

XVI legislatura

A.S. 1260:

**"Conversione in legge, con
modificazioni, del decreto-legge
20 ottobre 2008, n. 158, recante
misure urgenti per contenere il
disagio abitativo di particolari
categorie sociali"**

(Approvato dalla Camera dei deputati)

Dicembre 2008
n. 26



servizio del bilancio
del Senato

nota di lettura



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

tel. 5790

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

dott.ssa Chiara Goretti

tel. 4487

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

Il presente dossier è destinato alle esigenze di documentazione interna per l'attività degli organi parlamentari e dei parlamentari.

Si declina ogni responsabilità per l'eventuale utilizzazione o riproduzione per fini non consentiti dalla legge.

Il comma 1 dell'articolo 1 differisce al 30 giugno 2009, in attesa della realizzazione degli interventi previsti dal Piano nazionale di edilizia abitativa¹, l'esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso abitativo, già sospesa fino al 15 ottobre c.a., così come previsto dall'articolo 22-ter del decreto-legge n. 248 del 2007.

Il differimento in discorso è limitato a contenere il disagio abitativo di soggetti svantaggiati² che risiedono, secondo la modifica introdotta durante l'esame presso la Camera dei deputati, nei comuni di cui all'articolo 1, comma 1, della legge n. 9 del 2007³, riportando in tal modo l'ambito di applicazione alle precedenti versioni del blocco degli sfratti.

Per quanto concerne invece i benefici fiscali recati dal comma 2 dell'articolo in questione, il medesimo emendamento ha previsto che soggetti beneficiari siano solamente quelli i cui immobili, locati a conduttori che versino nelle condizioni di cui al decreto in esame, si trovino nei comuni capoluogo delle aree metropolitane di Torino, Milano, Venezia, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Bari, Napoli, Palermo, Messina, Catania, Cagliari e Trieste, nonché nei comuni ad alta tensione abitativa con essi confinanti⁴, così come previsto nella versione originaria del decreto legge in esame.

¹ Di cui all'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008.

² Si rammenta che la normativa in esame è riferita ai 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, che non siano in possesso di altra abitazione adeguata la nucleo familiare nella regione di residenza; la sospensione si applica alle stesse condizioni nei casi di nuclei familiari con figli fiscalmente a carico.

³ In particolare si fa riferimento ai comuni capoluogo di provincia, nei comuni limitrofi con oltre 10.000 abitanti, ed ai comuni ad alta densità abitativa.

⁴ Così come previsto dall'articolo 1 comma 2 del decreto-legge n. 86 del 2005.

Pertanto l'emendamento in parola ha differenziato l'ambito territoriale di applicazione della proroga degli sfratti rispetto a quello di applicazione dei benefici fiscali, con ciò rendendo il primo più ampio rispetto al secondo.

Durante l'esame presso la Camera dei deputati è stato introdotto il comma 1-*bis*, nel quale si specifica che i bandi comunali con i quali si definiscono l'entità e le modalità di erogazione dei contributi integrativi per il pagamento dei canoni di locazione dovuti ai proprietari degli immobili, di proprietà sia pubblica sia privata⁵, debbono essere emessi entro il 30 settembre di ogni anno con riferimento alle risorse assegnate dalla legge finanziaria, per l'anno di emissione del bando.

Inoltre è stato introdotto il comma 1-*ter*, con il quale si escludono dalla proroga i provvedimenti esecutivi disposti a seguito di disdetta del contratto da parte del locatore, per particolari esigenze di quest'ultimo, come previsto dall'articolo 3 della legge n. 431 del 1998.

Con il comma 2, peraltro modificato come sopra detto, si provvede inoltre a prorogare le disposizioni contenute nei commi 2, 4, 5 e 6 dell'articolo 1 della legge n. 9 del 2007 (contenenti le modalità applicative della disciplina in argomento), nonché i benefici fiscali recati dall'articolo 2 della medesima legge n. 9 del 2007.

Con riferimento a questi ultimi giova rammentare che essi:

- si concretizzano nella non concorrenza del reddito da fabbricati, di cui all'articolo 37 del D.P.R. n. 917 del

⁵ Al riguardo si veda l'articolo 11 della legge n. 431 del 1998, in materia di disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo.

1986, alla formazione del reddito imponibile ai fini delle imposte dirette;

- sono rivolti ai proprietari degli immobili locati a conduttori che presentano i requisiti per i quali viene disposta la sospensione delle procedure di sfratto;
- sono riconosciuti per il solo periodo di sospensione della procedura esecutiva stessa.

E' previsto inoltre che ai medesimi proprietari i comuni possano disporre esenzioni o riduzioni dell'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Alle minori entrate connesse al provvedimento di differimento in esame, valutate in 2,29 mln per l'anno 2009 ed in 4,54 mln per l'anno 2010, si provvede mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge n. 282 del 2004, relativa al Fondo per gli interventi strutturali di politica economica.

Il comma 4 contiene la clausola di monitoraggio degli oneri, anche ai fini dell'adozione di eventuali provvedimenti correttivi.

Durante l'esame presso la Camera dei deputati, al fine di adeguare gli strumenti di vigilanza per la realizzazione del Piano casa di cui all'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, è stato aggiunto il comma 4-*bis*, che ripristina alcune norme che l'articolo 24, allegato A, n. 668 del citato decreto-legge n. 112 del 2008 aveva abrogato; nello specifico vengono reinserite le norme contenute negli articoli da 125 a 138 del Regio Decreto n. 1165 del 1938, in materia di disposizioni sulle edilizie popolare ed economica, concernenti gli organi di vigilanza sulle cooperative edilizie a contributo erariale.

Inoltre, durante l'esame presso la Camera dei deputati è stato introdotto l'articolo 1-*bis*, con il quale è previsto che, ai fini dell'attribuzione del punteggio per la predisposizione delle graduatorie per l'assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, i provvedimenti giudiziari di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso abitativo sono valutati solo se contengono la data di registrazione del contratto di locazione e gli estremi della lettera raccomandata con avviso di ricevimento recante disdetta della locazione da parte del locatore.

E' stato inoltre inserito, mediante emendamento presentato presso la Camera dei deputati, l'articolo 1-*ter*, che modifica la vigente normativa recata dall'articolo 11, comma 12, del decreto-legge n. 112 del 2008 in materia di finanziamento del piano casa. In particolare al Fondo istituito nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture, di cui al citato comma 12 dell'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, vengono fatte confluire, sentite le regioni, anche le risorse individuate dall'articolo 3, comma 108, della legge n. 350 del 2003, istitutiva, presso il medesimo Ministero delle infrastrutture, del Fondo per l'edilizia a canone speciale.

Infine la Camera dei deputati ha inserito l'articolo 1-*quater*, relativo all'acquisto da parte degli IACP degli immobili sottoposti a procedura esecutiva immobiliare o concorsuale, comunque non rientranti nelle categorie catastali censite come A1 o A2, occupati a titolo di abitazione principale da un mutuatario insolvente.

In tali casi è previsto che gli IACP acquistino detti immobili, con l'utilizzo di proprie risorse e senza nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica, con le agevolazioni previste dalla

normativa vigente per l'acquisto della prima casa di abitazione, al fine di ridurre il disagio abitativo e le passività delle banche.

Gli IACP provvederanno poi a stipulare contratti di locazione a canone sostenibile con i mutuatari che occupano gli alloggi a titolo di abitazione principale; a tal riguardo sono definiti canoni sostenibili i canoni di importo pari al 70% del canone concordato calcolato ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge n. 431 del 1998 e comunque non inferiori al canone di edilizia residenziale pubblica vigente in ciascuna regione e provincia autonoma.

Il canone sostenibile corrisposto a fronte del contratto di locazione è computabile a parziale restituzione delle somme pagate dagli IACP per l'estinzione del mutuo relativo all'immobile e degli oneri accessori corrisposti.

Resta ferma la facoltà di riacquisto dell'immobile prioritariamente da parte del mutuatario insolvente alla scadenza del contratto di locazione secondo le modalità stabilite da leggi regionali.

La RT si basa su dati, già utilizzati in precedenti provvedimenti di proroga, forniti dal Ministero dell'interno e pubblicati dal Ministero delle infrastrutture, da cui si rileva che i provvedimenti esecutivi di sfratto per finita locazione emessi nell'anno 2006 sono stati pari a 9.838, mentre gli sfratti bloccati risultavano pari a 2.889.

Poiché il disegno di legge in esame riguarda la proroga degli sfratti per un numero minore di comuni, rispetto alle precedenti proroghe (cioè quelli delle aree metropolitane e quelli confinanti ad alta tensione abitativa) e considerando che la maggioranza degli sfratti è concentrata nelle città più grandi, la RT stima che i conduttori con i

requisiti di disagio, di cui alla normativa in discorso, sono pari a 3.935 unità e rappresentano il 40% del totale⁶.

Quantifica poi un reddito medio di locazione annuo, percepito a titolo di canone di locazione, pari a circa 5.000 euro ed applica ad esso un'aliquota marginale media IRPEF pari al 31%; ottiene così una perdita di gettito, dovuta al beneficio fiscale, pari a circa 4,32 mln per tutto il periodo di proroga.

Considera inoltre il minor gettito a titolo di addizionale regionale ed addizionale comunale per il medesimo periodo; pertanto la perdita di gettito complessiva per competenza è pari a 1,34 mln per il 2008, mentre è pari a 3,21 mln per il 2009.

L'andamento del gettito di cassa sarà invece caratterizzato dal meccanismo di saldo/acconto delle imposte sui redditi e la perdita di gettito sarà pari a 2,29 mln per il 2009, a 4,54 mln per il 2010 e si avrà un recupero di gettito per il 2011 pari a 2,3 mln.

Non sono invece state presentate quantificazioni con riferimento agli emendamenti approvati in prima lettura.

Con riferimento alle modifiche apportate in sede di esame presso la Camera dei deputati non sono state presentate relazioni tecniche aggiuntive.

Al riguardo si sottolinea che la quantificazione presentata si basa sui dati utilizzati nelle precedenti quantificazioni dei provvedimenti di proroga in discorso.

Nel merito occorre sottolineare che il rappresentante del Governo, nel corso dell'esame presso la Camera dei deputati, ha

⁶ Cioè: $9838 * 80\% * 50\% = 3935$ soggetti.

evidenziato che, in merito alla riduzione dei beneficiari, il dato concernente il numero dei soggetti quantificato in RT è “stato ottenuto operando delle riduzioni piuttosto limitate del dato di partenza, significativamente inferiori a quanto i dati relativi alle limitazioni territoriali e di caratteristiche delle famiglie previste dal decreto potessero indicare”⁷.

Inoltre ha evidenziato che il canone di locazione riportato nella relazione tecnica, di 5.000 euro annui, corrisponde (applicando le relative deduzioni) ad un canone lordo annuo pari, nella gran parte dei casi, a circa 8.500 euro annui (quindi ad un canone mensile di 708 euro) e che peraltro gli sfratti in discorso riguardano contratti di locazione stipulati in anni precedenti e quindi con un canone di locazione inferiore a quello indicato.

Ha precisato inoltre che l’aliquota marginale IRPEF del 31% relativa ai locatori persone fisiche è stata utilizzata anche in rappresentanza della eventuale quota di locatori persone giuridiche al fine di ottenere una stima prudenziale.

Per quanto concerne infine l’articolo 1-*bis*, il rappresentante del Governo ha evidenziato che la disposizione riguardante la fissazione del termine del 30 settembre, data entro cui devono esser emessi i bandi per la concessione dei contributi integrativi, non produce modificazioni nella spesa, atteso che non va ad alterare le modalità di erogazione delle risorse alle Regioni e da parte di queste ai Comuni.

Ciò posto e considerando sostanzialmente corretta la stima della RT, si evidenzia che le variabili rilevanti ai fini della proroga degli

⁷ Si veda al riguardo CAMERA DEI DEPUTATI, *Bollettino delle Giunte e delle Commissioni parlamentari*, 11 novembre 2008, pag. 39.

sfratti sono complesse e tra loro interagenti, per cui sarebbe opportuno, al di là della ragionevolezza della ipotesi in merito al numero dei beneficiari, all'aliquota media fiscale ed al canone medio, utilizzare eventuali dati di consuntivo (almeno quelli relativi al numero di sfratti sospesi ai sensi della disciplina in argomento).

In merito alle modalità di copertura, occorre sottolineare infine che, nel corso dell'esame del disegno di legge finanziaria per il 2009, il Governo ha fornito un prospetto sullo stato di utilizzo del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica dal quale si evince che le sue disponibilità, al netto degli importi accantonati per interventi già previsti a legislazione vigente, nonché per la copertura di altri provvedimenti in itinere (tra cui lo stesso ddl finanziaria 2009), ammontano a circa 77 mln di euro per l'anno 2009, a 72 mln di euro per l'anno 2010 ed a oltre 86 mln di euro per l'anno 2011 e presentano quindi la necessaria capienza per la copertura del provvedimento in esame.

Per quanto attiene all'articolo 1-ter aggiuntivo sarebbe opportuno acquisire informazioni in merito alla attuale consistenza del Fondo di cui all'articolo 3, comma 108, della legge n. 350 del 2003, al fine di verificare la portata dell'incremento finanziario destinato alle politiche abitative e recato dalla norma in esame, atteso che il citato fondo potrebbe essere in parte impegnato per le finalità relative all'originaria destinazione e concernenti l'edilizia a canone speciale.

Per esso si evidenzia che il disegno di LF per il 2009 prevede un finanziamento per gli anni 2009, 2010 e 2011 pari rispettivamente a 7,610 mln, a 7,204 mln ed a 4,142 mln.

Per quanto concerne invece l'articolo 1-*quater*, occorre evidenziare che, nonostante che l'acquisto da parte degli IACP degli immobili di mutuatari insolventi debba avvenire mediante utilizzo di risorse proprie e senza oneri aggiuntivi per la finanza pubblica⁸, sembra non possano escludersi a priori possibili riflessi finanziari negativi per l'erario.

In particolare occorre evidenziare che l'acquisto da parte degli IACP avviene con le agevolazioni previste per l'acquisto della prima casa di abitazione (condizione prevista ad oggi per le sole persone fisiche e non anche per enti o organismi collettivi), nonostante di esse, sul medesimo immobile, abbia già goduto il mutuatario insolvente che peraltro continua ad abitarvi.

Tale aspetto, pertanto, sembrerebbe ampliare la platea di beneficiari di tali agevolazioni per l'acquisto della prima casa di abitazione, ad oggi individuabili solo nelle persone fisiche e non anche in enti o persone giuridiche, e sembrerebbe modificarne l'ambito oggettivo di applicazione, in quanto l'agevolazione per prima casa verrebbe riconosciuta su un immobile il cui godimento rimane comunque in capo al reale possessore (il mutuatario insolvente), che presumibilmente ha già goduto dell'agevolazione stessa.

Sarebbe pertanto necessario un approfondimento su eventuali effetti sul gettito a titolo di imposte di registro, ipotecarie e catastali.

⁸ Si tratta di una condizione inserita nel parere espresso dalla V Commissione della Camera dei deputati, volta a garantire il rispetto dell'articolo 81, quarto comma, della Costituzione. In quella sede il rappresentante del Governo ha peraltro confermato che gli IACP non sono inclusi nel conto economico consolidato della P.A..

Il testo del presente dossier è disponibile in formato elettronico sulla url
<http://www.senato.it/documentazione/bilancio>