

XV legislatura

A.S. 1048:

"Conversione in legge del decreto-legge 29 settembre 2006, n. 261, recante interventi urgenti per la riduzione del disagio abitativo in favore di particolari categorie sociali"

Ottobre 2006

n. 11



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Laura Baronciani
dott.ssa Carla Di Falco
dott.ssa Valeria Bevilacqua
sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa
dott.ssa Alessandra Di Giovambattista
sig. Cristiano Lenzini
dott. Vincenzo Bocchetti
dott. Maurizio Sole

*Ha collaborato la dott.ssa Giusy Nappa
nell'ambito di uno stage di studio
presso il Servizio Bilancio del Senato*

INDICE

Premessa	1
Articolo 1 (<i>Sospensione delle procedure esecutive di rilascio</i>) ...	1
Articolo 2 (<i>Benefici fiscali</i>)	4
Articolo 4 (<i>Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica</i>)....	8
Articolo 5 (<i>Reddito dei fabbricati</i>).....	9

Premessa

La Nota di lettura prende in considerazione unicamente le disposizioni corredate di RT, ovvero quelle che appaiono suscettibili di determinare effetti finanziari.

Articolo 1

(Sospensione delle procedure esecutive di rilascio)

L'articolo individua i beneficiari della sospensione - in linea generale fino al 30 giugno 2007 - delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio per finita locazione di immobili per uso abitativo. Si tratta dei conduttori residenti nei comuni capoluoghi di provincia e comuni limitrofi con più di 10.000 abitanti, che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasettantenni, figli a carico, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66 per cento ed il cui reddito annuo familiare complessivo sia inferiore a 27.000 euro¹.

Il comma 3 prevede una estensione del termine di sospensione fino al 30 giugno 2008 per i conduttori di immobili ad uso abitativo concessi in locazione dai soggetti indicati all'art. 1, comma 1, del d. lgs. 16 febbraio 1996, n. 104 e all'art. 3, comma 109, della legge 23 dicembre 1996, n. 662², da casse professionali e previdenziali,

¹ Il decreto-legge in esame contiene, come si evince dalla relazione illustrativa, una sospensione finalizzata e condizionata all'effettivo avvio di programmi per la soluzione del problema abitativo delle categorie interessate, da parte dei comuni interessati e dello Stato. Tale previsione si giustifica alla luce delle sentenze della Corte Costituzionale in materia, che hanno sollevato obiezioni di incostituzionalità in relazione ai provvedimenti normativi che dovessero contenere una mera proroga della sospensione.

² Articolo modificato dall'art. 43 comma 18 della legge 23 dicembre 2000, n. 338.

compagnie di assicurazione, istituti bancari, società il cui oggetto sociale comprenda la gestione di patrimoni immobiliari e soggetti fisici o giuridici detentori di oltre 100 unità immobiliari ad uso abitativo anche se diffuse su tutto il territorio nazionale.

Ai sensi del comma 4, per tutto il periodo della sospensione il canone subirà la maggiorazione prevista dall'art. 6, comma 6, della legge n. 431 del 1998 (maggiorazione ISTAT).

I commi 5 e 6 indicano i casi di esclusione e decadenza dal beneficio della sospensione.

Il comma 7 attribuisce ai conduttori di immobili destinati ad uso abitativo ceduti a soggetti diversi dalle persone fisiche nell'ambito di operazioni di cartolarizzazione, se appartenenti a particolari categorie sociali disagiate, il diritto al rinnovo del contratto di locazione per la durata di nove anni, non prorogabili, decorrenti dalla data del presente decreto-legge.

La RT analizza i commi da 1 a 6 unitamente all'articolo 2 (v. *infra*), e non prende in considerazione la norma di cui al comma 7.

Al riguardo, appare opportuna una riflessione di carattere generale in merito all'eventualità che disposizioni come quella contenuta nel comma 7 possano incidere negativamente - per quanto in modo indiretto - sugli effetti finanziari e contabili delle operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio immobiliare pubblico.

Ciò sia con riferimento al *rating* assegnato ai titoli corrispondenti ad *assets* cartolarizzati, che potrebbe variare per effetto

di modifiche "in corso d'opera" della normativa inerente alle operazioni in questione, sia con riferimento all'alienazione attraverso asta degli immobili rimasti inoptati da parte degli inquilini.

Appare evidente, infatti, che gli immobili locati hanno un valore più basso rispetto a quelli liberi o, talvolta, possono risultare di più difficile collocazione. Si ricorda che la legge n. 104 del 2004, che ha attribuito agli inquilini degli immobili di proprietà degli Enti di previdenza oggetto di cartolarizzazione nel 2001 e nel 2002 il diritto di acquistare l'appartamento del quale erano affittuari ai prezzi del 2001 invece che ai correnti prezzi di mercato - purché la volontà di acquisto fosse stata formalizzata tra il 25 settembre e il 31 ottobre 2001-, ha previsto l'obbligo, da parte dello Stato, di indennizzare la SCIP per i mancati introiti futuri determinati dalla riduzione dei prezzi di vendita. Sulla base della decisione Eurostat del 23 maggio 2005, la registrazione di tale indennizzo - con conseguente impatto sull'indebitamento netto - dovrà avvenire nel corso del tempo, nel momento in cui si verificheranno le vendite a prezzi ridotti.

Ciò si inserisce peraltro in una situazione che denota un decremento dei risultati finanziari previsti dal *business plan*³ relativo a SCIP 2 per diversi ordini di fattori⁴.

Eventuali ripercussioni negative potrebbero coinvolgere il rimborso alle scadenze dei *bond* SCIP 2 ancora in circolazione, rallentare la generazione di plusvalenze per ripagare alle banche il prestito di 800 mln, contratto nel 2004 con garanzia dello Stato, e

³ Cfr. Relazione al Parlamento sulle operazioni di cartolarizzazione dei proventi della dismissione del patrimonio pubblico immobiliare - Primo semestre 2006, presentata il 27 settembre scorso (DOC. CL, n. 1).

⁴ In particolare, il rilevante numero di ricorsi presentati dagli inquilini residenti negli immobili di pregio, ai fini di ottenere uno sconto del 30 per cento sul prezzo di acquisto.

recare pregiudizio alla partenza dell'operazione SCIP 3, legata agli immobili della Difesa.

Ai fini della valutazione di tali eventuali effetti sarebbe pertanto utile disporre di una stima della platea di beneficiari della disposizione in oggetto.

Articolo 2 *(Benefici fiscali)*

L'articolo in discorso concede ai proprietari degli immobili locati ai conduttori individuati nell'art. 1, per tutto il periodo di sospensione della procedura esecutiva, i benefici fiscali di cui all'art. 2, comma 1, del decreto-legge 1° febbraio 2006, n. 23, convertito dalla legge 3 marzo 2006, n. 86.

In favore dei suddetti proprietari viene concessa inoltre ai comuni la facoltà di prevedere esenzioni o riduzioni dell'ICI.

I benefici fiscali introdotti dalla norma, vevoli per tutta la durata della sospensione, incidono sulla determinazione del reddito imponibile a fini IRPEF e IRES, in quanto il relativo reddito da fabbricati, di cui all'art. 37 TUIR, non concorre alla formazione del reddito imponibile.

La RT, al fine di quantificare il relativo minor gettito, si basa su dati diffusi dal Ministero dell'Interno e relativi ai provvedimenti di sfratto presentati nell'anno 2004; in particolare, al numero di richieste di esecuzione, pari a 74.755, si applica la percentuale del 28%, che

rappresenta l'incidenza degli sfratti per finita locazione sull'ammontare totale. In via prudenziale tale percentuale viene incrementata del 40%, allo scopo di ottenere una stima completa degli eventi in esame, che applicata al citato ammontare di richieste di esecuzione per finita locazione, quantifica il numero di sfratti in discorso in circa 30.000 unità.

La RT ipotizza che le percentuali di soggetti che presentano i requisiti di cui ai commi 1 e 3 siano rispettivamente del 37,5% e del 50%.

Inoltre, utilizzando la banca dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2003, si stima l'ammontare medio annuo del canone di locazione percepito dai soggetti locatari in circa 3.600 euro, aumentato a 5.000 euro, al netto della deduzione prevista (15%), per tener conto del fatto che la disciplina in esame si applicherà in Comuni nei quali il valore medio dei canoni di locazione è più elevato della media nazionale.

Pertanto, applicando ad ogni categoria di conduttori il canone di locazione medio stimato e un'aliquota marginale media per le persone fisiche e per le società pari al 28%, si ottiene una perdita di gettito a titolo di IRPEF, IRES ed addizionali regionali e comunali per il 2006 pari a 9,4 mln (considerando che le norme entreranno in vigore il 1° ottobre 2006), a 29,3 mln per il 2007 ed a 10,5 mln per il 2008.

Per il 2008 la perdita è relativa ai soli soggetti di cui al citato comma 3 e pertanto coinvolge esclusivamente il gettito a titolo di IRES.

L'andamento di cassa, per effetto del meccanismo del saldo-acconto, vede una perdita di gettito pari a 16,4 mln per il 2007, a 44 mln per il 2008 ed un recupero di gettito di 3,4 mln per l'anno 2009.

Al riguardo, si premette che la RT in esame ripercorre la medesima logica di determinazione del reddito medio (estrapolato al 2006 e fatto pari a 3.600 euro annui), utilizzata nella RT del precedente decreto-legge (n. 23 del 2006) di proroga degli sfratti.

In particolare, la banca dati è sempre quella relativa alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2003, nonostante si possa disporre di dati più recenti⁵; ciò tanto più in quanto nella quantificazione del successivo articolo 5 la RT utilizza dati delle dichiarazioni dei redditi presentate nell'anno 2004.

In più occorre sottolineare, come peraltro già evidenziato in precedenza⁶, che nella RT relativa al decreto-legge n. 240 del 2004, in materia di accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, la quantificazione del canone medio annuo di locazione, sulla base dei dati desunti dagli archivi del registro relativi all'anno 2001, era fatta pari a circa 4.820 euro nel caso di locatari privati; inoltre, veniva stimata un'aliquota marginale media tra IRPEF ed IRES pari al 30%.

Volendo riparametrare tale valore con la percentuale di incremento contenuta nella RT e fatta pari al 39%⁷ circa, e considerando l'abbattimento forfetario del 15% sul canone medio di

⁵ La banca dati SINTESI del Ministero dell'economia e delle finanze infatti contiene i dati delle dichiarazioni presentate nel 2004.

⁶ Cfr Nota di Lettura n. 186 del 2006, concernente la precedente proroga degli sfratti di cui al citato decreto-legge n. 23 del 2006.

⁷ Tale percentuale di incremento si ottiene da $(5000-3600/3600*100)$.

locazione desumibile dagli archivi del registro (per cui il valore di riferimento diviene pari a 4.100 euro), si otterrebbe un valore medio di locazione pari a circa 5.700⁸ euro l'anno a fronte degli ipotizzati 5.000 euro.

Va da sé che sia il canone medio di locazione, come anche la percentuale marginale media delle imposte dirette, influiscono sulla stima della perdita di gettito.

A supporto di tale ipotesi si noti anche che da un'elaborazione condotta su dati tratti da SINTESI - totali persone fisiche - anno d'imposta 2003 – il valore medio del reddito dei fabbricati (rigo RB 11), depurato della deduzione per abitazione principale (rigo RN03), si attesterebbe su circa 7.000 euro annui.

Inoltre, nulla viene detto con riferimento all'incidenza delle richieste di esecuzione presentate dalle persone giuridiche, nonché alla stima dei canoni medi di locazione ad esse corrisposti.

Infatti, giova ricordare che la quantificazione della perdita di gettito con riferimento a detta tipologia di contribuenti è stimata in circa tre volte rispetto alla quantificazione di perdita da ascrivere ai soggetti IRPEF e per un intervallo di tempo che comprende, in termini di competenza, anche l'anno 2008.

Ulteriore aspetto da considerare è l'andamento di cassa per l'anno 2006; infatti, in un'ottica di tipo prudenziale si sarebbe dovuto valutare anche quella parte di contribuenti, seppur minima e costituita essenzialmente da persone fisiche, che potrebbe applicare il metodo previsionale per la determinazione della seconda o unica rata di acconto per il 2006.

⁸ Il calcolo è il seguente: $(4100 \cdot 39\%) + 4100$.

In tal caso si avrebbe uno spostamento in avanti, già a decorrere dall'anno 2006, della perdita di gettito in termini di IRPEF e di addizionali.

Articolo 4

(Piano nazionale di edilizia residenziale pubblica)

Il comma 1 stabilisce che entro 90 giorni dalla data di entrata in vigore del decreto in esame, il Ministro delle infrastrutture debba convocare un tavolo di concertazione per definire, entro 60 giorni da tale ultima data, il piano pluriennale nazionale straordinario di edilizia residenziale pubblica finalizzato all'aumento di alloggi in locazione a canone sociale e a canone concordato.

La RT non considera la norma.

Al riguardo, si evidenzia che la relazione tecnico-normativa annessa al provvedimento associa alla realizzazione del tavolo di concertazione, convocato dal Ministro delle infrastrutture, un onere, sia pur limitato nell'importo e nel tempo (v. a p.7). Sarebbero utili pertanto chiarimenti in merito.

Articolo 5

(Reddito dei fabbricati)

Il presente articolo prevede che il reddito dell'unità immobiliare relativo ai contratti di locazione stipulati ai sensi dell'art. 2, comma 1, della legge 9 dicembre 1998, n. 431 (cd. contratti a canone libero), sia determinato ai sensi dell'art. 37, comma 4-*bis*, del TUIR, assumendo però, quale deduzione del canone di locazione, la percentuale del 14% invece che quella del 15% ordinariamente prevista⁹.

La RT valuta il relativo recupero di gettito, che di fatto fornisce la copertura agli oneri recati dal decreto in esame, utilizzando i dati relativi alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nell'anno 2004, da cui risulta un ammontare di redditi da locazione, estrapolato al 2006, pari a circa 18.200 mln. In via prudenziale non viene stimato l'ammontare dei redditi da locazione relativo alle società in quanto di modesta entità.

La percentuale di affitti a canone libero viene stimata nell'80% che, applicata ai citati 18.200 mln di valore dei redditi di locazione e tenendo conto della deduzione forfetaria pari al 15% e del peso pari all'1% degli immobili siti sul territorio di Venezia e limitrofi, produce una base imponibile pari a 16.958 mln di redditi da locazioni "non concordate".

Il recupero di base imponibile pari all'1%, dato dalla differenza delle riduzioni forfetarie, è pari a 170 mln, applicando al quale la citata aliquota media marginale IRPEF del 28% si produce un

⁹ Dalla RT si deduce che rimane invece invariata la deduzione, pari al 25%, per i fabbricati siti nella città di Venezia e isole della Giudecca, Murano e Burano.

incremento di gettito di competenza pari a circa 47 mln a titolo di IRPEF, a circa 2 mln per addizionale regionale ed a circa 0,5 mln per addizionale comunale.

L'effetto totale di variazione di gettito in termini di cassa, tenendo conto del meccanismo saldo-acconto e dell'applicazione della nuova normativa a decorrere dal 1° ottobre 2006, è pari a 21,2 mln per l'anno 2007, 75,5 mln per l'anno 2008 e 49,5 mln a decorrere dall'anno 2009.

Al riguardo, una prima osservazione va fatta con riferimento alla copertura fornita con l'articolo 5 in esame: a fronte di un minor gettito circoscritto nel tempo e limitato, in termini di cassa, al periodo 2007 e 2008, la copertura viene individuata attraverso una misura permanente di aggravio fiscale; infatti, la diminuzione della riduzione sembra agire in via duratura.

Tale considerazione induce a ritenere ipotizzabile un effetto di disincentivo alla sottoscrizione di contratti “non concordati” da parte dei locatari, a vantaggio dei contratti a “canone concordato”, che per di più sono sottoposti anche ad ulteriori agevolazioni di tipo fiscale (in termini di IRPEF ed ICI).

Oltre a ciò occorre sottolineare che per effetto dei citati precedenti provvedimenti di proroga degli sfratti (decreti-legge nn. 240 del 2004 e 3 del 2006) è verosimile ipotizzare che si siano avuti incrementi, specialmente nelle città dove più forte è il disagio abitativo e a decorrere dall'anno 2004, nella sottoscrizione di contratti a “canone concordato”. E' opportuno pertanto acquisire dal Governo informazioni circa il peso attribuito nella quantificazione

all'incremento di tali tipologie di contratto, che rimarrebbero escluse dal disposto recato dall'articolo in esame.

In particolare occorrerebbe verificare la percentuale dell'80% del totale di contratti a canone libero utilizzata per il calcolo del recupero di gettito.

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico
per gli utenti intranet del Senato alla url
<http://www.senato.intranet/intranet/bilancio/home.htm>

Senato della Repubblica
www.Senato.it