

XV legislatura

**A.S. 1231:
"Interventi per la riduzione del
disagio abitativo per particolari
categorie sociali"**

Gennaio 2007
n. 21



servizio del bilancio
del Senato



Servizio del Bilancio

Direttore dott. Clemente Forte

tel. 3461

Segreteria

sig.ra Olimpia Piscitelli

dott.ssa Carla Di Falco

dott.ssa Valeria Bevilacqua

Sig.ra Egizia Barlafante

tel. 2117 - 4644

Uffici

Documentazione degli effetti finanziari dei testi legislativi

.....

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

dott. Luca Rizzuto

tel. 3768

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

dott. Renato Loiero

tel. 2424

Consigliere addetto al Servizio

dott. Stefano Moroni

tel. 3627

Segretari parlamentari

dott.ssa Anna Elisabetta Costa

dott.ssa Alessandra Di Giovambattista

sig. Cristiano Lenzini

dott. Vincenzo Bocchetti

dott. Maurizio Sole

Indice

Articolo 1 (<i>Sospensione delle procedure esecutive di rilascio</i>)	1
Articolo 2 (<i>Benefici fiscali</i>).....	3
Articolo 3 (<i>Interventi dei comuni per l'edilizia sovvenzionata e agevolata e per la graduazione degli sfratti</i>)	7
Articolo 4 (<i>Concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica</i>).....	9
Articolo 5 (<i>Definizione di alloggio sociale</i>)	10
Articolo 6 (<i>Proroga dei termini di inizio dei lavori degli alloggi di edilizia residenziale in locazione</i>)	11
Articolo 7 (<i>Modifiche agli articoli 27 e 28 della legge 27 luglio 1978, n. 392</i>)	12
Articolo 9 (<i>Copertura finanziaria</i>)	13

Il presente disegno di legge, trasmesso dalla Camera dei deputati, è stato emanato alla luce della mancata conversione in legge del decreto-legge n. 261 del 2006, nonché allo scopo di definire disposizioni organiche dirette a contenere il disagio abitativo per particolari categorie di persone svantaggiate, soggette a procedure esecutive di rilascio per finita locazione degli immobili ad uso abitazione e residenti nei comuni capoluoghi di provincia, nei comuni con essi confinanti con popolazione superiore a 10.000 abitanti e nei comuni ad alta tensione abitativa.

Articolo 1

(Sospensione delle procedure esecutive di rilascio)

L'articolo individua i soggetti destinatari del provvedimento di sospensione in esame; in particolare, si tratta di conduttori che siano o abbiano nel proprio nucleo familiare persone ultrasessantacinquenni, figli a carico, malati terminali o portatori di *handicap* con invalidità superiore al 66%, con reddito annuo lordo complessivo familiare inferiore a 27mila euro.

La sospensione delle procedure di sfratto, finalizzata al passaggio da “casa a casa” dei soggetti citati, ha la durata di otto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore del provvedimento in esame.

La sussistenza dei requisiti suddetti è autocertificata dai soggetti interessati.

Per quanto concerne invece le locazioni di unità immobiliari appartenenti ai soggetti specificatamente individuati dal comma 3 dell'articolo in esame ed il cui patrimonio è qualificabile come “grande proprietà”, il termine di sospensione delle procedure di sfratto è fissato in diciotto mesi a decorrere dalla data di entrata in vigore della presente legge.

Viene riconosciuta al locatore, con il comma 4, la maggiorazione del canone di locazione di cui all'articolo 6, comma 6, della legge n. 431 del 1998 (aggiornamento ISTAT).

Il comma 5 prevede la decadenza del beneficio della sospensione delle procedure esecutive di rilascio in caso di mancato pagamento del canone nei limiti di cui all'articolo 5 della legge n. 392 del 1978.

Infine il comma 6, in ottemperanza alle sentenze della Corte Costituzionale, sancisce la non operatività della sospensione delle procedure di sfratto nel caso in cui il locatore dimostri di trovarsi nelle stesse condizioni del soggetto beneficiario delle disposizioni recate dall'articolo in esame o nelle condizioni di necessità sopraggiunta dell'abitazione.

Al riguardo, si rinvia, per l'esame delle conseguenze finanziarie, all'articolo 2.

Articolo 2

(Benefici fiscali)

Il presente articolo riproduce la disciplina dei benefici fiscali prevista dal citato decreto-legge n. 261 del 2006 (non convertito nei termini) e consistente nella esclusione del reddito dei fabbricati oggetto della disposizione in discorso, per tutto il periodo della sospensione, dal reddito imponibile a fini IRPEF ed IRES¹.

Viene inoltre prevista la facoltà per i Comuni di prevedere esenzioni o riduzioni a fini ICI.

La RT ripercorre le medesime modalità di definizione del minor gettito, ascrivibile a tale disposizione, utilizzate per la quantificazione del citato decreto-legge n. 261 del 2006; in particolare, essa si basa su dati diffusi dal Ministero dell'interno e relativi ai provvedimenti di sfratto emanati nell'anno 2004.

Nello specifico, al numero di richieste di esecuzione, pari a 74.755, si applica la percentuale del 28%, che rappresenta l'incidenza degli sfratti per finita locazione sull'ammontare totale.

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

¹ Si rammenta che i benefici in parola erano recati dall'articolo 2, comma 1, del decreto-legge n. 23 del 2006.

La RT ipotizza inoltre che la percentuale dei soggetti che presentano i requisiti di cui all'articolo 1, commi 1 e 3, sia pari al 50%.

Viene inoltre utilizzata la banca dati delle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2003, al fine di ottenere una stima dell'ammontare medio annuo del canone di locazione percepito dai soggetti locatari; tale ammontare, stimato in circa 3.600 euro, viene fatto pari a 5.000 euro, al netto della deduzione prevista (15%), per tener conto del fatto che la disciplina in esame si applicherà in Comuni nei quali il valore medio dei canoni di locazione è più elevato della media nazionale.

Pertanto, moltiplicando il citato canone di locazione medio stimato (pari a 5.000 euro) per il tempo di sospensione dei provvedimenti di sfratto, nonché per l'aliquota marginale media per le persone fisiche e per le società (ipotizzata pari al 28%), si ottiene una perdita di gettito a titolo di IRPEF, IRES ed addizionali regionali e comunali per il 2006 pari a 6,15 mln (facendo salva l'ipotesi che le norme entrino in vigore entro il dicembre 2006), a 32,55 mln per il 2007 ed a 7,5 mln per il 2008.

Per il 2008 l'effetto di perdita è relativo ai soli soggetti di cui al citato articolo 1, comma 3, e pertanto coinvolge esclusivamente il gettito a titolo di IRES.

L'andamento di cassa per effetto del meccanismo del saldo-acconto vede una perdita di gettito pari a 10,35 mln per il 2007, a 52,35 mln per il 2008 ed un recupero di gettito pari a 10,8 mln per l'anno 2009.

Al riguardo, essendo la RT analoga a quella presentata in sede di esame del citato decreto-legge n. 261 del 2006, si richiamano le osservazioni effettuate al riguardo², in particolare relativamente al mancato aggiornamento dei dati sui quali è stimato il minor gettito.

Infatti, la RT in esame ripercorre la medesima logica di determinazione del reddito medio, estrapolato al 2006 e fatto pari a 3.600 euro annui, utilizzata dal precedente provvedimento di proroga degli sfratti.

In particolare si sottolinea che la banca dati è sempre quella relativa alle dichiarazioni dei redditi delle persone fisiche presentate nel 2003, laddove si potrebbe utilizzare dati più recenti³.

In più occorre sottolineare, come peraltro già evidenziato in precedenza⁴, che nella RT relativa al decreto-legge n. 240 del 2004, in materia di accesso alla locazione da parte di conduttori in condizioni di disagio abitativo conseguente a provvedimenti esecutivi di rilascio, la quantificazione del canone medio annuo di locazione, sulla base dei dati desunti dagli archivi del registro relativi all'anno 2001, era fatta pari a circa 4.820 euro nel caso di locatari privati; inoltre, veniva stimata un'aliquota marginale media tra IRPEF ed IRES pari al 30%.

Volendo riparametrare tale valore con la percentuale di incremento contenuta nella RT e fatta pari al 39%⁵ circa e considerando l'abbattimento forfetario del 15% sul canone medio di locazione desumibile dagli archivi del registro (per cui il valore di riferimento diviene pari a circa 4.100 euro), si otterrebbe un valore

² Si veda Nota di lettura n. 11 dell'ottobre 2006.

³ Sono ad esempio già disponibili i dati tratti da SINTESI – Ministero dell'economia e delle finanze – dichiarazioni presentate nel 2004.

⁴ Al riguardo si veda la Nota di lettura n. 186 del 2006, concernente la precedente proroga degli sfratti di cui al citato decreto-legge n. 23 del 2006.

⁵ Tale percentuale di incremento si ottiene da $(5000-3600/3600*100)$.

medio di locazione pari a circa 5.700⁶ euro l'anno a fronte degli ipotizzati 5.000 euro.

Laddove è evidente che tale diverso canone medio di locazione, come anche la differente percentuale marginale media delle imposte dirette, è in grado di produrre una più elevata perdita di gettito.

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

Inoltre, nulla viene detto con riferimento alle quantità delle richieste di esecuzione presentate dalle persone giuridiche, nonché alla stima dei canoni medi di locazione ad esse pagati.

Con riferimento invece alla modulazione dell'onere nel tempo esposta nella RT annessa al provvedimento in esame occorre evidenziare che, non essendo quest'ultimo ancora entrato in vigore, si dovrebbe considerare il minor gettito esclusivamente con riferimento agli anni 2007 e 2008 (con eventuale trascinamento al 2009 nel caso in cui il disegno di legge in esame entri in vigore dopo la metà dall'anno in corso), escludendo pertanto il riferimento all'anno 2006.

Al riguardo, peraltro, il successivo articolo 9 recante la copertura finanziaria fa riferimento (in virtù di un emendamento presentato nel corso dell'esame presso la Camera) alla copertura del minor gettito complessivo da imputare al solo anno 2008.

A prescindere dalle osservazioni sulle modalità di copertura, per le quali si rinvia al successivo articolo 9, solleva dubbi l'esattezza del

⁶ Il calcolo è il seguente: $(4100 \cdot 39\%) + 4100$.

riferimento temporale; ed infatti, essendo l'onere di competenza e di cassa relativo agli anni 2007 e 2008 (per quanto riguarda il 2007 il riferimento in termini di cassa è esclusivamente da intendersi per gli importi delle due rate di acconto da versare entro il 2007), sembrerebbero impropri il rinvio della copertura, per l'intero importo, al solo anno 2008 e la mancata considerazione di effetti per l'anno 2007.

Inoltre, per effetto della procedura di saldo/acconto, sembrerebbe inesatto l'importo del maggior gettito da ascrivere all'anno 2009, che dovrebbe essere individuato in circa 16,5 mln di euro a fronte degli ascritti 10,8mln di euro.

Appare pertanto opportuno ottenere chiarimenti da parte del Governo.

Articolo 3

(Interventi dei comuni per l'edilizia sovvenzionata e agevolata e per la graduazione degli sfratti)

Il presente articolo è stato oggetto di modifiche da parte della Camera dei deputati; nello specifico si evidenzia l'allungamento dei termini (da 45 giorni a tre mesi) per la definizione del piano straordinario di edilizia residenziale pubblica, che non viene più predisposto dai Comuni d'intesa con le Regioni, bensì dalle Regioni e dalle province autonome di Trento e Bolzano su proposta degli enti locali interessati; inoltre la modifica stabilisce che il piano in esame, precedentemente definito come "pluriennale", si sviluppi nel triennio.

E' inoltre prevista al comma 2 la possibilità di istituire apposite commissioni, la cui convocazione è demandata alle prefetture, per l'eventuale graduazione delle azioni di rilascio finalizzate a favorire il passaggio da "casa a casa" per i soggetti individuati dal suddetto articolo 1, comma 1, nonché per le famiglie collocate utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso agli alloggi di edilizia residenziale pubblica.

Con riferimento a tale ultimo aspetto **la RT** non considera la norma.

Al riguardo, non è chiaro se l'istituzione delle commissioni di cui al comma 2 competa agli enti locali o alle prefetture. Nel primo caso, data la facoltatività della decisione, non si porrebbero problemi di copertura, restando una libera scelta del singolo Comune quella di procedere o meno all'istituzione a carico della finanza comunale, mentre nel secondo potrebbero emergere per le prefetture, cui spetta la convocazione e la definizione del funzionamento e composizione delle citate commissioni, oneri di natura amministrativa che, in tal caso, andrebbero quantificati ed opportunamente coperti, ove tali strutture esercitino tale facoltà (l'opposto dovendosi verificare nel caso di carenza di copertura).

Appare pertanto opportuno che il Governo fornisca chiarimenti in merito.

Articolo 4

(Concertazione istituzionale per la programmazione in materia di edilizia residenziale pubblica)

Tale articolo, al fine di realizzare il programma nazionale di edilizia residenziale pubblica, disciplina la convocazione di un tavolo di concertazione generale sulle politiche abitative tra istituzioni ed associazioni interessate.

Sarà il Ministro delle infrastrutture, di concerto con i Ministri della solidarietà sociale, dell'economia e delle finanze, per le politiche giovanili e le attività sportive e delle politiche per la famiglia, a predisporre, entro due mesi dalla conclusione dei lavori del tavolo di concertazione, un programma nazionale di edilizia residenziale pubblica.

Le finalità in esso previste saranno raggiungibili anche mediante l'acquisizione ed il recupero di edifici esistenti, alloggi in locazione a canone sociale e concordato, la riqualificazione di quartieri degradati nonché attraverso proposte normative di natura fiscale e per la normalizzazione del mercato immobiliare.

Un emendamento approvato durante l'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati ha previsto che tale programma, oltre a vedere la continuità della cooperazione tra Stato, regioni ed enti locali finalizzata alla riduzione del disagio abitativo, venga attuato nell'ambito degli stanziamenti già disponibili a legislazione vigente escludendo, pertanto, nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

La RT non stima maggiori oneri per tale disposizione.

Al riguardo, si evidenzia l'eventualità che dalla predisposizione del tavolo di concertazione e dal suo funzionamento possano emergere oneri di natura amministrativa non quantificati nell'ambito del provvedimento in esame.

Sarebbero pertanto utili chiarimenti in merito.

Articolo 5

(Definizione di alloggio sociale)

Il presente articolo è stato introdotto con emendamento durante l'esame del provvedimento presso la Camera dei deputati; in esso è previsto che il Ministro delle infrastrutture, anche in ottemperanza a quanto previsto dalla Commissione europea in materia di aiuti di Stato a favore degli alloggi sociali (decisione 2005/842/CE), definisca con proprio decreto le caratteristiche ed i requisiti degli "alloggi sociali" esenti dall'obbligo di notifica degli aiuti di Stato.

Al riguardo, nulla da osservare per quanto di competenza.

Articolo 6

(Proroga dei termini di inizio dei lavori degli alloggi di edilizia residenziale in locazione)

Anche tale articolo è stato inserito con un emendamento approvato alla Camera; con esso si proroga il termine di inizio dei lavori degli alloggi di edilizia residenziale in locazione, finanziati ai sensi dell'articolo 145, comma 33, della legge n. 388 del 2000 e definiti con DM 27/12/2001 (c.d. programma "20.000 abitazioni in affitto"), al 31 maggio del corrente anno.

Al riguardo occorre evidenziare che l'articolo 7 del citato DM 27/12/2001 prevede la revoca del finanziamento nel caso di interventi per i quali i lavori non siano stati avviati entro i termini stabiliti nel decreto stesso, nonché la riassegnazione delle somme da parte delle Regioni per l'attuazione degli interventi utilmente collocati nell'elenco dei lavori.

Ciò posto, occorre verificare la disponibilità delle somme stanziare per detti interventi alla luce della proroga dei termini contenuta nell'articolo in discorso.

Ed infatti sembrerebbe che, con decreto del Ministro delle infrastrutture e dei trasporti del 17/03/2003, le somme in discorso siano state ripartite tra le regioni e le province autonome di Trento e Bolzano, con ciò facendo ipotizzare una mancanza di fondi per la copertura della proroga del termine di inizio dei lavori per alloggi di edilizia residenziale in locazione.

Appaiono pertanto necessari chiarimenti in merito.

Articolo 7

(Modifiche agli articoli 27 e 28 della legge 27 luglio 1978, n. 392)

Il presente articolo, introdotto da un emendamento approvato presso la Camera, prevede la proroga dei contratti di locazione degli immobili adibiti ad attività teatrali.

Nello specifico, con il comma 1 vengono modificati gli articoli 27 e 28 della legge n. 392 del 1978, che attualmente si riferiscono esclusivamente alla durata delle locazioni degli immobili adibiti ad attività alberghiere.

Tale disposizione prevede che, nel caso di attività alberghiere, la locazione di immobili non possa essere inferiore a nove anni, rinnovabili tacitamente; l'articolo in esame riconduce alla medesima normativa anche le locazioni di immobili adibiti ad attività teatrale.

Con il comma 2 si provvede pertanto, alla luce della nuova disposizione introdotta con il comma 1 del presente articolo, a prorogare gli attuali contratti di locazione di locali adibiti a teatro la cui scadenza è successiva all'entrata in vigore del disegno di legge in esame, esclusi i casi di convalida di sfratto per morosità.

I contratti predetti, alla data della prima scadenza successiva all'entrata in vigore del disegno di legge in oggetto, sono rinnovati di diritto per un periodo di nove anni, fatta salva la possibilità per le parti di pattuire una durata maggiore.

Al riguardo non si ha nulla da osservare.

Articolo 9

(Copertura finanziaria)

Con l'articolo in esame si provvede a coprire l'onere recato dalle disposizioni contenute nell'articolo 2 citato; in particolare, il minor gettito, valutato in 63 mln nell'anno 2008, viene coperto a valere sull'autorizzazione di spesa di cui all'articolo 2, comma 4, del decreto-legge n. 106 del 2005, convertito con modificazioni dalla legge n. 156 del 2005, in materia di premio di concentrazione per le imprese.

Nello specifico, con il comma 2 dell'articolo in discorso, viene prevista la conservazione dell'importo dei citati 63 mln nel conto dei residui e il versamento ad apposita contabilità speciale di tesoreria per essere riversato all'entrata del bilancio dello Stato nell'anno 2008.

Il successivo comma 3 contiene la clausola di salvaguardia degli oneri di cui al presente ddl, prevedendo il monitoraggio da parte del Ministro dell'economia e delle finanze anche con finalità di adozione di provvedimenti correttivi volti ad arginare eventuali scostamenti degli effetti finanziari e l'obbligo di trasmettere alle Camere gli eventuali decreti di autorizzazione al ricorso al Fondo di riserva per le spese obbligatorie e d'ordine di cui all'articolo 7, comma 2, numero 2), della legge n. 468 del 1978.

Al riguardo, nel ribadire la problematica in precedenza evidenziata in relazione all'art. 2 circa la perplessità che genera l'attribuzione dell'ammontare dell'onere al solo esercizio finanziario 2008, si evidenzia che la modalità di copertura utilizzata risulta di

problematica coerenza con le vigenti norme di contabilità sotto diversi profili.

In primo luogo, dall'interrogazione del sistema informativo della RGS non risultano somme a titolo di residui 2007 sul capitolo in questione (7814-Ministero dell'economia), il che fa presumere che tali risorse – in assenza dell'entrata in vigore del presente provvedimento entro il termine di chiusura dell'esercizio 2006 – siano andate in economia, il che priva di copertura il disegno di legge.

Comunque, la conservazione di somme in conto residui per il successivo riversamento all'entrata del bilancio dello Stato (previo versamento in contabilità speciale di tesoreria) nell'esercizio finanziario successivo (2008) determina effetti in termini di fabbisogno e indebitamento netto della P.A. privi di compensazione in tale esercizio. Ciò considerato che i termini di conservazione in bilancio dei residui sono fissati dalle vigenti norme di contabilità in un anno.

Si segnala altresì che le risorse utilizzate (quelle di cui al citato decreto-legge n. 106 del 2005) hanno natura di conto capitale, laddove l'onere consiste in minori entrate di parte corrente, anche se ciò non pone un problema formale, in virtù del riversamento in tesoreria delle disponibilità in questione.

Ad ogni modo va valutato se le somme conservate al conto dei residui e che con il provvedimento in esame vengono, previo versamento ad apposita contabilità speciale di tesoreria, riversate all'entrata del bilancio dello Stato, si riferiscano a stanziamenti non più utilizzabili dai potenziali soggetti fruitori del premio di concentrazione. Infatti, pur essendo la richiesta del credito d'imposta

da parte delle microimprese che prendono parte ai processi di concentrazione, così come disciplinato dal citato decreto-legge n. 106 del 2005, subordinata a un tetto di spesa, occorre escludere che sia ancora utilizzabile l'importo di 63 mln posto a copertura del provvedimento in esame.

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

Senato della Repubblica
www.Senato.it