute dai soggetti citati, ovvero che, per conto dei medesimi anche indirettamente, svolgono l'attività di gestione dei relativi patrimoni immobiliari.

All'articolo 2, comma 1, si prevedeva che per i proprietari degli immobili locati ai suddetti conduttori si applicano i benefici fiscali di cui all'articolo 2, comma 1 del decreto-legge 1° febbraio 2006, n. 23, convertito, con modificazioni, dalla legge 3 marzo 2006, n. 86; di conseguenza il relativo reddito da fabbricati di cui all'articolo 37 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, non concorre alla formazione del reddito imponibile, ai soli fini delle imposte sul reddito delle persone fisiche e delle società. Tale agevolazione risultava valida per tutta la durata della proroga del periodo di sospensione dello sfratto.

*Effetti di gettito*

Considerando che la legge n. 9 del 2007 è entrata in vigore il 15 febbraio 2007, il differimento previsto dalla norma in esame per i provvedimenti di cui al comma 1 è valida per il periodo 15 ottobre 2007 - 15 ottobre 2008. Per i provvedimenti di cui al comma 3 non sono previsti differimenti temporali, per cui non sussistono variazioni di gettito.

In base a dati di fonte Ministero dell'interno e pubblicati dal Ministero delle infrastrutture, risulta che il numero totale di provvedimenti esecutivi di sfratto per finita locazione emessi nell'anno 2006 è pari a 9.838; gli sfratti bloccati risultano pari a 2.889. Ai fini della presente valutazione, in via prudenziale, si considerano tutti i 9.838 sfratti esecutivi in oggetto, stimando che i conduttori con i requisiti di disagio di cui al comma 1 siano pari a 4.919 (il 50 per cento).

In base ad una indagine Censis-Sunia-CGIL («Vivere in affitto», 2007), risulta un canone medio nazionale pagato dalle famiglie in affitto, per le locazioni in essere, pari, nel settore privato, a 440 euro mensili (5.280 euro annui). Si può quindi stimare un reddito medio di locazione annuo percepito dai locatori, al netto delle deduzioni forfetarie previste dalla normativa vigente, pari a circa 5.000 euro.

Considerando un'aliquota marginale media per i locatori persone fisiche pari al 28 per cento ed i termini temporali del differimento, si ottengono quindi le seguenti perdite di gettito IRPEF di competenza (in milioni di euro):

	2007	2008	2009	2010
IRPEF .....	- 1,44	- 5,45	0	0
Addizionale regionale .....	- 0,06	- 0,22	0	0
Addizionale comunale .....	- 0,02	- 0,06	0	0
TOTALE ...	- 1,52	- 5,73	0	0

L'andamento del gettito di cassa sarà il seguente (in milioni di euro):

	2007	2008	2009	2010
IRPEF .....	0	- 2,51	- 8,47	+ 4,08
Addizionale regionale .....	0	- 0,06	- 0,22	0
Addizionale comunale .....	0	- 0,02	- 0,06	0
TOTALE ...	0	- 2,59	- 8,75	+ 4,08

L'articolo 2 del disegno di legge in esame prevede che gli oneri indicati in tabella, pari a 2,59 milioni di euro nell'anno 2008 e 8,75 milioni di euro nell'anno 2009, vengano coperti a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 17 giugno 2005, n. 106, convertito, con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 156, stabilendo che l'importo di 11,34 milioni di euro relativo all'anno 2007 venga conservato nel conto dei residui e versato ad apposita contabilità speciale di tesoreria per essere riversato all'entrata del bilancio dello Stato per 2,59 milioni di euro nell'anno 2008 e 8,75 milioni di euro nell'anno 2009.

Infine, la disposizione contenuta nell'articolo 2, comma 3, nasce dalla necessità di consentire al Ministro dell'economia e delle finanze, qualora nel corso dell'attuazione della legge si verifici uno scostamento rispetto alle previsioni di spesa indicate dalla medesima legge, di assumere le conseguenti iniziative legislative; tale previsione si rende necessaria in considerazione del fatto che i benefici di cui all'articolo 2, comma 1, della legge si configurano quali diritti soggettivi e quindi potenzialmente in grado di generare oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato.

**DISEGNO DI LEGGE**  

---

## Art. 1.

*(Sospensione delle procedure esecutive  
di rilascio)*

1. Al fine di contenere il disagio abitativo e di favorire il passaggio da casa a casa per le particolari categorie sociali individuate dalla legge 8 febbraio 2007, n. 9, in attesa della compiuta realizzazione dei programmi concordati all'esito della concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica, prevista dall'articolo 4 della citata legge n. 9 del 2007, il termine di sospensione per l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione, previsto dal comma 1 dell'articolo 1 della stessa legge, è differito al 15 ottobre 2008.

2. Fino alla scadenza del termine di cui al comma 1 continuano a trovare applicazione le disposizioni dell'articolo 1, commi 2, 4, 5 e 6, della legge n. 9 del 2007. Continuano a trovare applicazione, altresì, i benefici fiscali di cui all'articolo 2 della stessa legge.

## Art. 2.

*(Copertura finanziaria)*

1. All'onere derivante dall'attuazione dell'articolo 1, comma 2, secondo periodo, valutato in 2,59 milioni di euro nell'anno 2008 e in 8,75 milioni di euro nell'anno 2009, si provvede ai sensi del comma 2 del presente articolo.

2. A valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge 17 giugno 2005, n. 106, convertito,

con modificazioni, dalla legge 31 luglio 2005, n. 156, l'importo di 11,34 milioni di euro relativo all'anno 2007 è conservato nel conto dei residui e versato ad apposita contabilità speciale di tesoreria per essere riversato all'entrata del bilancio dello Stato per 2,59 milioni di euro nell'anno 2008 e per 8,75 milioni di euro nell'anno 2009.

3. Il Ministro dell'economia e delle finanze provvede al monitoraggio degli oneri di cui alla presente legge, anche ai fini dell'adozione dei provvedimenti correttivi di cui all'articolo 11-ter, comma 7, della legge 5 agosto 1978, n. 468, e successive modificazioni, ovvero delle misure correttive da assumere, ai sensi dell'articolo 11, comma 3, lettera i-quater), della medesima legge. Gli eventuali decreti emanati ai sensi dell'articolo 7, secondo comma, numero 2), della legge 5 agosto 1978, n. 468, prima della data di entrata in vigore dei provvedimenti o delle misure di cui al presente comma, sono tempestivamente trasmessi alle Camere, corredati da apposite relazioni illustrative.

4. Il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio.

### Art. 3.

#### *(Entrata in vigore)*

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale*.