

SENATO DELLA REPUBBLICA
XIV LEGISLATURA

—————
Servizio del bilancio

Nota di lettura

n. 115

A.S. n. 3106: "Conversione in legge del decreto-legge 13 settembre 2004, n. 240, recante misure per favorire l'accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, nonché integrazioni alla legge 9 dicembre 1998, n. 431"

Locazione immobili

Settembre 2004

Il provvedimento reca le modalità di stipula di nuovi contratti di locazione a favore di famiglie in particolari condizioni di disagio abitativo e per le quali si sia resa esecutiva la procedura di rilascio d'immobile urbano per finita locazione; inoltre, prevede un'estensione della disciplina fiscale contenuta nella legge n. 431 del 1998, in materia di locazioni e rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo.

Nello specifico il provvedimento definisce i soggetti conduttori a cui si applica la nuova disciplina: si tratta di coloro che, assoggettati a procedure esecutive di rilascio di immobile abitativo, siano o abbiano nel proprio nucleo familiare ultrasessantacinquenni o handicappati gravi e che inoltre presentino i requisiti reddituali e soggettivi specificati nelle lettere a), b) e c) dell'**articolo 1**.

Il successivo **articolo 2** individua le nuove tipologie contrattuali alle quali si applicano le assegnazioni dei contributi e le agevolazioni fiscali contenute nel successivo articolo 3. In particolare:

- a) il **comma 2** individua un nuovo contratto stipulabile tra i soggetti su citati ed i locatori che abbia la durata minima di un anno e massima di diciotto mesi;
- b) il successivo **comma 3** individua negli enti locali i soggetti che possono stipulare un contratto di locazione in qualità di conduttori per la durata di due anni non rinnovabili né prorogabili; per tali tipi di contratto gli enti in discorso si pongono come garanti del rispetto di alcune clausole contrattuali (il pagamento del canone, il rilascio dell'immobile alla scadenza contrattuale prevista, il risarcimento di eventuali

danni arrecati nel corso dell'utilizzazione); inoltre, destinano, mediante concessione amministrativa di durata massima pari alla durata del contratto stesso, l'immobile ad uno dei soggetti di cui al citato articolo 1. E' inoltre previsto che tali contratti possano esser sostituiti anche prima della scadenza da contratti stipulati direttamente tra il locatore ed il soggetto beneficiario della concessione amministrativa;

- c) il **comma 4** prevede che gli stessi enti locali possano stipulare, in qualità di conduttori, contratti di durata triennale rinnovabili di due anni se è presente esplicito accordo tra le parti contraenti; per tale tipologia di contratti è previsto che gli enti attribuiscono gli immobili in concessione amministrativa ai soggetti di cui all'articolo 1 per una durata massima pari a quella del contratto stipulato e con un canone di locazione stabilito secondo le modalità previste dagli accordi definiti in sede locale, di cui al comma 3 dell'articolo 2 della legge n. 431 del 1998 (c.d. contratti a canone concordato);
- d) il **comma 5** prevede che per la durata di tre anni (rinnovabili per altri due) possano essere i privati a sottoscrivere i contratti di locazione con i soggetti indicati al citato articolo 1, rispettando la definizione del canone secondo gli accordi contenuti nella legge n. 431 del 1998;
- e) infine, il **comma 6** prevede l'ultima tipologia di contratto della durata di quattro anni (rinnovabili per altri quattro) a cui si applicano le vigenti norme del codice civile e sottoscrivibile tra i soggetti del citato comma 1 ed i privati.

Al fine di agevolare la sottoscrizione dei suddetti contratti vengono individuati, come coordinatori applicativi della disciplina volta alla erogazione di contributi agli enti locali ed ai proprietari di alloggi (si vedano al riguardo i successivi articoli 3 e 4), gli *ex* Istituti Autonomi Case Popolari (IACP); per tali finalità è per loro prevista l'erogazione di un contributo pari all'1% in relazione a ciascun contratto stipulato.

L'**articolo 3**, ai **commi da 1 a 3**, disciplina le modalità di assegnazione del contributo, che ai sensi del successivo articolo 4 varia in ragione della dimensione demografica del comune in cui è sito l'alloggio oggetto del contratto sottoscritto, e che viene attribuito agli enti locali o ai privati a seconda del tipo di contratto sottoscritto; da sottolineare che, come contemplato dal comma 7 dell'articolo in esame, i benefici sono fruibili solo se i contratti vengono sottoscritti entro il 31 dicembre c.a. e che l'erogazione del contributo è disposta secondo l'ordine cronologico di stipula del contratto.

Il **comma 4** contiene l'incremento dell'agevolazione fiscale attualmente prevista dall'articolo 8, comma 1, della legge n. 431 del 1998 per le sole tipologie contrattuali di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 2; in particolare, la percentuale di riduzione del reddito imponibile passa dal vigente 30% al 70%, ferma restando l'applicazione dell'imposta proporzionale di registro nella misura del 70%; il **comma 5** estende anche ai contratti di cui ai commi 3 e 6 dell'articolo 2 le agevolazioni fiscali attualmente vigenti e contenute nel citato articolo 8, comma 1, della legge n. 431 del 1998.

Infine, il **comma 6** prevede la facoltà per gli enti locali di deliberare, in aggiunta ai benefici già esistenti, aliquote agevolate o

l'esenzione totale dall'imposta comunale sugli immobili (ICI) relativamente agli immobili oggetto dei contratti disciplinati dal presente disegno di legge.

L'**articolo 6**, comma 1, proroga al 31 ottobre 2004 il termine per l'esecuzione del provvedimento di rilascio dell'immobile locato; per usufruire del rinvio in discorso il conduttore deve dichiarare di avvalersi di una delle tipologie di contratto di cui all'articolo 2.

Osservazioni sulla RT

La RT allegata al provvedimento in esame si riferisce esclusivamente alla quantificazione degli effetti finanziari correlati all'applicazione dell'articolo 3.

In particolare, il maggior onere relativo all'applicazione dei citati commi da 1 a 3 è stimato in 104 mln di euro per il 2004. L'onere deriva dall'assegnazione di un contributo (che è comunque da confrontare con l'importo sottoscritto dai contraenti) agli enti locali ed ai proprietari che sottoscrivono contratti di locazione aventi le caratteristiche di cui, rispettivamente, ai commi 3 e 4 (enti locali) e 2, 5 e 6 (soggetti privati) dell'articolo 2 suddetto; il citato contributo si differenzia con riferimento all'estensione demografica dei comuni in cui si trova l'immobile locato (3.000 euro per comuni con popolazione pari o inferiore a 100.000 abitanti, 4.000 euro per i comuni con popolazione compresa tra 100.000 e 500.000 abitanti e 5.000 euro per i comuni con popolazione superiore ai 500.000 abitanti).

In particolare, la quantificazione deriva dall'applicazione di un contributo medio stimato in 4.000 euro a contratto stipulato ed esteso a circa 26.000 famiglie che si ipotizza rientrino tra quelle contemplate dal citato articolo 1.

Al riguardo, si osserva che nella RT non vengono specificate le ipotesi sottostanti alla determinazione del contributo medio nella cifra indicata. Peraltro, da una pubblicazione del Ministero dell'interno sull'andamento dei contratti di locazione risulta che circa il 50% dei contratti vengono stipulati nelle aree più densamente popolate¹. Da ciò deriva che occorrerebbe approfondire le modalità di ponderazione del dato medio, in quanto è verosimile ipotizzare che i contratti della tipologia prevista dall'articolo 2 si concentrino più facilmente nei grandi aggregati urbani, con conseguente relativo maggior peso dei contributi nella misura più elevata.

Ulteriore onere deriva dall'assegnazione di un compenso, pari all'1% dei contributi erogati con riferimento al contratto sottoscritto, agli *ex* Istituti autonomi case popolari (come previsto dal citato comma 9 dell'articolo 2), che si pongono come intermediari qualificati nella stipula dei contratti in esame.

Tale ulteriore costo è quantificato in 1,04 mln di euro per il 2004 e rappresenta la quota dell'1% rispetto alla stima totale dei contributi erogabili, pari ai citati 104 mln di euro.

I successivi commi 4 e 5 contemplano una serie di agevolazioni fiscali, relative alle imposte sui redditi nonché all'imposta di registro, differentemente modulate a seconda della tipologia contrattuale stipulata e purché i contratti

¹ Cfr. MINISTERO DELL'INTERNO - Dipartimento per gli affari interni e territoriali, Direzione centrale per la documentazione e la statistica - *Andamento dei contratti di locazione e di compravendita di immobili ad uso abitativo anno 2002* (n. 4, marzo 2003), p. 7.

vengano sottoscritti entro il 31 dicembre 2004 (termine previsto dal successivo articolo 8).

Nello specifico il comma 4 prevede che, per i contratti stipulati secondo le modalità di cui ai commi 4 e 5 dell'articolo 2 del decreto-legge in esame, si applichino le agevolazioni fiscali già previste dal vigente articolo 8, comma 1, della legge n. 431 del 1998 (concernente la disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili adibiti ad uso abitativo), con l'innalzamento dell'attuale riduzione del 30% al 70% del reddito imponibile derivante al proprietario dai contratti stipulati di cui ai commi 4 e 5 citati.

Per quanto riguarda, invece, il successivo comma 5, esso fa riferimento alle tipologie contrattuali di cui ai commi 3 e 6 ed estende l'ambito oggettivo delle agevolazioni fiscali attualmente previste dalla legge n. 431 del 1998 (articolo 8, comma 1).

Al riguardo, la RT quantifica il maggior onere, relativo all'applicazione dei citati commi, in termini di cassa, in 1,5 mln di euro per il 2004, 7,3 mln di euro per il 2005, 16,250 mln di euro per il 2006 e 10,550 per il 2007.

A tale quantificazione la RT perviene applicando una serie di ipotesi che non sempre risultano verificabili, sulle quali si segnalano le seguenti osservazioni.

Anche con riferimento a tale stima si pone la necessità di acquisire una più dettagliata ripartizione territoriale dei contratti stipulabili secondo le modalità contemplate dai citati commi da 3 a 6 dell'articolo 2, in quanto le agevolazioni fiscali in discorso si applicano solo ed esclusivamente ai Comuni ascrivibili tra quelli ad alta tensione abitativa (ATA); ed infatti la RT stima il numero di contratti ai quali potrebbero applicarsi le citate agevolazioni fiscali in 26.000.

Tale numero è il medesimo utilizzato per quantificare gli incentivi di cui ai citati commi da 1 a 3 dell'articolo in esame, cioè la concessione del contributo; tuttavia, le due norme hanno un diverso ambito applicativo, in quanto mentre i contributi vengono erogati con riferimento al numero della popolazione presente nel comune (senza fare alcuna differenziazione tra Comuni ATA e non), le agevolazioni fiscali si applicano solo ed esclusivamente ai Comuni classificabili come ATA.

Da ciò deriva che potrebbe essere stato sottostimato il numero di soggetti aventi diritto al contributo: comunque, l'identità del numero di soggetti beneficiari di agevolazioni differenti potrebbe essere incongrua.

Inoltre, sarebbe opportuno conoscere i criteri di ponderazione in base ai quali è stato suddiviso il numero di contratti agevolabili fiscalmente.

Infatti, secondo quanto riportato sulla stampa specialistica, sarebbero quantificati in 8.000 i contratti stipulati a canone concordato dagli enti pubblici e parapubblici, laddove la RT stima tale aggregato in 4.000. Se si considera inoltre che il numero maggiore di questi contratti viene stipulato soprattutto nelle aree ad alta densità abitativa (al riguardo si consideri che, se anche solo 200 comuni hanno sottoscritto canoni concordati, tra questi sono presenti tutti quelli più popolosi) e tenendo conto di quanto evidenziato nella pubblicazione del Ministero dell'interno citata, in cui circa il 50% dei contratti di locazione si concentra nei soli capoluoghi, risulterebbe sottostimato il numero di contratti che potrebbero fruire della maggiore agevolazione fiscale contemplata dal citato comma 4, atteso che essa si estende sia agli enti locali che ai soggetti privati.

Ulteriore osservazione nasce dalla stima dei canoni medi di riferimento, che viene fatta considerando i dati desunti dagli archivi del Registro relativi all'anno 2001; in particolare, viene considerato un canone medio annuo di locazione per gli enti locali pari a 4.130 euro, mentre per i privati esso si attesta su 4.820 euro annui.

Al riguardo, considerando anche che con l'introduzione dell'euro dal gennaio 2002 può essersi verificato un incremento nei canoni di locazione, non appare prudentziale il riferimento a un dato 2001, che non può scontare l'evoluzione di ogni altra variabile di natura economico-demografica che possa aver influito su tale tipologia di contratti.

Inoltre occorre sottolineare come il canone medio potrebbe risultare sottovalutato considerando alcune tipologie di canoni concordati, rilevabili su siti internet dei comuni interessati².

Alla luce di ciò, risulta fondamentale acquisire chiarimenti da parte del Governo sulla quantificazione riportata in RT relativamente alle agevolazioni sulle imposte sui redditi.

Infine, sempre con riferimento agli effetti finanziari di entrata relativi alle agevolazioni IRPEF ed IRES, occorrerebbe che il Governo esplicitasse i criteri della stima degli effetti di cassa del provvedimento in esame, a partire dalla stima di competenza.

Inoltre, giova sottolineare che si sarebbe dovuto prevedere un effetto finanziario - seppur minimo - anche nell'anno 2004, dovuto al fatto che diversi contribuenti sono interessati al versamento in acconto dell'imposta che si dovrà effettuare a novembre prossimo a legislazione vigente e quindi tenendo anche conto del decreto in oggetto.

Per quanto concerne l'agevolazione in materia di imposta di registro, che prevede l'applicazione dell'imposta proporzionale nella misura minima del 70%, occorre rilevare che il Governo, nel fornire la stima della perdita di gettito pari a 1,5 mln di euro annui, non dà conto della metodologia seguita per la citata quantificazione.

Al riguardo, si nota che l'onere potrebbe comunque risultare sottostimato considerando che la perdita di gettito stimata sembrerebbe riferirsi all'ipotesi di canone medio applicato dagli enti locali e pari a 4.130 euro annui (se la stessa stima fosse

² Si veda, a solo titolo di esempio, il canone concordato nel comune di Fabriano, che, nell'ipotesi del centro storico, prevede un canone mensile massimo di euro 630,00 e minimo di 397,83, mentre per zone sub-urbane e rurali prevede un massimo di euro 360,00 ed un minimo di 213,89.

effettuata sul canone medio pari a 4.820 euro annui - dato assunto in RT per i contratti tra privati - il maggior onere si attesterebbe su 1.750 mln di euro) e comunque la stima presentata fa riferimento ai dati contenuti nell'archivio del registro per l'anno 2001, che andrebbero, per i motivi già esposti, rivalutati (da tener presente che per la quantificazione dell'imposta di registro gioca un ruolo determinante anche l'adeguamento dei canoni all'incremento del costo della vita – indice ISTAT).

La RT allegata al disegno di legge in esame considera - con riferimento all'articolo 2 - la sola quantificazione degli oneri connessi all'applicazione del comma 9 (compenso agli ex-IACP).

Occorre peraltro sottolineare che l'applicazione della complessiva disciplina in oggetto potrebbe risultare gravosa in termini amministrativi per gli enti locali cui la norma si rivolge, con possibili ricadute in termini di costi per la finanza pubblica; inoltre, è possibile ipotizzare un incremento del contenzioso in relazione a quanto previsto in particolare dai commi 3 e 4, in base ai quali agli enti locali spetta di assicurare la corretta applicazione del contratto di locazione.

Anche il termine di cui all'articolo 6 (per l'esecuzione del provvedimento di rilascio degli immobili), che risulta molto ravvicinato rispetto all'entrata in vigore del decreto-legge in esame, potrebbe creare difficoltà applicative, con conseguente incremento dei connessi oneri amministrativi necessari per implementare le tipologie contrattuali contemplate dalla nuova normativa.

Sarebbe pertanto opportuno acquisire chiarimenti in merito.