

XVII legislatura

A.S. 1413:

"Conversione in legge del decreto-legge 28 marzo 2014, n. 47, recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015"

Aprile 2014
n. 41



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

| | |
|---|-----------|
| Direttore ... | tel. ... |
| Segreteria | tel. 5790 |
| Uffici | |
| Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi dott. Renato Loiero | tel. 2424 |
| Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di entrata avv. Giuseppe Delreno | tel. 2626 |
| Verifica della quantificazione degli oneri connessi a testi legislativi in materia di spesa dott. Daniele Bassetti | tel. 3787 |
| Consigliere addetto al Servizio dott. Melisso Boschi | tel. 3731 |
| Segretari parlamentari dott.ssa Anna Elisabetta Costa dott.ssa Alessandra Di Giovambattista sig. Cristiano Lenzini dott. Vincenzo Bocchetti dott. Maurizio Sole | |

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.

INDICE

| | |
|--|----|
| <i>Articolo 1 (Finanziamento fondi)</i> | 1 |
| <i>Articolo 2 (Modifica della disciplina del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione)</i> | 1 |
| <i>Articolo 3 (Misure per la alienazione del patrimonio residenziale pubblico)</i> | 2 |
| <i>Articolo 4 (Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica)</i> | 3 |
| <i>Articolo 5 (Lotta all'occupazione abusiva di immobili)</i> | 5 |
| <i>Articolo 6 (Imposizione sui redditi dell'investitore)</i> | 5 |
| <i>Articolo 7 (Detrazioni fiscali IRPEF per il conduttore di alloggi sociali)</i> | 7 |
| <i>Articolo 8 (Riscatto a termine dell'alloggio sociale)</i> | 9 |
| <i>Articolo 9 (Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato)</i> | 11 |
| <i>Articolo 10 (Edilizia residenziale sociale)</i> | 16 |
| <i>Articolo 11 (Verifica dell'attuazione del provvedimento)</i> | 17 |
| <i>Articolo 12 (Disposizioni urgenti in materia di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici)</i> | 18 |
| <i>Articolo 13 (Disposizioni urgenti per EXPO 2015)</i> | 18 |
| <i>Articolo 14 (Copertura finanziaria)</i> | 21 |

Articolo 1 **(Finanziamento fondi)**

Il comma 1, sostituisce l'articolo 6, comma 4, del decreto-legge n. 102 del 2013, incrementando la dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione da 50 mln a 100 mln per ciascuno degli anni 2014 e 2015.

Il comma 2 incrementa la dotazione del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli, di cui all'articolo 6, comma 5, del decreto-legge n. 102 del 2013, di 15,73 mln di euro per l'anno 2014, di 12,73 mln di euro per l'anno 2015, di 59,73 mln di euro per l'anno 2016, di 36,03 mln di euro per l'anno 2017, di 46,1 mln di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e di 9,5 mln di euro per l'anno 2020.

La RT, oltre a descrivere la norma, espone il seguente prospetto degli effetti finanziari, specificando che gli effetti sono uguali su tutti e tre i saldi di finanza pubblica:

(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTALE |
|---------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|---------------|
| comma 1 | 50,00 | 50,00 | | | | | | 100,00 |
| comma 2 | 15,73 | 12,73 | 59,73 | 36,03 | 46,10 | 46,10 | 9,5 | 225,92 |

Al riguardo, si segnala che il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari relativo all'articolo 6 del decreto-legge n. 102 del 2013 ascriveva al comma 4 effetti in termini di solo saldo netto da finanziare mentre al comma 5 venivano imputati anche effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto¹. La disposizione in esame pur limitandosi ad incrementare gli stanziamenti sui fondi già alimentati dai citati commi 4 e 5, effettua una rappresentazione sui saldi di finanza pubblica differente ascrivendo effetti su tutti e tre i predetti saldi. Sul punto, considerato che i destinatari delle risorse in esame sono le regioni e i comuni e alla luce di assenze di deroghe alla disciplina del patto di stabilità interno, appare opportuno fornire un chiarimento.

Articolo 2 **(Modifica della disciplina del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione)**

La norma apporta alcune modifiche all'articolo 11, della legge n. 431 del 1998, concernente il Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione. In particolare:

- il finanziamento delle iniziative intraprese dai comuni per favorire l'accesso alle abitazioni in locazione non assume più carattere residuale, essendo stato eliminato il subordinamento al finanziamento di tali iniziative alla eventuale disponibilità di risorse

¹ La nota di risposte del Governo, presentata alla Camera dei deputati nel corso della conversione in legge del decreto-legge n. 102 del 2013, relativamente ai differenti effetti contabili sui saldi di finanza pubblica ascritti ai commi 4 e 5 ha affermato che al comma 5 sono stati ascritti effetti su tutti e tre i saldi per motivi prudenziali. Infatti, sebbene la disposizione preveda che la ripartizione delle risorse costituenti il fondo avvenga per regione, la norma potrebbe essere interpretata come un'attribuzione diretta ai comuni, per i quali la disciplina del patto di stabilità interno è differente da quella stabilita per le regioni.

sul Fondo sufficienti allo scopo. Inoltre, si estende il finanziamento anche alle iniziative delle Regioni e si specifica che gli alloggi sono da concedere in locazione a canoni concordati. Infine si stabilisce che le procedure previste per gli sfratti per morosità si applicano alle suddette locazioni, anche se per finita locazione;

- si ampliano le competenze delle regioni oltre che al concorso al finanziamento delle iniziative per favorire l'accesso alle abitazioni in locazione anche alla definizione delle finalità di utilizzo del Fondo;
- si specifica che le risorse destinate dalle regioni alla costituzione di agenzie o istituti per la locazione o fondi di garanzia o alle attività di promozione in convenzione con cooperative edilizie per la locazione sono assegnate dalle stesse ai comuni sulla base di appositi parametri premianti.

La RT afferma che le disposizioni contenute nell'articolo apportano integrazioni e modifiche di natura procedurale e pertanto non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, si segnala che la norma prevede una serie di misure volte a finanziare ed ampliare le iniziative intraprese dai comuni e dalle regioni per favorire l'accesso alle abitazioni in locazione, stabilendo, al contempo, l'assegnazione di talune tipologie di risorse in favore dei comuni. Su tale punto si ribadisce la richiesta di chiarimento di cui all'articolo 1 dei motivi della rappresentazione sui tre saldi di finanza pubblica, tenuto conto che le risorse in esame potranno essere spese dalle regioni e dai comuni nel rispetto dei rispettivi limiti imposti dal PSI. In particolare, con riferimento alle regioni le risorse ad esse assegnate potranno essere spese dalle medesime nel rispetto del limite complessivo della spesa e, quindi, soltanto in sostituzione di altre spese di pari importo.

Articolo 3

(Misure per la alienazione del patrimonio residenziale pubblico)

La norma apporta alcune modifiche all'articolo 13 del decreto-legge n. 112 del 2008, concernente misure per razionalizzare la gestione e la dismissione del patrimonio residenziale pubblico. In particolare:

- si prevede l'emanazione entro il 30 giugno 2014 di un decreto ministeriale, previa intesa della Conferenza unificata, per l'approvazione delle procedure per la definizione dei criteri di dismissione degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari. Le risorse derivanti dalle citate alienazioni dovranno essere destinate a un programma straordinario di realizzazione di nuovi alloggi di edilizia residenziale pubblica e di manutenzione straordinaria del patrimonio esistente;
- si istituisce un apposito Fondo, con una dotazione di 18,9 mln di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020, che opera attraverso un conto corrente di tesoreria, destinato alla concessione di contributi in conto interessi su finanziamenti per l'acquisto degli alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati. Un apposito decreto ministeriale stabilirà i criteri, le condizioni e le modalità per l'operatività del Fondo;
- si dispone una modifica all'articolo 1, comma 48, lettera c), della legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità 2014), relativo al Fondo di garanzia per la prima casa, prevedendo che possano beneficiare di detto Fondo anche i conduttori di alloggi di proprietà degli ex Istituti autonomi per le case popolari;

- si prevede la stipula di apposite convenzioni tra il Ministero delle infrastrutture e dei trasporti e le istituzioni finanziarie nazionali o dell'Unione europea o con le relative associazioni di rappresentanza, per disciplinare forme di partecipazione finanziaria nella gestione del citato nuovo Fondo, al fine di aumentarne le disponibilità e rendere diffuso sull'intero territorio nazionale il relativo accesso.

La RT, oltre a descrivere sinteticamente la norma, si limita a segnalare che la copertura finanziaria degli oneri recati dalla presente disposizione è prevista al successivo articolo 14 e a fornire il seguente prospetto finanziario:

(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTALE |
|-------------------|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|--------|
| comma 1, lett. b) | | 18,90 | 18,90 | 18,90 | 18,90 | 18,90 | 18,90 | 113,40 |

Al riguardo, con riferimento alla copertura finanziaria dell'onere recato dalla presente disposizione si rinvia a quanto osservato al successivo articolo 14.

Articolo 4 ***(Piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica)***

Il comma 1 prevede l'approvazione con decreto ministeriale di un Piano di recupero e razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati, sia attraverso il ripristino di alloggi di risulta sia per il tramite della manutenzione straordinaria degli alloggi anche ai fini dell'adeguamento energetico, impiantistico statico e del miglioramento sismico degli immobili.

Il comma 2 prevede il finanziamento del Piano con le risorse rinvenienti dalle revoche delle risorse destinate alle infrastrutture strategiche di cui all'articolo 1, comma 79, della legge n. 147 del 2013, nel limite massimo di 500 mln di euro e con le risorse presenti sul "Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari". Con decreti ministeriali sono individuati i finanziamenti revocati le cui risorse annuali revocate e iscritte in bilancio, ivi incluse quelle in conto residui, affluiscono in un apposito fondo nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti.

Il comma 3 specifica che le somme relative ai finanziamenti revocati ai sensi del comma 2 iscritte in conto residui, ad eccezione di quelle eventualmente conservate ai sensi dell'articolo 30 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, dovranno essere mantenute in bilancio e versate all'entrata dello Stato, secondo la cadenza temporale individuata nel decreto di cui al comma 2, in modo da non comportare effetti negativi sui saldi di finanza pubblica, per essere riassegnate sul Fondo.

Il comma 4 precisa che nell'ambito del Piano gli alloggi oggetto di interventi di manutenzione e di recupero con le risorse di cui al successivo comma 5, sono assegnati alle categorie sociali individuate dall'articolo 1, comma 1, della legge 8 febbraio 2007, n. 9.

Il comma 5 per l'attuazione degli interventi di cui al precedente comma istituisce, per l'anno 2014 e fino al 31 dicembre 2017, il Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari. Nel fondo confluiscono le risorse, non utilizzate, delle seguenti autorizzazioni riguardanti programmi di edilizia residenziale:

- a) articolo 36, della legge n. 457 del 1978, relativamente all'articolo 2, lettera f) e all'articolo 3, lettera q) della medesima legge n. 457 del 1978;
- b) articolo 3, comma 7-bis, del decreto-legge n. 12 del 1985 relativo a un limite di impegno per l'avvio di un programma straordinario di edilizia agevolata di cui al primo comma, lettera b), dell'articolo 1 della legge 5 agosto 1978, n. 457;
- c) articolo 22, comma 3, della legge n. 67 del 1988 relativo a un limite di impegno per la concessione, in favore delle imprese edilizie, cooperative e relativi consorzi, dei contributi di cui all'art. 16, L. 5 agosto 1978, n. 457, per interventi di edilizia

agevolata, ivi compresi i programmi di recupero di cui all'articolo 1, primo comma, lettera b), della medesima legge n. 457 del 1978.

Il comma 6 determina l'onere derivante dal comma 4 nel limite di 5 mln di euro per l'anno 2014, 20 mln per l'anno 2015, 20 mln per l'anno 2016 e 22,9 mln per l'anno 2017. A tali oneri si provvede mediante utilizzo delle risorse previste alle lettere a), b) e c) del comma 5 che sono versate annualmente all'entrata del bilancio dello Stato per essere riassegnate sul Fondo di cui al medesimo comma 5.

Il comma 7 provvede alla compensazione degli effetti finanziari in termini di fabbisogno e di indebitamento netto derivanti dall'attuazione del comma 5, valutati complessivamente in 5 milioni di euro per il 2014, 20 milioni di euro per il 2015, 20 milioni di euro per il 2016 e 22,9 milioni di euro per il 2017, mediante corrispondente utilizzo del Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali, di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge 7 ottobre 2008, n. 154.

Il comma 8 attribuisce ad un decreto interministeriale i criteri di riparto delle citate risorse tra le Regioni e le province autonome di Trento e Bolzano che provvedono entro quattro mesi all'assegnazione delle risorse ai Comuni e agli Istituti autonomi per le case popolari, comunque denominati.

Il comma 9 autorizza il Ministero dell'economia e delle finanze ad effettuare le occorrenti variazioni di bilancio.

La RT afferma che l'utilizzo delle disponibilità rinvenienti dalle revoche delle risorse destinate alle infrastrutture strategiche di cui all'articolo 1, comma 79, della legge n. 147 del 2013 non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica trattandosi di risorse già previste a legislazione vigente.

Inoltre, nel Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari, nei limiti stabiliti dal comma 5, affluiscono le disponibilità giacenti presso la Cassa depositi e prestiti relative a quote non utilizzate di limiti di impegno destinati a programmi di edilizia agevolata. Secondo la RT trattandosi di risorse inutilizzate giacenti in tesoreria, è prevista la compensazione dei corrispondenti effetti in termini di fabbisogno e di indebitamento netto mediante utilizzo del "Fondo per la compensazione degli effetti finanziari non previsti a legislazione vigente conseguenti all'attualizzazione di contributi pluriennali" di cui all'articolo 6, comma 2, del decreto-legge n. 154 del 2008.

La RT infine espone il seguente prospetto degli effetti finanziari:

(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | TOTALE |
|---------|------|-------|-------|-------|------|------|------|--------|
| comma 5 | 5,00 | 20,00 | 20,00 | 22,90 | | | | 67,90 |

Al riguardo, con riferimento al comma 2 si segnala che la RT si limita a sottolineare che le revoche delle risorse destinate alle infrastrutture strategiche non determinano nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica trattandosi di risorse già previste a legislazione vigente, senza fornire ulteriori informazioni e dati quantitativi circa la reale consistenza di tali risorse.

Analogamente non vengono forniti ulteriori dati relativamente all'entità delle risorse inutilizzate giacenti presso la Cassa depositi e prestiti e riferite alle

quote non utilizzate dei limiti di impegno di cui alle autorizzazioni di spesa elencate al comma 5. Sul punto si segnala che a fronte di un onere certo relativo agli interventi di manutenzione e di recupero la norma prevede una forma di copertura con riduzione di autorizzazioni di spesa di cui però non si forniscono i dati idonei ad assicurarne la disponibilità.

Sui citati punti appare necessario un chiarimento da parte del Governo.

Infine, un ulteriore chiarimento andrebbe fornito con riguardo all'utilizzo delle risorse del Fondo per l'attualizzazione dei contributi pluriennali, circa la disponibilità delle predette risorse e l'assenza di pregiudizi nei confronti delle finalizzazioni previste a legislazione vigente, a valere sulle predette risorse.

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

L'articolo dispone che chiunque occupi abusivamente un immobile non possa chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo prevedendo anche la nullità *ex lege* degli effetti degli atti emessi in violazione di tale divieto.

La RT si limita a ribadire che il dispositivo prevede che chiunque occupi abusivamente un immobile senza titolo non possa chiedere la residenza né l'allacciamento a pubblici servizi in relazione all'immobile medesimo. È, inoltre, prevista la nullità *ex lege* degli effetti degli atti emessi in violazione di tale divieto.

La disposizione, di carattere ordinamentale, non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

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

Il presente articolo prevede la non concorrenza, nella misura del 40 per cento, alle imposte sui redditi (IRPEF/IRES) ed IRAP, dei redditi derivanti dalla locazione di alloggi sociali² di nuova costruzione o di realizzazione mediante interventi di manutenzione straordinaria o di recupero su un fabbricato preesistente, fino all'eventuale riscatto dell'immobile da parte del conduttore e comunque per un periodo non superiore a dieci anni dalla data di ultimazione dei lavori di costruzione o manutenzione e recupero. E' previsto che la

² Così come definito dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008, in attuazione dell'articolo 5 della legge 8 febbraio 2007, n. 9 per cui si definisce «alloggio sociale» l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato. L'alloggio sociale si configura come elemento essenziale del sistema di edilizia residenziale sociale costituito dall'insieme dei servizi abitativi finalizzati al soddisfacimento delle esigenze primarie. Rientrano nella predetta definizione gli alloggi realizzati o recuperati da operatori pubblici e privati, con il ricorso a contributi o agevolazioni pubbliche - quali esenzioni fiscali, assegnazione di aree od immobili, fondi di garanzia, agevolazioni di tipo urbanistico - destinati alla locazione temporanea per almeno otto anni ed anche alla proprietà.

presente misura agevolativa sia subordinata all'autorizzazione della Commissione europea, ai sensi dell'articolo 108, paragrafo 3 del trattato sul funzionamento dell'Unione Europea.

La RT, dopo aver descritto la portata normativa della disposizione, stima gli immobili adibiti ad uso abitativo destinati ad alloggi sociali in circa 40.000 unità, con un canone annuo ridotto, valutato in circa 2.500 euro; considera poi un'aliquota IRPEF/IRES del 23 per cento ed un'aliquota IRAP del 3,9 per cento. Pertanto, utilizzando tali dati, stima una perdita di gettito pari a 28,5 mln di euro nel 2015 e 16,1 mln di euro a decorrere dal 2016, così come evidenziato nella tabella sottostante:

(milioni di euro)

| ONERI ARTICOLO 6 | | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | A decorrere |
|------------------|--|------|-------|-------|-------|-------|-------|-------|-------------|
| comma 1 | IMPOSIZIONE SUI REDDITI DELL'INVESTITORE | | 28,50 | 16,10 | 16,10 | 16,10 | 16,10 | 16,10 | 16,10 |

Specifica poi che alla copertura dei maggiori oneri si provvede ai sensi dell'articolo 14 del decreto in esame.

Al riguardo, si sottolinea che la RT non indica la banca dati utilizzata per effettuare le stime in essa riportate e non specifica le modalità con cui arriva a definire il numero degli alloggi sociali, stimati in circa 40.000 unità, a cui è applicabile l'agevolazione fiscale in parola³. Inoltre l'ambito considerato dalla norma dovrebbe essere riferito non già a tutti gli alloggi sociali ma solo a quelli nuovi, ristrutturati o recuperati. Sarebbero pertanto utili chiarimenti volti a verificare il numero di abitazioni il cui reddito da locazione è assoggettabile al regime agevolativo in esame, stante l'importanza del dato per la stima del minor gettito atteso.

Inoltre dalla lettura della norma parrebbe dedursi che la quota di reddito esclusa dall'imposizione sui redditi ed IRAP debba essere pari al 40 per cento; tuttavia, ripercorrendo i calcoli presentati in RT sembrerebbe, invece, che la quantificazione sia stata effettuata considerando l'esclusione della quota del 60 per cento del reddito da locazione; è quindi necessario un chiarimento da parte del Governo in merito a tale discordanza, al fine di ben definire il reale minor gettito riveniente dalla disposizione in argomento.

In più la RT non stima separatamente gli effetti di gettito derivanti dalla minore imposizione sui redditi rispetto all'IRAP⁴; così come non è indicato l'effetto di minor gettito a titolo di addizionali regionali e comunali da calcolarsi in capo ai soggetti IRPEF.

³ Sul punto la FEDERCASA, nella pubblicazione del novembre 2013 "Abitazioni sociali" rinvenibile sul sito www.federCasa.it, stima un numero complessivo di alloggi sociali di circa 850.000 unità.

⁴ Si rammenta che tale ultima imposta ha riflessi diretti sui trasferimenti alle regioni in quanto il gettito IRAP è di loro competenza.

Infine altri punti da chiarire riguardano sia la mancata quantificazione dell'effetto di accumulo del minor gettito per gli anni successivi al primo dovuto all'ordinario processo di concessione di nuove locazioni avente ad oggetto abitazioni di recente costruzione, ristrutturazione o recupero che potrebbe produrre un incremento, anche significativo, del minor gettito atteso, sia la mancata stima dell'effetto incentivo che la norma in esame potrebbe determinare e che avrà, anch'esso, come conseguenza il crescente andamento della perdita di gettito. Sul punto si sottolinea, poi, che gli effetti finanziari della disposizione vanno considerati anche tenendo conto l'impatto del complesso delle norme contenute nel presente decreto che hanno come obiettivo, così come si legge in relazione illustrativa, di "incrementare l'offerta di alloggi sociali anche attraverso le attività di recupero, manutenzione e gestione del patrimonio di edilizia residenziale pubblica".

Si chiedono pertanto chiarimenti ed approfondimenti al Governo.

Articolo 7 **(Detrazioni fiscali IRPEF per il conduttore di alloggi sociali)**

Il presente articolo prevede, per i redditi relativi al triennio 2014 – 2016, per i soggetti titolari di contratti di locazione di alloggi sociali⁵ adibiti a propria abitazione principale una detrazione a fini IRPEF pari a:

- 900 euro, se il reddito complessivo non supera 15.493,71 euro;
- 450 euro, se il reddito complessivo supera i 15.493,71 euro, ma non i 30.987,41 euro.

Il comma 2 dispone che alle detrazioni in discorso si applica il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze dell'11 febbraio 2008, con il quale vengono dettate le modalità di fruizione della detrazione per canoni di locazione di cui all'articolo 16 del TUIR⁶. La relazione illustrativa sul punto precisa che le detrazioni sono disciplinate al di fuori della normativa del TUIR, avendo natura transitoria.

La RT utilizzando il modello di microsimulazione IRPEF basato sui dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2012⁷, perviene ad una perdita di gettito di competenza a titolo di IRPEF pari a circa 21,2 mln di euro. Applicando il meccanismo del saldo acconto definisce minori entrate in termini di cassa per 37,1 mln di euro per l'anno 2015 e per 21,2 mln di euro per gli anni 2016 e 2017, per poi stimare maggiori entrate per 15,9 mln di euro per l'anno 2018. La seguente tabella mostra gli andamenti di cassa:

⁵ Così come definiti dal decreto del Ministro delle infrastrutture 22 aprile 2008.

⁶ In particolare, dal punto di vista finanziario, si prevede che, nel caso di incapienza dell'IRPEF rispetto alle detrazioni in parola, il soggetto maturi un credito di imposta che può essere utilizzato in compensazione, ai sensi dell'articolo 17 del D.lgs n. 241 del 1997, nel modello unico di versamento (F24), computato in diminuzione dell'IRPEF dell'anno successivo, oppure chiesto a rimborso.

⁷ I redditi sono stati estrapolati all'anno 2014 ad esclusione di quelli basati su dati catastali.

(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 |
|-------|------|-------|-------|-------|-------|
| IRPEF | 0 | -37,1 | -21,2 | -21,2 | +15,9 |

La quantificazione è stata condotta simulando le detrazioni indicate nella norma in esame in capo ai soggetti che godono della detrazione fissata dal comma 01 del citato articolo 16 del TUIR, cioè i soggetti titolari di contratti di locazione di immobili adibiti ad abitazione principale, stipulati o rinnovati ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431. Dall'elaborazione è emerso che la detrazione media spettante è di circa 530 euro. Stima inoltre che il numero di immobili ad uso abitativo destinati ad alloggi sociali sia di circa 40.000 unità. Quindi applicando al numero di alloggi assoggettabili alla disciplina in parola, l'importo medio della detrazione, si ottiene la citata perdita di gettito di competenza di 21,2 mln di euro⁸.

Specifica infine che alla copertura degli oneri recati dalla disposizione si provvede ai sensi dell'articolo 16 del presente decreto, mentre gli effetti positivi che chi si verificheranno nell'anno 2018 concorrono alla copertura finanziari recata dallo stesso articolo 14.

Al riguardo, si formulano alcune richieste di chiarimento in ordine ai dati assunti a supporto della quantificazione operata; il primo approfondimento riguarda il numero di immobili a cui è riferita l'agevolazione in parola che, si ricorda, la RT indica in 40.000 unità. Infatti a ben vedere l'agevolazione in esame è riferita ai soggetti titolari di contratti di locazione di alloggi sociali adibiti a propria abitazione principale ed è riconosciuta entro i limiti di reddito su indicati; ciò detto andrebbe chiarito come mai il numero di alloggi ipotizzato sia esattamente identico a quello delle unità immobiliari su cui, ai sensi del precedente articolo 6 del presente decreto, è stata calcolata l'agevolazione sui redditi derivanti dalle locazioni a favore dei soggetti proprietari di detti immobili. Infatti, il citato articolo 6 si riferisce ai soli alloggi di nuova costruzione, o soggetti a manutenzione straordinaria o a recupero che, è verosimile ipotizzare, potranno essere in numero diverso rispetto a quelli adibiti ad abitazione principale da parte del conduttore (questi ultimi attendibilmente maggiori nel numero⁹). Pertanto si chiede¹⁰ di conoscere su quali ipotesi si è potuto circoscrivere e definire il numero di immobili in 40.000 unità. In termini più generali si osserva che la stima avrebbe dovuto fare riferimento al numero di soggetti agevolabili piuttosto che al numero di immobili.

Altro aspetto che richiede un approfondimento è il valore medio della detrazione spettante, che la RT fa pari a 530 euro a soggetto. Infatti tale valore è

⁸ Il dato è fornito dal seguente prodotto: 40.000 unità * 530 euro =21,2 mln di euro.

⁹ Se se non altro considerando il fatto che attualmente, non tutti gli alloggi sono di nuova costruzione o sottoposti a manutenzione o recupero edilizio.

¹⁰ Come peraltro già evidenziato nel precedente articolo 6.

la media della detrazione - che deriva dalla elaborazione dei dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche per l'anno 2012 - spettante ai soggetti che hanno stipulato contratti di locazione ai sensi della citata legge 9 dicembre 1998, n. 431. La tipologia di tali soggetti, con riferimento al reddito percepito (che rappresenta la discriminante circa l'ammontare della detrazione di cui poter usufruire), sembra discostarsi da quella dei beneficiari della presente agevolazione in quanto questi ultimi, verosimilmente, possessori di redditi pro-capite mediamente inferiori¹¹ rispetto a quelli percepiti dai soggetti sottoscrittori dei citati contratti di locazione ai sensi della legge n. 431 del 1998. Tale considerazione induce quindi a ritenere che la detrazione media spettante di 530 euro possa esser sottostimata rispetto a quella che poi sarà l'effettiva detrazione che i soggetti, appartenenti a categorie svantaggiate e con reddito spesso ricompreso nell'area di povertà, potranno effettivamente richiedere.

Alla luce di tali aspetti si chiede al Governo di fornire dettagliate informazioni in merito alla quantificazione predisposta che, rappresentando una stima di minori entrate, va necessariamente informata a criteri di prudenza.

Articolo 8 **(Riscatto a termine dell'alloggio sociale)**

La disposizione in commento attribuisce ai conduttori di un alloggio sociale il diritto di riscattare l'unità immobiliare una volta trascorsi almeno 7 anni dalla stipula della locazione (comma 1).

Si consente quindi al conduttore di imputare una parte del canone di locazione in conto prezzo di acquisto futuro dell'alloggio. In ogni caso l'intera somma corrisposta al locatore è considerata quale canone di locazione ai fini IRAP e delle imposte dirette (comma 2).

Si indica quindi, sempre ai fini delle predette imposte, quale data di conseguimento del corrispettivo di acquisto dell'alloggio, quella in cui il conduttore esercita il diritto di riscatto, precisando nel contempo che le imposte dovute per le somme introitate in conto prezzo durante il contratto di locazione costituiscono un credito di imposta (comma 3).

Un emanando DM¹² è chiamato a tipizzare le clausole standard dei contratti di locazione ed il diritto di riscatto, nonché a disciplinare le tempistiche, gli altri aspetti rilevanti del rapporto, nonché le modalità di determinazione e di fruizione del credito di imposta (comma 4).

La nuova disciplina, infine, trova applicazione per i soli contratti di locazione stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del provvedimento in esame (comma 5).

La RT dopo aver ripercorso il contenuto delle disposizioni in commento, stima prudenzialmente una perdita di gettito di 0,5 mln di euro su base annua a decorrere dal 2015, precisando che la copertura dei relativi oneri è disposta dall'articolo 14.

¹¹ Sul punto si confronti il citato lavoro presentato da FEDERCASA, "Abitazioni sociali – motore di sviluppo – fattore di coesione" del novembre 2013, rinvenibile sul citato sito www.federcasa.it

¹² Si tratta di un decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti, da adottare di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, previa intesa con la Conferenza unificata di cui all'articolo 8 del d.lgs n. 281/1997.

La relazione illustrativa evidenzia come obiettivo della disposizione in commento sia quello di agevolare l'accesso alla proprietà e di ridurre gli oneri fiscali correlati all'acquisto dell'alloggio. Poiché l'operazione - continua la relazione - è soggetta al trattamento fiscale previsto per le locazioni, ne consegue che trovano applicazione le agevolazioni previste dall'articolo 6 del provvedimento in esame qualora ricorrano i presupposti prescritti. Precisa inoltre che, ai fini fiscali, l'esercizio di competenza in cui si considereranno conseguiti i corrispettivi derivanti dalla cessione è quello in cui si produce l'effetto traslativo della proprietà del bene (data di esercizio del riscatto), in linea con gli orientamenti dell'Agenzia delle entrate in materia di *rent to buy*. La qual cosa fa sì che le eventuali imposte dovute correlate agli acconti prezzo costituiscono un credito di imposta, con modalità di determinazione e di fruizione fissate nell'emanando provvedimento attuativo.

Al riguardo, la RT si limita a fornire la quantificazione degli oneri associati alla disposizione in commento ed il loro andamento nel tempo. L'indicazione non appare rispondente a quanto prescritto nella legge di contabilità (L. 196/2009) che, si ricorda, all'articolo 17, comma 3, prescrive che la relazione tecnica deve indicare *"i dati e i metodi utilizzati per la quantificazione, le loro fonti e ogni elemento utile per la verifica tecnica in sede parlamentare secondo le norme di cui ai regolamenti parlamentari, nonché il raccordo con le previsioni tendenziali del bilancio dello Stato, del conto consolidato di cassa e del conto economico delle amministrazioni pubbliche, contenute nel DEF ed eventuali successivi aggiornamenti"*. Non risulta altresì allegato alla RT il prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione del provvedimento in esame ai fini del saldo netto da finanziare del bilancio dello Stato, del saldo di cassa delle amministrazioni pubbliche e dell'indebitamento netto del conto consolidato delle pubbliche amministrazioni.

Andrebbero fornite pertanto le informazioni, anche sulla metodologia utilizzata, ed i dati necessari alla verifica della quantificazione e della indicazione degli oneri, pari a 0,5 mln di euro, assunti come dato invariante nel tempo. Pur nella consapevolezza che si tratta di nuove fattispecie di non agevole valutazione sotto il profilo finanziario, sarebbe necessario acquisire dati quali, ad esempio, il numero dei contratti con patto di riscatto che si prevede potranno essere stipulati in rapporto al numero di alloggi sociali esistenti idonei alle esigenze locative; il numero delle nuove unità immobiliari di prevedibile realizzazione/ristrutturazione tenendo conto anche del possibile effetto incentivante associabile all'insieme delle misure che il provvedimento in esame introduce nella materia degli alloggi sociali; l'indicazione dei canoni medi di locazione rivenienti da tali unità immobiliari e la stima del loro andamento nel tempo, l'indicazione dei criteri che presiederanno alla determinazione dei prezzi di acquisto, il valore medio degli alloggi ed il loro andamento nel tempo, le

imposte sui redditi e l'IRAP associabile ai redditi da locazione rivenienti da tale tipologia di alloggi. Si osserva inoltre che non è stata fornita rappresentazione degli effetti finanziari, associati alle disposizioni in commento, riferiti agli altri saldi di finanza pubblica (indebitamento netto e fabbisogno). In proposito, per tali saldi è ragionevole attendersi un differente andamento rispetto a quello evidenziato nella RT per il SNF: soltanto dopo l'esercizio del riscatto (non prima quindi di 7 anni dal perfezionamento dei nuovi contratti di locazione¹³ che, in considerazione della richiesta tipizzazione, potranno essere stipulati soltanto dopo l'emanazione del DM attuativo¹⁴) si registreranno, eventualmente, minori entrate in conseguenza della possibilità di esigere il credito di imposta maturato. Un credito che parrebbe sottoposto quindi alla duplice condizione dell'avvenuta imputazione di parti del canone in conto prezzo nel corso della locazione e dell'effettivo esercizio del riscatto¹⁵. Andrebbe inoltre supportata da elementi informativi l'indicazione di oneri invariati nel tempo riferibili alla disposizione: il complesso delle agevolazioni introdotte per gli alloggi sociali dal provvedimento in esame potrebbe determinare, nel tempo, maggiori crediti di imposta fruibili in correlazione alla crescita del numero dei contratti riconducibili alle disposizioni commento, con conseguente andamento crescente degli oneri associati.

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

Il comma 1 stabilisce che l'aliquota della cedolare per gli immobili locati a canone c.d. concordato, fissata dall'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 - come modificato dall'articolo 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102 - nella misura del 15 per cento, viene ridotta al 10 per cento limitatamente al quadriennio 2014-2017.

Il comma 2 inserisce un nuovo comma (6-bis) al citato articolo 3 del d.lgs. n. 23/2011, affinché l'opzione della cedolare secca sia esperibile, in alternativa al regime ordinario per la tassazione del reddito fondiario ai fini dell'Irpef, anche in relazione alle unità immobiliari abitative locate nei confronti di cooperative o enti senza scopo di lucro, purché sublocate in favore di studenti universitari e a condizione della rinuncia ad aggiornare il canone di locazione o assegnazione.

La RT quantifica gli effetti finanziari associati alle disposizioni in esame come rappresentato dalla tabella che segue, riferita ad entrambi i commi dell'articolo 9:

¹³ I contratti perfezionati dopo l'entrata in vigore del provvedimento in esame.

¹⁴ Si evidenzia come l'autonomia privata, nel caso di specie, potrà esplicarsi esclusivamente entro l'ambito dello schema contrattuale che risulterà tipizzato dal DM attuativo. Pur registrandosi precedenti in materia (cfr. ad es. L. 1998/431 - tipizzazione di contratti di locazione agevolati da parte di fonti di rango non legislativo), andrebbe valutata la compatibilità con il quadro ordinamentale vigente (cfr art. 1322 del codice civile) di un così ampio rinvio ad una fonte di rango inferiore a quella legislativa per la formazione dell'autonomia negoziale in materia.

¹⁵ L'incertezza del credito attiene non soltanto al tempo della sua esigibilità ma parrebbe riferita anche all'esistenza stessa della posizione giuridica attiva verso l'erario essendo la stessa dipendente dalla mera eventualità dell'esercizio del riscatto.

(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------------|---------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|
| Cedolare secca | -24,37 | -25,62 | -25,62 | -25,62 | 0,29 | 1,62 |
| IRPEF | -7,16 | -9,58 | -9,58 | -9,58 | -4,88 | -3,28 |
| Addizionale regionale | 0 | -0,46 | -0,46 | -0,46 | -0,46 | -0,16 |
| Addizionale comunale | 0 | -0,16 | -0,16 | -0,16 | -0,15 | -0,05 |
| Imposta di registro e bollo | -0,45 | -0,45 | -0,45 | -0,45 | -0,05 | -0,05 |
| Totale | -31,98 | -36,27 | -36,27 | -36,27 | -5,25 | -1,92 |

Per quanto riguarda gli effetti finanziari ascrivibili alle disposizioni di cui al comma 1, la RT assume a riferimento i medesimi dati posti a base della quantificazione associata all'articolo 4 del decreto-legge n. 102/2013 che, si ricorda, riduceva l'aliquota della cedolare secca per contratti di locazione a canone concordato dal 19 al 15 per cento: si trattava dei dati rilevati dalle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2012 (anno d'imposta 2011), incrementati del 10 per cento per tener conto della maggiore adesione al regime della cedolare secca per l'effetto incentivante determinato dalla riduzione dell'aliquota. La RT in commento conseguentemente indica in 594 mln di euro (ovvero $540 + 540 \cdot 10\%$ mln di euro) la base imponibile, utilizzata per la stima degli oneri, in riferimento ai soggetti che hanno aderito al regime della cedolare secca per locazioni a canone concordato. Si giunge quindi a stimare per la riduzione dell'aliquota al 10 per cento (in luogo di quella vigente del 15 per cento) una perdita di gettito di competenza annua pari a circa 29,7 mln di euro¹⁶; si ipotizza inoltre che la nuova aliquota possa determinare un incremento delle adesioni al regime della cedolare secca indicato nella misura del 5 per cento della citata base imponibile di 594 mln di euro, con il conseguente recupero di gettito a titolo di cedolare secca stimato in 3 mln di euro circa.

La RT evidenzia poi che il passaggio dal regime ordinario a quello della cedolare secca produrrà anche una perdita di gettito in termini di competenza a titolo di IRPEF, pari a circa 6,3 mln di euro, tenendo conto delle deduzioni forfetarie vigenti (pari al 5 per cento e ad un ulteriore 30 per cento) e di un'aliquota marginale media IRPEF assunta pari al 32 per cento¹⁷. Viene inoltre indicato un minor gettito a titolo di addizionali regionale e comunale rispettivamente di 0,3 mln di euro e di 0,1 mln di euro, nonché un minor gettito pari a circa 0,4 mln di euro a titolo di imposta di registro e di bollo. Dalla considerazione di quanto sopra illustrato, la perdita complessiva di gettito di competenza risulta pari a 33,8 mln di euro in ragione di anno; gli effetti finanziari, considerando sia il meccanismo del saldo acconto sia l'entrata in vigore della disposizione con decorrenza dal 2014, per un arco temporale di quattro anni, sono riassunti nella seguente tabella:

¹⁶ Valore così determinato: $594 \text{ mln} \cdot (15\% - 10\%)$.

¹⁷ Valore così determinato: $594 \text{ mln} \cdot 5\% \cdot 95\% \cdot 70\% \cdot 32\%$.

(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|-------------|-------------|
| Cedolare secca | -25,4 | -26,7 | -26,7 | -26,7 | -1,3 | 0 |
| IRPEF | -4,7 | -6,3 | -6,3 | -6,3 | -1,6 | 0 |
| Addizionale regionale | 0 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | -0,3 | 0 |
| Addizionale comunale | 0 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | -0,1 | 0 |
| Imposta di registro e bollo | -0,4 | -0,4 | -0,4 | -0,4 | 0 | 0 |
| Totale | -30,5 | -33,8 | -33,8 | -33,8 | -3,3 | 0 |

Alla disposizione contenuta nel comma 2 sono associati i seguenti effetti finanziari:

(milioni di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 |
|------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Cedolare secca | 1,03 | 1,08 | 1,08 | 1,08 | 1,59 | 1,62 |
| IRPEF | -2,46 | -3,28 | -3,28 | -3,28 | -3,28 | -3,28 |
| Addizionale regionale | 0 | -0,16 | -0,16 | -0,16 | -0,16 | -0,16 |
| Addizionale comunale | 0 | -0,06 | -0,06 | -0,06 | -0,05 | -0,05 |
| Imposta di registro e bollo | -0,05 | -0,05 | -0,05 | -0,05 | -0,05 | -0,05 |
| Totale | -1,48 | -2,47 | -2,47 | -2,47 | -1,95 | -1,92 |

Tali effetti derivano dall'estensione del regime della cedolare secca anche alle unità immobiliari abitative locate nei confronti di cooperative o enti senza scopo di lucro, purché assegnate ad uso abitativo in favore di studenti universitari, con contratti di sublocazione regolati dalla legge 9 dicembre 1998, n. 431, considerando sia il maggior gettito derivante dalla cedolare, sia il minor gettito Irpef da tassazione ordinaria. La RT afferma che, sulla base di dati disponibili dai principali operatori del settore, è stimabile che le unità immobiliari locate nei confronti di soggetti operanti nell'esercizio di impresa e di società anche cooperative sia di circa 1.200 unità ed esplicita che la stima effettuata considera, in via prudenziale, l'intera platea di immobili locati.

Considerando un ammontare di locazione medio annuo di circa 9.000 euro, viene calcolato un ammontare di locazione interessato di circa 10,8 milioni di euro; applicando a tale importo l'aliquota del 10 per cento relativa alla cedolare secca per il quadriennio 2014-2017, si perviene ad un maggior gettito annuo per tale imposta di circa 1,08 milioni di euro. Con riferimento agli anni successivi al 2018, ritornando l'aliquota al 15 per cento si determinerebbe un recupero di gettito annuo per tale imposta di circa 1,62 milioni di euro.

Ai fini della quantificazione del minor gettito derivante dalla disposizione, la RT tiene conto della deduzione forfetaria sui redditi di locazione di fabbricati del 5 per cento e considera un'aliquota marginale media del 32 per cento per i locatori. La perdita di gettito Irpef di competenza annua sarebbe dunque di circa 3,28 milioni di euro, con corrispondenti perdite di gettito a titolo di addizionale regionale e comunale rispettivamente di circa 0,16 e 0,05 milioni di euro ed una perdita di gettito di imposta di bollo di circa 0,08 mln di euro annui.

Al riguardo, si evidenzia che la RT non è stata accompagnata, così come previsto dall'articolo 17, comma 3, della legge di contabilità e finanza pubblica, dal prospetto riepilogativo degli effetti finanziari di ciascuna disposizione ai fini dei saldi di finanza pubblica.

Per quanto concerne il comma 1, si chiedono chiarimenti sia sull'utilizzo di dati riferiti all'anno 2011, pur essendo disponibili dati più aggiornati, di entità significativamente divergente, sia sull'aver indicato, per il quadriennio interessato dall'agevolazione, una perdita di gettito ipotizzata come dato costante nel tempo ed assunta corrispondente negli anni a quella individuata per il 2014.

Con riferimento al primo profilo, si evidenzia che sul sito del MEF - Dipartimento delle Finanze sono stati pubblicati i dati tratti dalle dichiarazioni dei redditi del 2013, riferiti all'anno d'imposta 2012 dai quali risulta che i soggetti che hanno optato per la cedolare sono circa 765.000, nel complesso, con un ammontare imponibile pari a circa 6 mld (con un incremento del 41 per cento rispetto al 2011 e che raggiunge il 44 per cento per l'aliquota al 19 per cento) ed un'imposta dichiarata di 1,2 mld¹⁸. Si deduce inoltre che la percentuale riferibile al regime della cedolare secca con aliquota agevolata è pari al 12 per cento del totale e che quindi la relativa imposta sostitutiva ammonta a circa 144 mln di euro. Tale importo, risultando da un'aliquota del 19 per cento, sottende una base imponibile di circa 758 mln di euro¹⁹. Sono poi disponibili i dati del Bollettino delle entrate tributarie²⁰, che indicano il gettito in 1.040 euro per il 2012²¹ e 1.516 mln per il 2013, con riferimento all'imposta complessiva per cedolare secca. La stima governativa predisposta in RT, utilizzando per la quantificazione del minor gettito per il 2014 una base imponibile di 594 mln di euro, non appare quindi prudentiale.

Il medesimo rilievo è riferibile anche al secondo profilo sopra evidenziato (l'invarianza del minor gettito stimato nel tempo) ove si consideri che la base imponibile per l'aliquota agevolata (del 19 per cento) è stata nel 2011 pari a 540 mln, che la base imponibile per il 2012 (sempre con aliquota del 19 per cento) sembrerebbe, come sopra evidenziato, stimabile in circa 758 mln e che quella per il 2013 (con aliquota al 15 per cento²²) supererebbe l'importo di 1,2 mld²³. - ipotizzando che sia confermata la percentuale del 12 per cento riferibile all'aliquota agevolata rispetto a quanto derivante nel complesso dalla cedolare

¹⁸ Cfr. Mef - Dipartimento delle Finanze - Dati e statistiche - Dichiarazioni fiscali - Anno di imposta 2012 - Irpef, pag. 21

¹⁹ $144/19 \cdot 100 = 758$

²⁰ Cfr. MEF - Dipartimento delle Finanze, Bollettino delle entrate tributarie gennaio-dicembre 2013, n. 142, marzo 2014, pag. 12

²¹ Lo scostamento tra tale dato e quello risultante dalle dichiarazioni dei redditi per il medesimo anno, pari a circa 1,2 mld, appare attribuibile alla diversa natura delle due rilevazioni, nonché al fatto che il pagamento della cedolare secca si effettua attraverso un acconto del 95 per cento, con saldo nell'anno successivo.

²² Per effetto dell'articolo 4 del decreto-legge n. 102 del 2013.

²³ $1.516 \text{ mln} \cdot 12 \% = 182 \text{ mln.}$; a tale imposta, con aliquota del 15% , corrisponde una base imponibile pari a circa 1.213 mln

secca²⁴. Tale trend potrebbe risultare ulteriormente incrementato grazie proprio alla riduzione dell'aliquota al 10 per cento disposta dalla norma in esame, con un effetto incentivante di entità superiore al 5 per cento ipotizzato dalla RT²⁵.

Andrebbe poi valutato l'impatto finanziario che potrebbe derivare dalle eventuali scelte dei proprietari di immobili situati in comuni ad alta tensione abitativa che pagano ad oggi la cedolare secca con aliquota al 21 per cento (in relazione a contratti di locazione a canone di mercato) con riguardo alla possibilità di optare per un contratto a canone concordato: infatti, il sensibile vantaggio relativo derivante dalla scelta le due diverse aliquote ora applicabili,²⁶ potrebbe indurre alcuni proprietari a stipulare nuovi contratti a canone concordato, magari anche in considerazione del periodo di crisi, nel quale può essere più conveniente - sotto il profilo delle scelte razionali - orientarsi verso un'entrata da locazione più contenuta in sostituzione di una più elevata ma più esposta al rischio di morosità a causa del periodo socio-economico che il Paese attraversa.

Per quanto riguarda il comma 2, si rileva che la disposizione appare di non univoca interpretazione. Se da un lato infatti la norma parrebbe consentire ai proprietari e titolari di diritti reali d'uso di esercitare l'opzione per la cedolare secca al 10 per cento anche nei casi di locazione a soggetti, diversi dalle persone fisiche, quali le cooperative e gli enti non profit, ricorrendo le altre condizioni poste dalla norma²⁷, non può escludersi una diversa interpretazione che, facendo leva sul fatto che la norma lega l'opzione ad un dato oggettivo, "*le unità immobiliari abitative locate nei confronti di cooperative o enti senza scopo di lucro*", potrebbe condurre ad una estensione dell'applicabilità del regime della cedolare secca anche a soggetti diversi dalle persone fisiche²⁸.

In considerazione di quanto precede, la RT appare coerente con la prima lettura, dal momento che quantifica il minor gettito riveniente dalla tassazione immobiliare ordinaria unicamente con riferimento all'IRPEF. La stima andrebbe

²⁴ Tale percentuale, oltre ad essere esplicitata sul sito del MEF con riferimento al 2012, emerge anche dall'osservazione dei dati desumibili dalla banca dati Magister, sempre del MEF. Infatti, l'imposta complessiva per cedolare secca per l'anno di imposta 2011 è pari a 875 mln e applicando all'imponibile di 541 mln l'aliquota del 19 per cento si ottiene un importo di 102,9 mln, pari appunto al 12 per cento del citato ammontare complessivo d'imposta.

²⁵ Effetto riferito, come detto, ad una base imponibile ben più esigua di quella riscontrata negli ultimi due anni.

²⁶ Sulla base della modifica ora introdotta, detto vantaggio è pari a circa il 52 per cento, dato dal rapporto tra la differenza delle due aliquote e quella più alta ($11/21 = 52$ per cento); si rammenta che in origine (quando le due aliquote erano il 21 per cento ed il 19 per cento) il vantaggio era solo del 10 per cento, per poi passare al 28 per cento (con le aliquote del 21 e del 15 per cento).

²⁷ Il testo del nuovo comma 6-bis richiama l'opzione di cui al comma 1 dell'articolo 3 del decreto legislativo n. 23/2011, comma che limita l'opzione della tassazione sostitutiva del reddito fondiario ai fini dell'Irpef; tale elemento avvalorava l'interpretazione che i destinatari dell'estensione del beneficio della scelta siano solo soggetti Irpef che possono ora utilizzare la cedolare secca anche in situazioni che, per la legislazione previgente, sarebbero state assoggettate al regime di tassazione ordinaria, senza possibilità di scelta.

²⁸ Senza alcun riferimento espresso ai soggetti IRPEF, esclusivamente a favore dei quali è prevista l'opzione per la cedolare secca.

invece riconsiderata con la valutazione dell'impatto della norma sul gettito IRES qualora si ritenesse esperibile una diversa interpretazione.

Un chiarimento sulla portata normativa della disposizione è quindi opportuno, se del caso anche con apposita modifica normativa, dal momento che esso si riflette sulla quantificazione .

Con l'occasione, andrebbe in ogni caso specificato quale sia il regime di tassazione del reddito fondiario in capo alle cooperative ed enti non a scopo di lucro che subaffittano le unità immobiliari ricevute in locazione.

Si evidenzia infine che, non essendo disponibile un prospetto riepilogativo degli effetti finanziari del provvedimento in esame, non viene data la dovuta evidenza al minor gettito a titolo di addizionale IRPEF, regionale e comunale, al quale dovrebbe corrispondere un incremento nelle spese per trasferimenti ai rispettivi enti territoriali. Tale rilievo riguarda entrambi i commi dell'articolo in esame, in quanto contengono disposizioni che comportano una contrazione del gettito delle addizionali rispetto alla legislazione previgente.

Articolo 10 ***(Edilizia residenziale sociale)***

I commi 1 e 2 evidenziano le finalità che l'articolo si propone in materia di edilizia residenziale sociale e, in particolare, quella dell'incremento degli alloggi sociali.

Il comma 3 reca la definizione di alloggio sociale.

Il comma 4 individua l'ambito di applicazione della norma nei comuni ad alta tensione abitativa, di cui alla delibera CIPE n. 87/03 del 13 novembre 2003, al patrimonio edilizio esistente, ivi compresi gli immobili non ultimati e sugli interventi non ancora avviati provvisti di titoli abilitativi rilasciati entro il 31 dicembre 2013 ovvero regolati da convenzioni urbanistiche stipulate entro la stessa data e vigenti al momento di entrata in vigore del presente decreto.

Il comma 5 elenca i possibili interventi in cui si sostanzia l'edilizia residenziale sociale.

Il comma 6 prevede che le regioni dovranno definire i requisiti di accesso e di permanenza nell'immobile, i criteri e i parametri atti a regolamentare i canoni minimi e massimi di locazione, nonché i prezzi di cessione per gli alloggi concessi in locazione con patto di futura vendita. Le regioni definiscono altresì la durata del vincolo di destinazione d'uso, ferma restando la durata minima già prevista dal legislatore e possono introdurre norme di semplificazione per il rilascio del titolo abilitativo edilizio convenzionato, nonché ridurre gli oneri di urbanizzazione per gli interventi previsti dal presente articolo.

Il comma 7 affida ai comuni l'approvazione dei criteri di valutazione della sostenibilità urbanistica, economica e funzionale dei progetti di recupero, riuso o sostituzione edilizia e determinano le superfici complessive che possono essere cedute ad altri operatori ovvero trasferite su altre aree di proprietà pubblica o privata per le medesime finalità.

Il comma 8 esclude dagli interventi ammissibili quelli su edifici abusivi o siti nei centri storici o in aree ad inedificabilità assoluta. Gli interventi possono essere autorizzati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici e ai regolamenti edilizi ed alle destinazioni d'uso, nel rispetto delle norme e dei vincoli artistici, storici, archeologici, paesaggistici e ambientali, nonché delle norme di carattere igienico-sanitario e degli obiettivi di qualità dei suoli. Gli interventi devono essere regolati da apposito strumento convenzionale sottoscritto dall'operatore privato e dall'Amministrazione comunale.

Il comma 9 dispone che i progetti relativi agli interventi in esame, ad eccezione di quelli riguardanti il mutamento di destinazione d'uso senza opere, devono comunque assicurare, tramite ricorso ad energia prodotta da impianti alimentati da fonti rinnovabili, la copertura del

fabbisogno energetico necessario per l'acqua calda sanitaria, il riscaldamento e il raffrescamento.

Il comma 10 prevede, infine, che al finanziamento degli interventi di cui al comma 5, lettere *d*) ed *e*), nonché di quelli per la realizzazione degli spazi pubblici o riservati alle attività collettive, a verde pubblico o a parcheggi, previste dal DM n. 1444 del 1968, siano destinati fino a 100 milioni di euro, a valere sulle risorse rese disponibili ai sensi dell'articolo 4, comma 2. Con decreto ministeriale viene stabilito il riparto tra le regioni, nonché definiti i criteri per il successivo riparto da parte delle regioni tra i comuni.

La RT, oltre a descrivere la norma, afferma che la disposizione prevede modifiche procedurali e ordinamentali e, pertanto, non determina nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, si segnala che la norma potrebbe essere suscettibile di determinare effetti finanziari negativi laddove prevede che la regione possa ridurre gli oneri di urbanizzazione per gli interventi previsti dalla norma, ovvero che gli interventi possano essere autorizzati in deroga alle previsioni degli strumenti urbanistici, ai regolamenti edilizi ed alle destinazioni d'uso. Infatti, dal tenore della norma non si riesce ad evincere:

- se la riduzione degli oneri di urbanizzazione che rappresenta una entrata tipica dei comuni, sia compensata da appositi trasferimenti da parte delle regioni o meno;
- se la deroga ai tipici strumenti urbanistici e regolamentari dei comuni e alle destinazioni d'uso possa determinare una qualche forma di riduzione delle entrate erariali e delle entrate proprie dell'ente. Infatti, non si comprende se, ad esempio, l'eventuale attuazione di interventi in deroga alle destinazioni d'uso possa comportare anche una variazione nella destinazione e, di conseguenza, modificare alcune delle variabili²⁹ utilizzate per la determinazione della base imponibile su cui calcolare le imposte che insistono sul cespite, con effetti incerti sull'entità del gettito.

Con riferimento alla copertura finanziaria della norma si rinvia a quanto osservato al precedente articolo 4.

Articolo 11 ***(Verifica dell'attuazione del provvedimento)***

La norma dispone che con i provvedimenti di assegnazione delle risorse di cui ai precedenti articolo 1, 4 e 10 sono stabilite anche le modalità di utilizzo delle risorse assegnate, di monitoraggio dell'avanzamento degli interventi e di applicazione di misure di revoca. Le eventuali risorse revocate sono comunque destinate al contrasto del disagio abitativo e sono riprogrammate con decreto ministeriale. È previsto infine una informativa del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti al Consiglio dei Ministri in merito all'attuazione del presente decreto.

²⁹ Ad esempio: la rendita catastale e/o i moltiplicatori catastali.

La RT afferma che la norma, recando disposizioni di carattere ordinamentale, non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 12
(Disposizioni urgenti in materia di qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici)

L'articolo prevede che – nelle more della ridefinizione, entro nove mesi dall'entrata in vigore del presente decreto, della disciplina regolamentare sostitutiva delle disposizioni di cui agli articoli 107, comma 2 e 109, comma 2 del DPCM n. 207 del 2010, annullate dal DPR 30 ottobre 2013 in tema di qualificazione per la partecipazione agli appalti di lavori pubblici, adeguata a quanto rilevato dal Consiglio di Stato nell'adunanza del 16 aprile 2013 – con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti siano individuate le categorie di lavorazioni da intendersi, ai fini della predisposizione dei bandi di gara, a qualificazione obbligatoria e, tra di esse, le cosiddette categorie "superspecialistiche".

La RT si limita ad affermare che la disposizione ha natura ordinamentale e non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, nulla da osservare.

Articolo 13
(Disposizioni urgenti per EXPO 2015)

Il comma 1 permette al Comune di Milano, in vista del grande evento EXPO 2015, di utilizzare anche per l'anno 2015 i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico dell'edilizia, nei limiti previsti dall'articolo 2, comma 8, della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale.

La RT afferma che la disposizione di cui al comma 1 consente al Comune di Milano, in vista di Expo, di utilizzare i proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni previste dal testo unico dell'edilizia, nei limiti previsti dall'art. 2, co. 8, della legge n. 244 del 2007, per spese di manutenzione ordinaria del verde, delle strade e del patrimonio comunale, anche per il 2015.

La disposizione ha carattere ordinamentale e pertanto non determina effetti finanziari negativi sui saldi di finanza pubblica.

Al riguardo, premesso che alla misura vigente, di cui si prevede la proroga al 2015, non sono associabili effetti da considerarsi già scontati nei tendenziali di spesa a legislazione³⁰, non ci sono osservazioni.

³⁰ MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, Dipartimento della R.G.S., I.G.B., RT aggiornata all'A.C. 676-B, Nota n. 48478, del 6 giugno 2013, pagina 20.

Il comma 2 novella l'articolo 5, comma 1, lettera c), del decreto-legge 43/2013; il citato articolo 5, comma 1, contiene una serie di disposizioni concernenti l'evento Expo 2015, al fine di garantire il rispetto dei tempi stabiliti per il suo svolgimento e l'adempimento degli obblighi internazionali assunti dal Governo italiano nei confronti del *Bureau International des Expositions* (BIE) tenuto conto dei tempi di realizzazione dell'evento e delle opere essenziali e connesse, nonché degli interventi strettamente funzionali nelle programmazioni degli enti territoriali. La lettera c) consente alla società Expo 2015 S.p.A. e alle stazioni appaltanti di operare secondo specifiche deroghe alla normativa vigente, nel rispetto dei principi generali e della normativa comunitaria. In particolare, la norma prevede che ai contratti di appalto di lavori, servizi e forniture della società Expo 2015 si applicano direttamente le deroghe normative previste per i contratti pubblici per il Commissario in base a quanto previsto nelle ordinanze di protezione civile richiamate dall'articolo 3, comma 1, lettera a), del citato decreto-legge n. 43 del 2013.

La RT afferma che la norma é volta a consentire per EXPO la deroga agli articoli 26 e 30 del codice dei contratti, in materia di contratti di sponsorizzazione e di concessioni di servizi.

La disposizione ha natura ordinamentale e pertanto non comporta nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Al riguardo, posto che la norma si limita a prevedere la possibilità per gli organismi di gestione dell'*EXPO 2015* di operare in deroga anche in materia di stipula di contratti di sponsorizzazioni e di concessione di servizi, andrebbe richiesta conferma in merito alla neutralità degli effetti per la finanza pubblica.

Il comma 3 modifica l'articolo 10, comma 4, del decreto legislativo n. 23 del 2011 (Disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale), con il quale è dettata la disciplina dei tributi applicabili ai trasferimenti immobiliari, al fine di confermare le agevolazioni fiscali già previste dalla legge n. 3 del 2013 di ratifica dell'accordo internazionale stipulato tra Italia e *Bureau International des Expositions* (BIE), sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano del 2015.

La RT riferisce che la disposizione è finalizzata alla conferma delle agevolazioni fiscali già previste dalla legge n. 3 del 2013 di ratifica dell'Accordo internazionale stipulato tra l'Italia e il *Bureau International des Expositions* che ha sancito l'obbligo internazionale per l'Italia del riconoscimento di esenzioni in materia fiscale per le operazioni legate all'organizzazione dell'Esposizione Universale Milano 2015.

La RT conclude affermando che, tenuto anche conto della natura internazionale dell'obbligo oltre che dell'eccezionalità dell'agevolazione, le esenzioni in parola si configurano in termini di rinuncia a maggior gettito in linea con quanto stimato in sede di ratifica del predetto Accordo internazionale.

Al riguardo, nel presupposto che trattasi di rinuncia ad un maggior gettito rispetto a quello da considerare già scontato nei tendenziali a legislazione vigente, non ci sono osservazioni.

Ad ogni modo, andrebbe chiarito se la mancata soppressione delle esenzioni dall'imposta di registro, di cui all'articolo 10 del decreto legislativo n. 23/2011, in riferimento alle agevolazioni fiscali già stabilite dagli articoli 19 e 20 della legge n. 3/2013 (*Expo*), sia da intendersi integrativo, e non sostitutivo, di quelle previste dall'articolo 10, comma 4, del citato decreto, nel testo vigente, che già esclude dalle citate soppressioni di misure di agevolazione degli atti di trasferimenti, a titolo oneroso, di terreni agricoli purché poste in essere da coltivatori diretti.

Il comma 4 prevede un contributo di 25 milioni di euro per l'anno 2014 a favore del comune di Milano, quale contributo agli oneri che il medesimo comune sostiene per la realizzazione dell'EXPO 2015. Tale contributo è escluso dalle entrate finali rilevanti ai fini del computo del saldo finanziario del patto di stabilità interno per l'anno 2014 del comune di Milano. Al relativo onere per l'anno 2014, si provvede mediante versamento all'entrata del bilancio dello Stato, nel medesimo anno, delle somme iscritte nel conto dei residui relative alle seguenti autorizzazioni di spesa:

- a) euro 10 milioni, relativi all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 251, della legge finanziaria 2006 (*Fondo per le assunzioni a tempo indeterminato*);
- b) euro 13 milioni, relativi all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 527, della legge finanziaria 2007 (*Fondo per ulteriori assunzioni a tempo indeterminato*);
- c) euro 2 milioni, relativi all'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 97, della legge finanziaria 2008 (*Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici*).

La RT afferma che la norma determina effetti finanziari negativi per 25 milioni di euro per l'anno 2014 in soli termini di saldo netto da finanziare, atteso che il contributo attribuito al Comune di Milano non rileva ai fini del patto di stabilità interno. Alla copertura del predetto onere si provvede mediante il versamento all'entrata del bilancio dello Stato, nel medesimo anno, delle somme iscritte nel conto dei residui relative alle seguenti autorizzazioni di spesa:

- a) quanto ad euro 10 milioni, dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 251, della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (*Fondo per le assunzioni a tempo indeterminato*);
- b) quanto ad euro 13 milioni, dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 1, comma 527, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (*Fondo per ulteriori assunzioni a tempo indeterminato*);
- c) quanto ad euro 2 milioni dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 97, della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (*Fondo per la stabilizzazione dei rapporti di lavoro pubblici*).

Al riguardo, per i profili di copertura, andrebbe anzitutto richiesta conferma in merito all'esistenza delle effettive disponibilità - libere da "impegni" già perfezionati, per il 2014 e al netto delle riduzioni già predisposte sulle relative dotazioni annuali, per effetto della intervenuta copertura di oneri

contenuti in altri provvedimenti legislativi di spesa - formatesi, nel conto dei residui e per gli importi distintamente richiamati dalla RT, in relazione agli stanziamenti iscritti nel bilancio di previsione 2014/2016, in riferimento alle autorizzazioni di spesa, richiamate dalla norma alle lettere *a)-c)*, e tutte concernenti la somme destinate alla stabilizzazione a tempo indeterminato di personale precario del pubblico impiego.

Sul punto, precisando che le autorizzazioni di spesa di cui trattasi sono quelle, in particolare, destinate ad assicurare la copertura finanziaria delle cd. "stabilizzazioni" a tempo indeterminato del personale precario da parte, rispettivamente, delle amministrazioni ministeriali e centrali (per le norme contenute nelle richiamate leggi finanziarie 2006, 2007 e 2008) e delle amministrazioni regionali (legge finanziaria 2008), si ribadisce, tuttavia, che le risorse iscritte nel conto dei residui delle relative dotazioni di spesa, previste in ciascuna annualità del bilancio 2014/2016, trattandosi di risorse di parte economica corrente, dovrebbero essere riferibili ad impegni già assunti e ad obbligazioni perfezionate, come peraltro espressamente previsto dall'articolo 34, comma 2, della legge di contabilità.

Nel qual caso, va da sé che la copertura predisposta dalla norma in esame, dei nuovi oneri di cui trattasi, sembrerebbe operare a valere di somme già stanziata in bilancio, cui peraltro corrisponderebbero impegni contabilmente già perfezionati. Ciò che sembrerebbe configurare l'eventualità della formale copertura di un "nuovo" onere, a carico degli stanziamenti già previsti dalla legislazione vigente. La qual cosa come noto non é consentita dalla legge di contabilità.

Articolo 14 ***(Copertura finanziaria)***

L'articolo reca disposizioni volte a fornire la copertura finanziaria agli oneri recati dal provvedimento in esame (precisamente dagli articoli 1, 3, comma 1, lettera *b)*, 6, 7, 8 e 9).

Il comma 1 stabilisce che agli oneri derivanti dagli articoli 1, 3, comma 1, lettera *b)*, 6, 7, 8 e 9 pari complessivamente a 97,71 milioni di euro per l'anno 2014, a 184 milioni di euro per l'anno 2015, a 152,70 milioni di euro per l'anno 2016, a 129 milioni di euro per l'anno 2017, a 86,85 milioni di euro per l'anno 2018, a 83,52 milioni di euro per 2019, a 46,92 milioni di euro per l'anno 2020 e a 18,52 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021, si provvede:

- a) quanto a 5,9 milioni di euro per l'anno 2014 e a 3 milioni di euro per l'anno 2015, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 457, laddove sono definiti i finanziamenti per la concessione di mutui agevolati assistiti da contributo dello Stato per la realizzazione di abitazioni;
- b) quanto a 21,94 milioni di euro per l'anno 2014, 2015 e 2016, a 8,19 milioni di euro per l'anno 2017 e a 8,2 milioni di euro per gli anni 2018 e 2019, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 7-*bis*, del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, laddove è previsto a l.v. un limite d'impegno per l'avvio di programma straordinario di edilizia agevolata;
- c) quanto a 56,81 milioni di euro per gli anni dal 2014 al 2019 e a 28,4 milioni di euro per l'anno 2020, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di

cui all'articolo 22, comma 3, della legge 11 marzo 1988, n. 67, recante un limite d'impegno per interventi in materia di edilizia agevolata;

- d) quanto a 102,25 milioni di euro per l'anno 2015 e a 73,95 milioni di euro per l'anno 2016, a 24 milioni di euro per l'anno 2017, a 5,94 milioni di euro per l'anno 2018, a 18,51 milioni di euro per l'anno 2019 e a 18,52 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica, di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282 (FISPE);
- e) quanto a 5 milioni di euro per l'anno 2014 e a 40 milioni per l'anno 2017, mediante corrispondente riduzione della dotazione del fondo di cui all'articolo 2, comma 616, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relativamente alla eliminazione delle entrate riassegnabili già iscritte in precedenza nello stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- f) quanto a 6,295 milioni di euro per l'anno 2014, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 515, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, relativamente ai finanziamenti destinati alla riduzione del carico IRAP a carico delle persone esercenti attività commerciali, arti e professioni;
- g) quanto a 1,765 milioni di euro per l'anno 2014, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 287, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, le cui risorse sono destinate alla restituzione delle somme relative alle misure in materia previdenziale adottate con l'articolo 18 del decreto legge n. 98/2011 dichiarate illegittime dalla Corte costituzionale;
- h) quanto a 15,9 milioni di euro per l'anno 2018, mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 7.

Il comma 2 stabilisce che i programmi straordinari di edilizia agevolata, assegnatari di risorse ai sensi delle norme di cui alle predette lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1 e per i quali non è stato attivato il mutuo, sono defianziati.

Il comma 3 prevede che il Ministro dell'economia e delle finanze è autorizzato ad apportare, con propri decreti, le occorrenti variazioni di bilancio per l'attuazione del presente decreto.

La RT ribadisce che al comma 1 sono indicate le modalità di copertura degli oneri recati dagli articoli 1, 3, comma 1, lettera *b)*, 6, 7, 8 e 9, pari a complessivi 97,71 milioni di euro per l'anno 2014, a 184 milioni di euro per l'anno 2015, a 152,70 milioni di euro per l'anno 2016, a 129 milioni di euro per l'anno 2017, a 86,85 milioni di euro per l'anno 2018, a 83,52 milioni di euro per l'anno 2019, a 46,92 milioni di euro per l'anno 2020 e a 18,52 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021. A tali oneri si provvede.

In particolare, con il comma 1 si provvede:

- a) quanto a 5,9 milioni di euro per l'anno 2014 e a 3 milioni di euro per l'anno 2015, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 36, comma 1, della legge 5 agosto 1978, n. 457 (contributi agli interventi di edilizia residenziale fruente di mutuo agevolato);
- b) quanto a 21,94 milioni di euro per gli anni 2014, 2015 e 2016, a 8,19 milioni di euro per l'anno 2017 e a 8,2 milioni di euro per gli anni 2018 e 2019, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 3, comma 7-bis, del decreto-legge 7 febbraio 1985, n. 12, (programma straordinario di edilizia agevolata);

- c) quanto a 56,81 milioni di euro per gli anni dal 2014 al 2019 e a 28,4 milioni di euro per l'anno 2020, mediante corrispondente riduzione dell'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 22, comma 3, della legge 11 marzo 1988, n. 67;
- d) quanto a 102,25 milioni di euro per l'anno 2015 e a 73,95 milioni di euro per l'anno 2016, a 24 milioni di euro per l'anno 2017, a 5,94 milioni di euro per l'anno 2018, a 18,51 milioni di euro per l'anno 2019 e a 18,52 milioni di euro a decorrere dall'anno 2020, mediante corrispondente riduzione del Fondo per interventi strutturali di politica economica ;
- e) quanto a 5 milioni di euro per l'anno 2014 e a 40 milioni per l'anno 2017, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo di cui all'articolo 2, comma 616, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, relativo allo stato di previsione del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti;
- f) quanto a 6,295 milioni di euro per l'anno 2014, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 515, della legge 24 dicembre 2012, n. 228, istituito, a decorrere dal 2014, nello stato di previsione del Ministero dell'economia e delle finanze;
- g) quanto a 1,765 milioni di euro per l'anno 2014, mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo di cui all'articolo 1, comma 287, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, istituito al fine di rimborsare le somme versate all'entrata del bilancio dello Stato ai sensi dell'articolo 18 del decreto-legge 6 luglio 2011, n. 98;
- h) quanto a 15,9 milioni di euro per l'anno 2018, mediante utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 7.

Oneri (artt. 1,3,6,7,8,9)

(mln di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|-------------------------|--------------|---------------|---------------|---------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| art. 1, co. 1 | 50,00 | 50,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | 0,00 | - |
| art. 1, co. 2 | 15,73 | 12,73 | 59,73 | 36,03 | 46,10 | 46,10 | 9,50 | - |
| art. 3, co. 1, lett. b) | 0,00 | 18,90 | 18,90 | 18,90 | 18,90 | 18,90 | 18,90 | - |
| art. 6 | 0,00 | 28,50 | 16,10 | 16,10 | 16,10 | 16,10 | 16,10 | 16,10 |
| art. 7 | 0,00 | 37,10 | 21,20 | 21,20 | -15,90 | 0,00 | 0,00 | - |
| art. 8 | 0,00 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 | 0,50 |
| art. 9 | 31,98 | 36,27 | 36,27 | 36,27 | 5,25 | 0,00 | 0,00 | - |
| TOTALE | 97,71 | 184,00 | 152,70 | 129,00 | 70,95 | 81,60 | 45,00 | 16,60 |

Coperture (art.14)

(mln di euro)

| | 2014 | 2015 | 2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 e P |
|------------------------------|--------------|------------|--------------|------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| art. 36, co. 1, L. 457/1978 | 5,9 | 3 | | | | | | |
| art. 3, co. 7-bis, L.12/1985 | 21,94 | 21,94 | 21,94 | 8,19 | 8,2 | 8,2 | | |
| art. 22, co. 3, L. 67/1988 | 56,81 | 56,81 | 56,81 | 56,81 | 56,81 | 56,81 | 28,4 | |
| art.10,c.5, dl 282/2004 | | 102,25 | 73,95 | 24 | 5,94 | 18,51 | 18,52 | 18,52 |
| art. 2, co. 616, L.F. 2008 | 5 | | | 40 | | | | |
| art. 1,c. 515, L.F. 2013 | 6,295 | | | | | | | |
| art. 1, co. 287, L.S. 2013 | 1,795 | | | | | | | |
| >entrate articolo 7 | | | | | 15,9 | | | |
| Totale coperture | 97,74 | 184 | 152,7 | 129 | 86,85 | 83,52 | 46,92 | 18,52 |

Il comma 2 prevede il defianziamento dei programmi straordinari di edilizia agevolata assegnatari di risorse ai sensi delle disposizioni indicate alle lettere *a)*, *b)* e *c)* del comma 1, per i quali non sono stati attivati i relativi mutui.

Il comma 3 autorizza il Ministro dell'economia e delle finanze ad apportare, con propri decreti, le variazioni di bilancio necessarie per l'attuazione del presente decreto.

Al riguardo, é necessario soffermarsi sui profili metodologici, inerenti in primis alla stessa formulazione dell'articolo di copertura, e ai criteri adottati nell'esame da parte della RT delle norme ivi contenute, dal momento che emergono alcune discrasie rispetto ai principi e alle regole che si impongono si per la copertura di nuovi oneri dall'articolo 17 della legge di contabilità che per la rappresentazione degli effetti finanziari sui saldi di finanza pubblica.

Sul punto, premesso che il dispositivo si limita a contrapporre, indistintamente, e per il loro valore complessivo, le risorse destinate alla copertura finanziaria di alcune delle misure previste dal provvedimento in esame, in termini di riduzione della spesa ovvero di maggiore entrata, ivi puntualmente indicate alle lettere *a)-h)*, va segnalato che il combinato disposto del comma 3, primo periodo, e del comma 4, del medesimo articolo della legge di contabilità stabilisce che i provvedimenti contenenti norme per cui si prevedono nuovi o maggiori "oneri", debbano sempre essere accompagnati da una RT contenente - analiticamente, per ciascuna delle norme che comportino maggiori oneri - l'esame delle singole modalità di copertura finanziaria, con l'indicazione della loro natura "economica" e del loro profilo "cronologico", al fine di consentirne lo scrutinio in sede parlamentare e la verifica della piena e regolare compensazione dei nuovi oneri per ciascuna delle annualità interessate, rispetto agli effetti d'impatto sui saldi tendenziali di finanza pubblica. Il profilo metodologico sinteticamente delineato si rivela ancor più essenziale, allorché si tratti di consentire altresì la verifica parlamentare della natura dei fattori legislativi coinvolti nella dinamica onere/copertura, ossia dello scrutinio "qualitativo" delle soluzioni adottate per la compensazione finanziaria nella scelta della natura dei mezzi.

In tal senso, a titolo esemplificativo, si segnala che il ricorso, a fini di copertura, alla riduzione di autorizzazioni di spesa già previste a legislazione vigente sotto forma tetto massimo - ad esempio, mediante dal definanziamento di un limite massimo di spesa già esistente - si presenta come forma legittima di copertura di un nuovo o maggiore onere, ma solo allorché quest'ultimo si presenti pienamente "modulabile" trattandosi di copertura assicurata da un ammontare definito e massimo di risorse³¹.

In alternativa la norma primaria dovrebbe prevedere dei meccanismi procedurali che siano comunque idonei ad assicurare le compatibilità dei nuovi oneri con una autorizzazione di spesa predisposta come tetto massimo.

Ne consegue, la nota fondamentale distinzione metodologica, sancita all'articolo 17, comma 1, della legge di contabilità, tra le coperture riconducibili alle autorizzazioni di spesa che siano da intendersi come limiti massimi di spesa, distintamente da quelle invece che siano da invece considerarsi in sé come "previsioni" di spesa. E la prevista necessità, in quest'ultimo caso, che l'autorizzazione di spesa (e la relativa copertura) debbano essere sempre accompagnate dall'apposizione di una clausola di salvaguardia, rispondente ai criteri stabiliti al comma 12 del medesimo articolo 17 della legge di contabilità, nei termini che siano idonei a compensare gli eventuali effetti finanziari aggiuntivi rispetto a quelli originariamente previsti.

Pertanto, venendo al merito dell'articolo in esame, si rileva che tra le disposizioni onerose di cui si ivi provvede alla copertura, sembrerebbero senz'altro compatibili con un meccanismo di "tetto" massimo di spesa, solo quelle predisposte in riferimento agli articoli 1 e 3, comma 1, lettera *b*), in quanto ivi si presenterebbero le caratteristiche di piena ed evidente modulabilità dei relativi oneri, entro un ammontare definito e insuperabile di risorse.

D'altro canto, va invece rilevato che in relazione alle misure d'onere previste agli articoli 6, 7, 8 e 9 del provvedimento, in considerazione della natura dei dispositivi di spesa ivi contemplati (riconducibili alla specie dei *c.d. entitlements*), sembrerebbero piuttosto avere le caratteristiche delle autorizzazioni di spesa formulate come mere "previsioni" di spesa³²: ragion per cui - rinviando

³¹ Atteso che l'eventuale copertura di un onere avente natura chiaramente non modulabile (es. beneficio riconosciuto direttamente dalla norma "primaria"), mediante la riduzione di una autorizzazione di spesa vigente prevista sotto forma di "limite" massimo, si accompagnerebbe al rischio che si determini poi una scopertura dell'onere "effettivo" rispetto alla spesa pur stabilita in sede di previsione, e dotata di copertura finanziaria solo nel limite delle risorse ivi autorizzate.

³² In particolare, va segnalato che: all'articolo 6, si stabilisce che i redditi derivanti da locazioni di edifici destinati ad edilizia sociale non concorrano alla formazione della base imponibile nella misura del 40 per cento dei medesimi. In termini analoghi, all'articolo 7, si prevede che al conduttore di contratti di locazione di immobili di edilizia sociale spetti una detrazione "pari a" 900 o 450 euro, a seconda che il reddito complessivo risulti, rispettivamente, inferiore a 15.400 euro e superiore a tale importo ma inferiore a 31.000 euro annui circa. All'articolo 8, la norma ivi indicata prevede, in relazione alla possibilità di riscatto degli immobili di edilizia sociale da parte dei conduttori, dopo 7 anni di locazione, sia riconosciuto un credito d'imposta pari alle imposte pagate sui canoni di locazione percepiti da parte del proprietario. L'articolo 9 stabilisce infine la riduzione della cedolare secca al 10 per cento sui canoni relativi ad immobili locati a canone *cd. "concordato"*. Si tratta, nei casi richiamati, di dispositivi che

all'esame dei relativi articoli per le valutazioni in merito alla corretta quantificazione dei loro effetti finanziari per le singole annualità - sembrerebbe che i relativi dispositivi di copertura andrebbero opportunamente integrati dall'apposizione di una specifica clausola di salvaguardia.

Ne segue che il dispositivo di copertura, così come formulato dall'articolo in esame, andrebbe sostituito con una formulazione che definisca, in relazione alle singole norme onerose richiamate, le modalità e gli strumenti adottati di volta in volta a copertura dei relativi oneri.

In tal senso, va anche segnalato che la rappresentazione dei profili finanziari concernenti il raccordo tra maggiori oneri, e le risorse indicate a copertura, andrebbe accompagnata, per ciascuna norma, ai sensi dell'articolo 17, comma 3, dall'allegazione alla RT di un prospetto riepilogativo contenente il riassunto degli effetti finanziari associati a ciascuna disposizione (di maggiori oneri, quanto di maggiore copertura finanziaria) in cui ne sia distintamente evidenziato l'impatto su tutti i saldi di finanza pubblica, per ciascuna delle annualità coinvolte.

Ad ogni modo, sempre per i profili di copertura, sulle lettere a)-g) del comma 1, andrebbe comunque richiesta conferma in merito all'effettiva esistenza delle disponibilità a valere degli stanziamenti ivi richiamati, rispetto agli oneri previsti dal provvedimento in esame. Parimenti, sul comma 2, andrebbero richieste conferme circa l'effettiva possibilità ivi prevista di procedere al definanziamento dei programmi di edilizia agevolata, nei limiti delle risorse relative ai mutui non ancora attivati.

Infine, si segnala che l'ammontare degli oneri complessivamente segnalato in relazione alle annualità 2018 e seguenti si palesa di importo inferiore rispetto alle coperture complessivamente indicate dall'articolo in esame.

riconoscono tutti un beneficio ai soggetti che si trovino nel possesso dei requisiti previsti di volta in volta dalle norme (cd. *entitlements*) indipendentemente dalla effettiva adeguatezza delle risorse indicate a copertura. Rispetto alla natura chiaramente non "rimodulabile" del fattore di spesa ivi considerato, la relativa autorizzazione dovrebbe essere considerata sotto forma di "previsione" piuttosto che di limite "massimo" di spesa.

Ultimi dossier del Servizio del Bilancio

Feb 2014

[Nota di lettura n. 32](#)

A.S. 1275: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 10 dicembre 2013, n. 136, recante disposizioni urgenti dirette a fronteggiare emergenze ambientali e industriali ed a favorire lo sviluppo delle aree interessate" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 33](#)

A.S. 1254: "Conversione in legge del decreto-legge 23 gennaio 2014, n. 3, recante disposizioni temporanee e urgenti in materia di proroga degli automatismi stipendiali del personale della scuola"

"

[Nota di lettura n. 34](#)

A.S. 1288: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 146, recante misure urgenti in tema di tutela dei diritti fondamentali dei detenuti e di riduzione controllata della popolazione carceraria" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Documentazione di Finanza pubblica n. 3](#)

Rapporto macroeconomico sugli squilibri macroeconomici

"

[Nota di lettura, n. 35](#)

A.S. 1299: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per la riduzione dei premi RC-auto, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Nota di lettura n. 36](#)

A.S. 1214-B: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 150, recante proroga di termini previsti da disposizioni legislative"

"

[Elementi di documentazione n. 8](#)

LEGISLAZIONE DI SPESA 1° GENNAIO – 31 DICEMBRE 2013

Mar 2014

[Elementi di documentazione n. 9](#)

La *spending review* e il Programma di lavoro del Commissario straordinario per la revisione della spesa

"

[Nota di lettura n. 37](#)

A.S. 1212: "Disposizioni sulle Città metropolitane, sulle Province, sulle unioni e fusioni di Comuni" (Approvato dalla Camera dei deputati)

"

[Documentazione di finanza pubblica n. 4](#)

Le previsioni invernali della Commissione europea: profili macroeconomici e di finanza pubblica

"

[Nota di lettura n. 38](#)

A.S. 1401: "Conversione in legge, con modificazioni, del decreto-legge 28 gennaio 2014, n. 4, recante disposizioni urgenti in materia di emersione e rientro di capitali detenuti all'estero, nonché altre disposizioni urgenti in materia tributaria e contributiva e di rinvio di termini relativi ad adempimenti tributari e contributivi" (Approvato dalla Camera dei deputati)

Apr 2014

[Nota di lettura n. 39](#)

A.S. 1328: "Disposizioni in materia di semplificazione, razionalizzazione e competitività agricole del settore agricolo, agroalimentare e della pesca (collegato alla manovra di finanza pubblica)"

"

[Nota di lettura n. 40](#)

A.S. 1417: "Conversione in legge del decreto-legge 31 marzo 2014, n. 52, recante disposizioni urgenti in materia di superamento degli ospedali psichiatrici giudiziari"