

Audizione sul DDL 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)**

presso le Commissioni riunite

VIII Lavori Pubblici e XIII Territorio e Ambiente del Senato

15 aprile 2014

Sommario

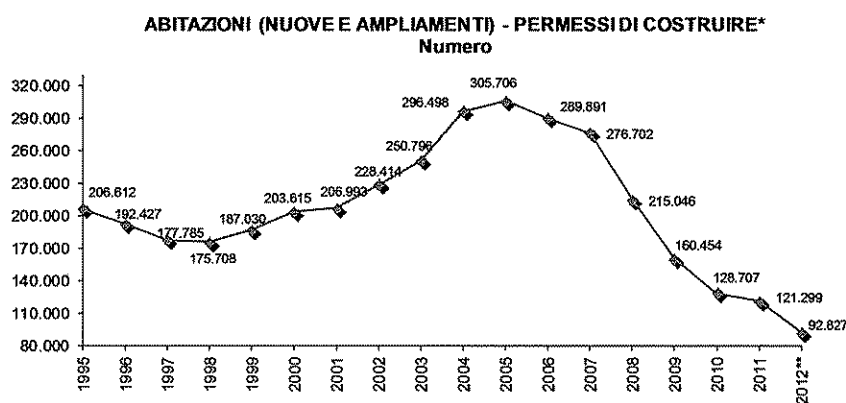
LA CRISI DEL MERCATO RESIDENZIALE : QUADRO ECONOMICO.....	3
L'ATTUALE EMERGENZA ABITATIVA: QUADRO SOCIALE.....	5
LE MISURE DEL DL 47/2014: CONTENUTI E VALUTAZIONI	6
LE DISPOSIZIONI DEL DL 47/2014.....	8
Articolo 2 (Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni).....	8
Articolo 3 (Alienazione alloggi ex IACP).....	8
Articolo 4 (Recupero alloggi ex IACP).....	9
Articoli 6-7 (Sviluppo dell'edilizia residenziale sociale).....	9
Articolo 8 (Riscatto a termine dell'alloggio sociale).....	10
Articolo 9 (Sostegno all'affitto a canone concordato).....	12
Articolo 10 (Programmi di edilizia sociale).....	13
Articolo 12 (Individuazione categorie a qualificazione obbligatoria e specialistiche).....	15
PROPOSTE DI INTEGRAZIONE AL D.L. 47/2014.....	15
→ Deduzione dei costi d'acquisto di abitazioni per l'affitto (legge Scellier).....	15
→ Ripristino della "disciplina speciale" per i programmi residenziali.....	16
→ Reintroduzione della "disciplina speciale" per le opere di urbanizzazione a scomputo.....	16
→ Edilizia residenziale investimenti del FIA.....	16
→ Standard edilizi per la riqualificazione urbana DM 1444/68.....	17

LA CRISI DEL MERCATO RESIDENZIALE : QUADRO ECONOMICO

La crisi che ha colpito il settore delle costruzioni ha avuto effetti particolarmente gravi in alcuni comparti che, tradizionalmente, hanno promosso lo sviluppo dell'intera economia nazionale.

Tra questi, il comparto abitativo ha subito un vero e proprio tracollo: secondo le stime Ance, in sei anni (2008-2013), gli investimenti in nuove abitazioni si sono ridotti del 53,9% in termini reali.

La forte contrazione in atto di questo segmento produttivo sottende un altrettanto significativo **calo delle nuove iniziative cantierabili**: secondo i dati Istat, il numero delle abitazioni (nuove e ampliamenti) per le quali è stato concesso il permesso di costruire, è passato da 305.706 nel 2005 a circa 92.800 stimato per il 2012, con una flessione complessiva del 70%, collocandosi su un livello particolarmente basso, paragonabile a quello degli anni 1948-1949.



*La rilevazione Istat si riferisce a permessi di costruire, Dia e Scia relativi ai nuovi fabbricati residenziali compresi quelli da ricostruire in caso di totale demolizione del fabbricato preesistente. Il modello di rilevazione non prevede, però, la distinzione per tipologia di intervento.

**stima Ance

Elaborazione Ance su dati Istat

Il difficile contesto economico e settoriale ha pesantemente influito sul mercato immobiliare residenziale: il numero di abitazioni compravendute negli ultimi sette anni si è, infatti, più che dimezzato (-53,6% tra il 2007 ed il 2013), passando da circa 869mila transazioni a circa 403mila del 2013. Ciò significa che nel 2013 sono state compravendute circa 466mila abitazioni in meno rispetto al 2006.

Ciò nonostante, **la domanda abitativa permane su livelli elevati, sostenuta anche dalla crescita della popolazione e soprattutto del numero di famiglie**. La popolazione, tra il 2004 e il 2011, è cresciuta dell'1,6%. Il ritmo di crescita delle famiglie è stato più sostenuto: nello stesso periodo sono aumentate del 9%, crescendo mediamente di circa 316.000 unità l'anno. A fronte del forte aumento del numero delle famiglie, si è invece assistito ad una progressiva riduzione della produzione di nuove abitazioni. Nel periodo compreso tra il 2004 ed il 2011, risultano messe in cantiere, mediamente ogni anno, 228.000 abitazioni. Dal confronto tra abitazioni messe in cantiere e nuove famiglie, risulta un fabbisogno potenziale nel periodo considerato di circa 700.000 abitazioni.

**CONFRONTO FRA IL NUMERO DELLE ABITAZIONI
E LA VARIAZIONE DEL NUMERO DELLE FAMIGLIE IN ITALIA**

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	totale 2004-2011	Media 2004-2011
Abitazioni (a)	301.558	310.978	295.201	281.740	219.143	163.427	131.184	123.499	1.826.730	228.341
Nuove famiglie (b)	434.502	289.766	307.040	375.075	358.715	263.842	270.751	229.870	2.529.561	316.195
Saldo (a)-(b)	-132.944	21.212	-11.839	-93.335	-139.572	-100.415	-139.567	-106.371	-702.831	

Elaborazione Ance su dati Istat

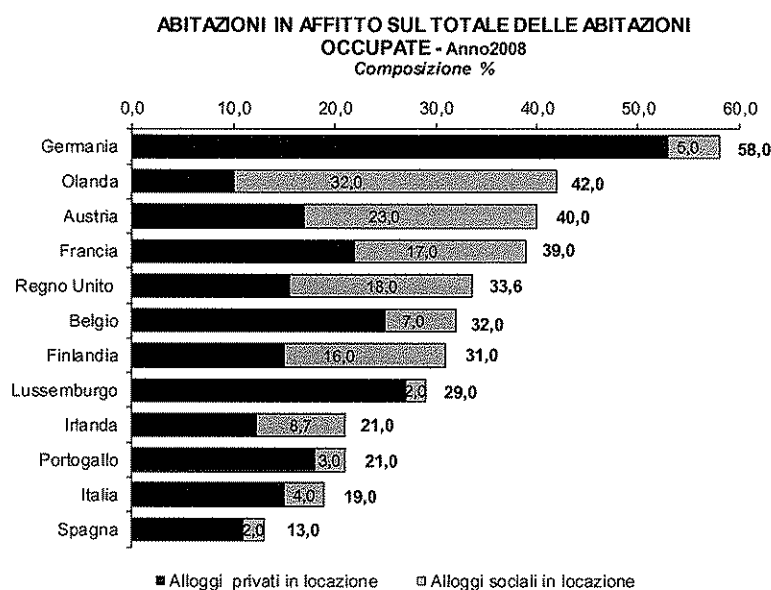
Tale domanda potenziale di abitazioni, tuttavia, non riesce a tradursi in domanda effettiva a causa della crisi economica e, soprattutto, per la forte restrizione del credito da parte delle banche.

Come emerge dai dati di Banca d'Italia, nel 2013, si evidenzia un'ulteriore diminuzione tendenziale del 13,1% del flusso di nuovi mutui erogati per l'acquisto di abitazioni da parte delle famiglie, a conferma di un trend negativo in atto dal 2007. Nel periodo 2007-2013, i mutui per l'acquisto dell'abitazione hanno subito una forte diminuzione del 65,7%.

Questi due elementi, sommati al peggioramento dei livelli occupazionali e del reddito disponibile, hanno, di fatto, reso l'accesso al bene casa molto problematico soprattutto per le fasce di popolazione più deboli.

Il tema della casa torna, quindi, a rappresentare una questione sociale, acuita anche dalle difficoltà di un'offerta di case in affitto insufficiente.

In Italia, le abitazioni in affitto rappresentano il 19% dello stock totale, una quota nettamente inferiore rispetto a quelle degli altri Paesi europei come Germania (58%) e Francia (39%).



Elaborazione Ance su dati "Housing Europe Review 2012"

La differenza tra i diversi sistemi abitativi nazionali si amplia se si guarda all'offerta di abitazioni sociali.

In Italia risultano 4 abitazioni di edilizia sociale per 100 abitazioni occupate, una quota nettamente inferiore a quella di molti Paesi europei, pari a 32% in Olanda, a 23% in Austria, a 18% nel Regno Unito, a 17% in Francia ed a 16% in Finlandia.

L'ATTUALE EMERGENZA ABITATIVA: QUADRO SOCIALE

Tra i desideri degli italiani l'acquisto di una casa, oltre alla sicurezza economica e ad un lavoro stabile, rappresenta un obiettivo concreto e rassicurante.

Le situazioni di disagio e di marginalizzazione sempre più diffuse provenienti dalla domanda "debole" non solo per effetto della crisi economica, ma soprattutto per l'assenza pluriennale di una politica organica per la casa, che si aggrava nelle grandi città, sono il segnale che qualcosa non va.

L'alta percentuale delle famiglie italiane proprietarie di casa ha relegato, a lungo, la questione abitativa ai margini delle agende politiche nazionali e locali.

Oggi, che le condizioni del mercato immobiliare rendono l'accesso mediante acquisto sempre più difficile e parimenti improponibile l'affitto per diverse fasce di popolazione, soprattutto per carenza di un'offerta a prezzi compatibili rispetto al reddito, è necessario promuovere soluzioni abitative che sappiano, da un lato, far convergere le risorse attraendole dal settore privato e, dall'altro, sappiano rispondere in modo appropriato al "complessificarsi" della domanda abitativa (nuclei familiari mono genitoriali, giovani coppie, lavoratori precari, immigrati, studenti, anziani soli,).

La situazione si presenta complessa e sfaccettata. E' in atto una emergenza abitativa che sino ad ora era stata sottovalutata nonostante le preoccupazioni ripetutamente espresse dalle rappresentanze delle categorie produttive e delle parti sociali interessate. Non si è in presenza di una novità visto che l'emergenza abitativa ricorre ormai da troppo tempo ed ora è aggravata dalla perdurante assenza di una politica di sostegno alla domanda debole, sia del tipo tradizionale e cioè l'edilizia sovvenzionata e dell'edilizia agevolata, sia degli interventi in locazione a canone sostenibile da parte di imprese, cooperative ecc.

Peraltro l'introduzione di un nuovo soggetto operativo e cioè del Sistema Integrato dei Fondi - FIA avvenuto nel 2008, sino ad ora non ha risposto alle aspettative sia per i ritardi nella fase iniziale sia per le modalità operative attraverso cui si pone sul mercato.

Oggi non c'è solo la cronica mancanza di case popolari: si tratta di far convivere nuove e vecchie povertà. Accanto ai tradizionali utenti dell'alloggio sociale se ne sono, infatti, aggiunti altri facendo emergere nuove aree di rischio abitativo, collegate alla crescente "vulnerabilità sociale" di ampi settori della popolazione che, oggi, è costituita anche, ad esempio, da soggetti stranieri.

In questo quadro piuttosto allarmante che si protrae ormai da troppo tempo le politiche del governo si sono finora "limitate" a soluzioni parziali contingenti e non strategiche. In una prospettiva di medio-lungo termine vi è la necessità di assicurare al settore abitativo un **flusso di risorse predeterminato e costante nel tempo** in modo che enti locali, operatori, istituti finanziari possano programmare in modo adeguato le loro attività.

Infatti, si è in presenza di una **situazione emergenziale la cui ordinarietà negli anni ha reso necessarie ripetute normative di blocco degli sfratti al limite della costituzionalità**. Un'emergenza che negli anni si è andata aggravando, da un lato, per la presenza di una domanda sempre più orientata verso le fasce sociali deboli (nuovi poveri, immigrati ecc.) e dall'altro per l'assenza di reali ed efficaci politiche finalizzate all'edilizia residenziale sociale nelle sue varie tipologie (locazione, proprietà/assegnazione).

Il regionalismo, con la riforma del Titolo V del 2001, unitamente alla fine della contribuzione ex Gescal hanno assestato un colpo decisivo alle politiche del settore.

Dopo il periodo nel quale sono state utilizzate dalle Regioni le risorse non spese ma disponibili, ora la realizzazione/offerta di alloggi sociali è al collasso e gli interventi straordinari, per la verità scarsi, dello Stato sono stati più episodi che veri e propri programmi edilizi.

Con il Piano del 2008 si è cercato di ricreare un circuito nel quale l'intervento dello Stato non c'è o è limitato, individuando nei fondi immobiliari, partecipati da CDP, il soggetto al quale affidare un ruolo importante nelle politiche abitative per l'affitto dedicate alla cosiddetta fascia grigia.

LE MISURE DEL DL 47/2014: CONTENUTI E VALUTAZIONI

Il decreto legge 47 si qualifica come un provvedimento destinato in prevalenza alle fasce sociali deboli e quindi all'housing sociale nel quale una minima attenzione è rivolta al settore degli affitti a canone concordato. Peraltro il meccanismo delinea modalità di intervento "a cascata" e cioè che prevedono l'emanazione di successivi decreti ministeriali ed altri provvedimenti amministrativi con la conseguenza che gli effetti sono destinati a manifestarsi in tempi quanto meno medi con la conseguenza che il comparto edilizio non avrà alcun beneficio a breve.

E' necessario, per dare una risposta all'emergenza abitativa ed alla crisi del settore delle costruzioni, da un lato velocizzare le previsioni contenute nel decreto e nello stesso tempo integrarle con altre in grado di rilanciare gli investimenti in abitazioni, nonché la riqualificazione del territorio.

Oggi è più che mai necessario **rilanciare un intervento organico nelle politiche abitative** attraverso una serie di azioni in grado di riprodurre, per le parti di eccellenza, la stagione che alla fine degli anni '70 ha caratterizzato le politiche per la casa rivolgendosi alle questioni urbanistiche (L. 10/77 regime dei suoli), finanziarie e procedurali (L. 457/78 piano decennale), la pure discutibile normativa delle locazioni (L. 392/78 equo canone) e disponendo delle risorse finanziarie provenienti dalla contribuzione ex Gescal.

Le **azioni** da porre in essere devono essere in grado di assicurare:

- risorse finanziarie pluriennali, commisurandole alle capacità di effettiva spesa con revoca per gli inadempienti
- la disponibilità degli immobili/aree da recuperare, con particolare attenzione a quelle derivanti dalla dismissione degli immobili demaniali nonché le relative procedure di assegnazione, edilizia ecc.

A tutto ciò si deve affiancare una revisione della **normativa per le locazioni** che presti, tra l'altro, una particolare attenzione alla certezza delle scadenze contrattuali.

Per risolvere l'emergenza abitativa occorre attuare **una politica strutturale che intervenga con strumenti diversificati a seconda del canale di intervento e della tipologia di utenza che si intende soddisfare**.

Servono soluzioni di natura per così dire tecnica sicuramente ma anche finanziaria e fiscale e il tutto articolato in decisi interventi straordinari e poi un'azione ordinaria destinata ad operare nel medio lungo termine.

L'attuazione di una politica abitativa che abbia un carattere strutturale necessita di un nuovo paradigma culturale sulla **funzione sociale della casa e di nuovi strumenti in grado di massimizzare le ristrette risorse pubbliche disponibili**. L'opportunità di individuare soluzioni al problema abitativo si lega anche alla necessità di creare un canale di rilancio per il settore delle costruzioni coniugando perciò misure **concernenti la riqualificazione delle città e degli edifici esistenti con misure tese a promuovere lo sviluppo economico, l'inclusione sociale e la protezione ambientale**.

La mancanza di risorse è però il punto di maggiore criticità delle politiche dell'abitare anche perché il sostegno alla domanda economicamente più debole può trovare una risposta solo con un adeguato supporto finanziario pubblico e non solo nell'intervento privato seppur incentivato nelle forme più varie. In ogni caso, maggiore è il livello di socialità che si intenderà dare alla questione e più difficile sarà ottenere il coinvolgimento di investimenti da parte di soggetti privati visto che la remunerazione derivante da un intervento di housing sociale è veramente minima.

Per affrontare l'emergenza abitativa e soprattutto quella delle fasce socialmente più deboli l'intervento pubblico è sostanziale e va individuato in una politica **di aree quasi a "costo zero", sgravi fiscali, messa in gioco di patrimonio immobiliare pubblico**.

Il decreto legge 47 non lascia, tuttavia, intravedere segnali di una manovra organica nonostante la dotazione finanziaria complessiva pari a 1,7 mld sia pure "spalmata" in varie annualità.

Le principali linee direttrici del provvedimento si concretizzano:

- nel **rifinanziamento dei fondi a favore degli affitti**: misura senz'altro positiva ma ad impatto temporaneo e soprattutto non in grado di riattivare un'offerta di alloggi a canone sostenibile;
- in un **piano di vendita e riqualificazione degli alloggi di proprietà degli ex IACP, Ater, Aler** comunque denominati che necessita però di una serie di passaggi attuativi che richiederanno non meno di 12 mesi con la prospettiva di creare nuova offerta alloggiativa solo tra qualche anno;
- in un **piano straordinario di edilizia sociale** dove è teoricamente incentivata la sostituzione edilizia con la deroga agli strumenti urbanistici vigenti e la possibilità di delocalizzare le volumetrie ma dove fondamentale sarà la condivisione da parte degli enti locali che dovranno comunque svolgere una serie di "adempimenti" preventivi prima che tutto ciò possa essere attuato. Peraltro buona parte delle indicazioni sopra indicate non sono di immediata applicazione, ma necessitano di procedimenti attuativi i cui termini non sono in alcun modo perentori con la conseguenza che i tempi potranno ulteriormente allungarsi a fronte invece di una domanda sociale in crescita. Basti pensare al termine successivo all'entrata in vigore della legge di conversione assegnata ai comuni per predisporre i criteri per i programmi di edilizia sociale, al decreto attuativo per il riscatto degli alloggi sociali ecc.

Tali obiettivi vengono raggiunti anche attraverso **specifiche misure fiscali**, dirette sostanzialmente ad agevolare ed incentivare la locazione degli alloggi sociali e l'acquisto degli stessi attraverso la formula del cosiddetto *"rent to buy"*.

In questo senso, i principi e le misure contenuti nel provvedimento debbono valutarsi positivamente, anche perché introducono forme di incentivazione a favore delle imprese locatrici degli alloggi, che certamente contribuiranno ad incrementare l'offerta nel comparto delle locazioni, seppur limitatamente al segmento dell'*housing sociale*.

Tuttavia, **proprio perché limitate ai soli "alloggi sociali" definiti dal DM 22 aprile 2008, tali misure non appaiono sufficienti a dare un effettivo impulso al mercato delle locazioni**, comprese quelle "*a canone libero*" ed alle formule di locazione/acquisto, che, in senso più generale, sono utilizzate per fornire un'adeguata risposta alle esigenze abitative dei soggetti che non riescono, nell'immediato, ad accedere al mercato della proprietà.

Per questo, **si ritiene essenziale integrare il provvedimento** con una serie di interventi fiscali, di immediata attuazione e di impatto propulsivo sul mercato.

Nell'ambito della **regolazione delle opere pubbliche**, il decreto in commento interviene sulla qualificazione degli esecutori dei lavori pubblici, prevedendo un termine di nove mesi per l'emanazione di disposizioni regolamentari sostitutive a quelle annullate dal decreto del Presidente della Repubblica 30 ottobre 2013 e, nelle more, un decreto con cui il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti individui l'elenco delle categorie a qualificazione obbligatoria e, tra esse, quelle che, ai sensi dell'articolo 37 comma 11 del codice dei contratti, sono "superspecialistiche".

Di seguito si riportano alcune specifiche considerazioni e proposte in merito alle singole disposizioni del decreto legge.

LE DISPOSIZIONI DEL DL 47/2014

Articolo 2 (Fondo nazionale per il sostegno alle abitazioni)

Innanzitutto va sottolineato come la **costituzione di agenzie o istituti per la locazioni o fondi di garanzia attraverso attività di promozione in convenzione con cooperative edilizia ecc. non debba rappresentare l'ennesima occasione, in un contesto più generale di razionalizzazione dell'intervento pubblici per realizzare proprio un intervento pubblico** in un settore dove le esperienze pubbliche spesso non sono simbolo di efficienza (vedi la situazione gestionale deficitaria di molti ex IACP). Ed allora se si ritiene di dover sostenere la domanda sociale anche attraverso queste nuove forme pubbliche di intervento che beneficiano di specifiche risorse è indispensabile che le convenzioni con le agenzie siano possibili anche a favore di altri soggetti imprenditoriali e non solo con le cooperative edilizie per la locazione.

Articolo 3 (Alienazione alloggi ex IACP)

Se, da un lato, vi è la **necessità di aumentare l'offerta di alloggi a canone sostenibile, dall'altro, appare contraddittoria la scelta di ridurre il patrimonio residenziale pubblico** attraverso un ennesimo programma di svendita dello stesso.

Per altro, l'indicazione di riutilizzare le risorse così ottenute verso nuovi interventi costruttivi/di manutenzione, viste le precedenti esperienze, appare essere una misura priva di effettivo impatto per l'offerta futura.

Altrettanto **opinabile è altresì la previsione di destinare ai soggetti che intendono acquistare l'alloggio utilizzato un apposito canale finanziario pubblico di sostegno all'acquisto.**

I benefici pubblici per gli assegnatari sono nel complesso tre e cioè:

- canone sociale per il periodo di godimento;
- prezzo di cessione in saldo rispetto ai valori di mercato;
- possibilità di accedere al sostegno finanziario pubblico.

Si ritiene superfluo ogni ulteriore commento sull'abnormità di una simile situazione, salvo aggiungere che qualsiasi vendita frazionata di immobili pubblici rappresenterà a una difficoltà per la riqualificazione urbana bloccando l'attuazione.

Con tali fondi che provengono anche dalla revoca di interventi destinati alla proprietà si propone di consentire alle Regioni di impiegare, a discrezione, una quota dei fondi a favore dell'acquisto di immobili da parte delle giovani coppie.

Articolo 4 (Recupero alloggi ex IACP)

Il piano straordinario di **recupero degli alloggi ex IACP non deve costituire un'occasione persa verso la riqualificazione urbana e ci si augura che gli interventi vadano, in prevalenza, verso interi edifici.**

Inoltre i tempi di attuazione (6 mesi decreto ministeriale + 4 mesi atti regionali di assegnazione risorse) non sono in grado né di assicurare l'immediata disponibilità di nuovi alloggi, né alcun immediato riflesso positivo per il settore delle costruzioni visto che i primi appalti non si avranno, nella migliore delle ipotesi, che a partire dalla fine del 2014.

Articoli 6-7 (Sviluppo dell'edilizia residenziale sociale)

Vengono previsti **incentivi fiscali** per favorire la locazione di alloggi sociali, con il riconoscimento di una detassazione dei canoni percepiti dalle imprese locatrici ed una detrazione a favore dell'inquilino, variabile in funzione del reddito complessivo.

In particolare:

- ✓ l'**art.6** prevede, a favore dell'impresa che concede in locazione alloggi sociali di nuova costruzione, o incisivamente ristrutturati, la detassazione IRPEF/IRES e IRAP, in misura pari al 40%, del reddito derivante dai canoni di locazione dei medesimi alloggi. La detassazione opera sino all'eventuale riscatto dell'alloggio da parte del conduttore e, comunque, per un massimo di 10 anni dal termine dei lavori di costruzione o recupero ed è subordinata all'approvazione della Commissione Europea;
- ✓ l'**art.7** introduce, a favore del conduttore che adibisce l'alloggio sociale a propria "*abitazione principale*", una detrazione IRPEF, commisurata al reddito complessivo imponibile, valevole per il triennio 2014-2016. In particolare, la detrazione è pari a:
 - 900 euro, per redditi inferiori a 15.493,71 euro,
 - 450 euro, per redditi compresi tra 15.493,71 e 30.987,41 euro.

Viene, inoltre, riconosciuto un credito d'imposta di ammontare pari alla quota di detrazione non fruita, nell'ipotesi in cui l'IRPEF dovuta dal conduttore risulti "*incapiente*", ovvero di importo inferiore alla detrazione spettante.

In base ai dati contenuti nella Relazione Tecnica al medesimo provvedimento (Atto 1413 A/S), si stima che le suddette misure comportino, in termini di cassa, una perdita di gettito complessivamente pari a:

- ✓ -65,6 milioni di euro nel 2015 (di cui -28,5 milioni dall'art.6 per la parziale detassazione dei canoni di locazione d'impresa; -37,1 milioni dall'art.7 per le detrazioni a favore del conduttore);
- ✓ -37,3 milioni di euro dal 2016 (di cui -16,10 dall'art.6 per la parziale detassazione dei canoni di locazione d'impresa; -21,2 milioni dall'art.7 per le detrazioni a favore del conduttore).

Tali misure sono certamente apprezzabili, pur se limitate alla locazione dei soli alloggi sociali, mentre si ritiene necessaria una loro estensione a tutte le forme di locazione.

Articolo 8 (Riscatto a termine dell'alloggio sociale)

L'art.8 disciplina il riscatto degli alloggi sociali oggetto delle formule contrattuali del "rent to buy", che saranno dettagliate da un apposito Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti. In base a tale disposizione, viene previsto:

➤ a favore dell'impresa:

- durante la locazione, la detassazione IRPEF/IRES e IRAP dei canoni di locazione di alloggi sociali: si applicano, in tal caso, le disposizioni dell'art.6 del DL 47/2014, per cui i canoni di locazione non concorrono, nella misura del 40%, alla formazione del reddito d'impresa ai fini IRPEF/IRES e IRAP e, a tal fine, per "canoni di locazione" s'intendono tutte le somme percepite dall'impresa sia in "conto affitto", che in "conto prezzo" di acquisto futuro dell'alloggio,
- al riscatto, la tassazione IRPEF/IRES e IRAP dei corrispettivi di vendita degli alloggi, con scomputo delle imposte già pagate sugli acconti: le imposte sul reddito e l'IRAP da applicare sul corrispettivo di vendita dell'alloggio sociale vanno pagate solo al momento del riscatto e, per evitare fenomeni di doppia imposizione, all'impresa viene riconosciuto un credito d'imposta pari alle imposte già pagate sulle somme percepite in "conto prezzo" durante il periodo di locazione. Le modalità operative del credito d'imposta saranno oggetto del suddetto Decreto del Ministro delle Infrastrutture e dei Trasporti che dovrà definire anche le clausole standard dei contratti, le tempistiche e gli altri aspetti rilevanti del rapporto contrattuale.

Con riferimento alla decorrenza della nuova disposizione, il co.5 dell'art.8 prevede l'applicabilità della medesima ai contratti di locazione stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del "Decreto Casa" (29 marzo 2014);

- a favore del conduttore (che adibisce l'alloggio a propria abitazione principale): la facoltà di riscattare l'alloggio sociale, trascorso un periodo minimo di 7 anni dalla stipula del contratto di locazione, e la possibilità di imputare i corrispettivi in parte in "conto prezzo" (per l'acquisto futuro dell'alloggio) e in parte in conto affitto. Resta ferma, comunque, per il conduttore la detrazione IRPEF sui canoni di locazione, commisurata al reddito complessivo imponibile, prevista dall'art. 7 del medesimo DL.

In base ai dati contenuti nella Relazione Tecnica al medesimo provvedimento (Atto 1413 A/S), si stima che le suddette misure comportino, in termini di cassa, una perdita di gettito pari a -0,5 milioni a decorrere dal 2015.

Sotto il profilo civilistico, la disciplina evidenzia alcune criticità.

La disposizione prevede la possibilità che il conduttore di un alloggio sociale, a partire dal settimo anno della locazione, ne possa richiedere il riscatto. La fattispecie si applica ai contratti stipulati successivamente all'entrata in vigore del decreto legge e sarà oggetto di uno specifico decreto attuativo interministeriale di cui per altro non è stato indicato il termine di emanazione.

In primo luogo si evidenzia che **il riscatto non può essere previsto come un atto unilaterale** rimesso alla discrezionalità dell'assegnatario/conduttore, ma va inserito nell'ambito di un equilibrato e concordato rapporto contrattuale tra le parti.

Le previsioni dell'articolo 8 vanno inoltre **integrate precisando che al contratto con patto di riscatto si applicheranno le indicazioni del codice civile** appunto in tema di contratti con in primo luogo l'obbligo della trascrizione ai sensi dell'art. 2645 bis.

Sul piano fiscale, le disposizioni introducono un regime fiscale di favore per operazioni di "rent to buy", limitandolo tuttavia agli alloggi cd. "sociali", mentre ANCE auspica un'estensione del medesimo regime a tutte le locazioni con opzione di riscatto dopo un determinato periodo di anni.

Sotto il profilo generale, si osserva che lo stesso trattamento fiscale dovrebbe essere riconosciuto alle "locazioni con patto di futura vendita" o alle "vendite con riserva di proprietà" (ove c'è un obbligo che vincola entrambe le parti, impresa ed inquilino, al trasferimento della proprietà dell'immobile), che garantiscono una maggiore tutela per le imprese rispetto ad eventuali inadempimenti degli inquilini.

Occorre, quindi, rivedere tali formule contrattuali, superando l'attuale trattamento fiscale che, invece, tende ad ostacolarne l'utilizzo, in quanto il momento impositivo (sia ai fini IVA che delle imposte sul reddito) è anticipato rispetto al momento di effettivo trasferimento della proprietà.

Infatti la locazione con patto reciproco di futura vendita costituisce una cessione di beni come previsto dall'art. 2, comma 2, n. 2), del DPR 633/1972 e quindi rientra nel campo di applicazione dell'IVA. Il momento impositivo, pertanto, coincide con la data di stipulazione della locazione come previsto dall'art.6, comma 1, del DPR 633/72, nonostante gli effetti traslativi si producano successivamente.

Anche ai fini delle imposte sui redditi trova applicazione il medesimo principio (art.109, comma 2, lett.a, DPR 917/1986).

Si propone quindi una modifica legislativa che permetta di differire il momento impositivo all'effettivo trasferimento della proprietà dell'immobile, anche per le operazioni di "locazione con patto di futura vendita vincolante per entrambe le parti", dove è previsto un obbligo bilaterale al trasferimento dell'abitazione (sia per l'impresa cedente che per l'utilizzatore, futuro acquirente).

L'introduzione di una specifica normativa per il riscatto degli alloggi sociali deve rappresentare l'occasione per regolamentare in modo chiaro tutte quelle fattispecie, oggi presenti nella prassi immobiliare, riconducibili al cosiddetto "rent to buy". Si tratta di azione volta a garantire trasparenza e sicurezza per coloro i quali si avvalgono di tali formule.

I caratteri fondamentali di tale integrazione normativa, per quanto attiene agli aspetti contrattuali civilistici, vanno identificati nella opportunità di trascrizione del contratto con prolungamento del termine di efficacia attualmente previsto, autonomia delle parti

nell'individuazione della durata del contratto, dell'imputazione del corrispettivo globale (in conto prezzo, in conto uso) versato, vincolatività dell'impegno al futuro trasferimento, condizioni per il diritto di recesso, clausole penali, cedibilità del contratto, effetti dell'inadempimento di una delle parti.

Articolo 9 (Sostegno all'affitto a canone concordato)

L'art. 9 del DL 47/2014 prevede, per il quadriennio 2014-2017, la riduzione (dal 15%) al 10% dell'aliquota della "cedolare secca" applicata sugli affitti a canone concordato.

Inoltre, viene estesa, a regime, la possibilità di optare per la "cedolare secca" anche ai privati (persone fisiche) che locano abitazioni a cooperative o a enti senza scopo di lucro, purché questi sublochino, a loro volta, le medesime abitazioni a studenti universitari (con rinuncia all'aggiornamento del canone di locazione o assegnazione).

In base ai dati contenuti nella Relazione Tecnica al medesimo provvedimento (Atto 1413 A/S), si stima che le suddette misure comportino, in termini di cassa, una perdita di gettito complessivamente pari a: -31,98 milioni di euro nel 2014; -36,27 milioni di euro in ciascuna delle annualità 2015-2017.

La riduzione dell'aliquota della "cedolare secca" sicuramente produrrà una maggiore convenienza fiscale delle locazioni "a canone concordato" ed effetti positivi sull'emersione del "nero" nel mercato degli affitti.

Proprio al fine di massimizzare tali effetti, amplificandone la portata a tutto il comparto delle locazioni, si ritiene quanto mai opportuno ridurre l'aliquota della cedolare anche per le locazioni a "canone libero", portandola dall'attuale 21% al 15% (sempre limitatamente al quadriennio 2014-2017, in analogia a quanto stabilito dal DL per gli affitti a canone concordato).

Non meno importante risulta, poi, estendere tale regime sostitutivo anche alle locazioni promosse dalle imprese, superando così le disparità di trattamento oggi esistenti tra le locazioni effettuate in regime d'impresa e quelle poste in essere dai privati, che crea distorsioni nel mercato.

In particolare, infatti, il reddito derivante dalla locazione di abitazioni da parte di imprese, in base alla legislazione vigente, è pari al canone di locazione, ridotto delle sole spese sostenute nel periodo d'imposta, debitamente documentate, riferibili agli interventi di manutenzione ordinaria, effettuati sugli stessi immobili, entro il limite del 15% dell'importo del canone.

Tenuto conto che le spese di manutenzione ordinaria sono di norma sostenute dal soggetto locatario, tutto il reddito ritraibile dalla locazione è attualmente imponibile ai fini delle imposte sul reddito.

Per contro, per le locazioni effettuate da privati, oltre all'abbattimento "forfetario" del reddito del 5%, in ogni caso, è garantita la detraibilità delle spese di manutenzione, grazie all'agevolazione del "36%" (50% sino al 31 dicembre 2014), oltre alla possibilità di optare per la "cedolare secca" (tassazione sostitutiva con aliquota del 21%, o del 15% nel caso di canoni concordati).

E' evidente, quindi, la necessità di equiparare i 2 regimi fiscali, estendendo la "cedolare secca" anche alle locazioni effettuate dalle imprese, sia "a canone libero" che "a canone concordato", con le medesime aliquote applicate dai locatori privati (aliquota del 21%, o del 15%, ridotta al 10% dal 2014 al 2017, nel caso di canoni concordati). Per conferire un maggior effetto propulsivo alla misura, si potrebbe limitarne alla locazione di abitazioni di nuova costruzione od incisivamente ristrutturata.

A tal riguardo, tra l'altro, l'estensione della "cedolare secca" anche alle locazioni fatte da privati a favore di cooperative (soggetti IRES) che subaffittano a studenti universitari rappresenta un primo passo verso un ampliamento dell'ambito applicativo di tale agevolazione, a cui l'ANCE ritiene si debba pervenire.

Articolo 10 (Programmi di edilizia sociale)

Se nelle finalità enunciate nelle premesse del decreto il rilancio del settore delle costruzioni appare con apodittica rilevanza è altrettanto vero che soffermando l'attenzione sulle principali direttrici del provvedimento l'unica alla quale prestare maggiore interesse è quella contenuta nell'articolo 10. Per favorire la creazione di nuovi alloggi sociali secondo una definizione meritevolmente allargata rispetto a quella del decreto del 22 aprile 2008, **la norma è finalizzata a favorire la realizzazione, in varie forme, di alloggi in locazione e di servizi per la residenza.** L'architettura di fondo è senz'altro positiva ma necessita di alcune puntuali verifiche di ordine procedurale soprattutto in merito alla variante urbanistica, ai criteri di individuazione delle aree/immobili, alle tipologie edilizie realizzabili, alle modalità di selezione dei programmi e quindi di scelta degli operatori.

Non vi è dubbio, infatti, che la norma, potrebbe avere un forte **impatto sulla pianificazione urbanistica dei Comuni** anche perché sembrerebbe essere consentito operare in variante mediante una "semplice" convenzione tra operatori e Comuni.

Si tratta di aspetti di cui occorre tenere conto così come andrebbe verificato in che termini le aree e gli alloggi possano essere esclusi dalla necessità di soddisfare gli standard.

Nell'ambito della tempistica e nell'ottica di assicurare la effettiva fattibilità andrebbero assicurati **termini perentori per quanto attiene agli adempimenti degli enti locali con indirizzi univoci affinché poi non si creino distorsioni applicative a svantaggio del successo dell'iniziativa.**

Poiché peraltro il canale di risorse da destinare ad una parte delle iniziative è piuttosto scarso sarebbe opportuno inserire una previsione che imponga ai Comuni di prevedere quantomeno una minima percentuale di sconti sugli oneri di urbanizzazione.

Le modalità di intervento delineate tracciano un percorso facilitato verso la riconversione di immobili/aree verso l'housing sociale. Si tratta di linee di intervento complessivamente condivisibili ma che necessitano di alcuni chiarimenti/integrazioni.

In primo luogo va rivista, nella sua globalità, la **definizione di alloggio sociale** come integrata dal Decreto 47, magari sostituendola, viste le finalità di intervento con quelle di "*intervento abitativo polifunzionale sociale*".

In tal modo si potrebbero prevedere anche tipologie residenziali, con i relativi servizi, in linea con le più recenti tendenze quali il cohousing (residenza e servizi comuni), la residenza per anziani integrata con i relativi servizi, il commercio di prossimità, l'ospitalità là dove si sia in presenza funzioni che la richiedono attraverso strutture residenziali appositamente realizzate.

Tutto ciò inoltre andrebbe nella giusta direzione di integrazione degli interventi con il contesto urbano preesistente. La possibilità di utilizzare gli alloggi realizzati per esigenze temporanee va estesa a tutti i soggetti potenzialmente interessati. Quanto all'ambito di applicazione dell'art. 10 i comuni indicati nella Delibera CIPE 13 novembre 2003 vanno sostituiti con un più generale individuazione delle esigenze rimesse al comune stesso mediante delibera del Consiglio Comunale (può essere la medesima di quella indicata al comma 7 dell'art. 10) e quindi indipendentemente dall'inserimento nella citata Delibera.

Nell'ottica di favorire gli interventi di housing sociale in un contesto di riqualificazione urbana è opportuno prevedere la revisione degli standard di cui all'art. 9 del DM 1444/1968 in particolare per gli interventi di riqualificazione urbana che prevedono la sostituzione edilizia con incentivi volumetrici nel caso di miglioramento delle prestazioni energetiche o di recupero di aree/immobili.

Articolo 12 (Individuazione categorie a qualificazione obbligatoria e specialistiche)

Sul tema della partecipazione alle gare a seguito dell'annullamento, da parte del DPR 30 ottobre 2014, di alcune disposizioni fondamentali in tema di categoria a qualificazione obbligatoria nonché superspecialistiche, ad avviso di ANCE, le linee direttrici principali sulle quali dovrebbe essere incardinata, in prospettiva, la disciplina delle categorie specialistiche sono le seguenti:

1. la conferma, per un numero limitato di categorie, del concetto della qualificazione obbligatoria che comporta, come conseguenza, che l'impresa appaltatrice debba essere in possesso di idonea qualificazione per eseguire direttamente l'opera, con speculare obbligo, in caso contrario, di affidamento in subappalto ad operatore qualificato;
2. l'eliminazione dell'obbligo di ATI obbligatoria per le categorie c.d. superspecializzate, prevedendo invece una qualificazione SOA specifica per un numero ristretto di categorie dotate di connotati di elevata specializzazione (ossia OS2A, OS2B, OS20B, OS21 e OS25);
3. l'estensione comunque, in un'ottica di equilibrato contemperamento degli interessi coinvolti, la modalità del pagamento diretto del subappaltatore, a tutte le categorie specialistiche a qualificazione obbligatoria.

PROPOSTE DI INTEGRAZIONE AL D.L. 47/2014

In aggiunta alle proposte formulate, si ritiene essenziale **integrare il provvedimento** con una serie di misure, diretti ad **incentivare l'investimento dei privati in abitazioni da destinare all'affitto**, similmente a quanto già accade in Francia con la cosiddetta "*Legge Scellier*", nonché la riqualificazione urbana.

In un'ottica più generale, poi, al fine di stimolare l'attuazione dei programmi di edilizia residenziale, è imprescindibile **reintrodurre i "regimi speciali"** che, ai fini dell'imposta di registro, si sono resi applicabili sino al 31 dicembre 2013.

→ **Deduzione dei costi d'acquisto di abitazioni per l'affitto (legge Scellier)**

Al fine di incentivare l'investimento dei privati in abitazioni di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate e dotate di elevate prestazioni energetiche, da destinare alla locazione, si potrebbe valutare l'introduzione di un'agevolazione simile alla "*legge Scellier*" francese.

In particolare, si propone di attribuire, agli acquirenti persone fisiche di unità abitative di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate ed in classe energetica A o B, una **deduzione**, dal reddito imponibile **IRPEF**, pari al **20% del prezzo d'acquisto**, nel **limite massimo di 300.000 euro**, da ripartire **in 8 anni**, a **condizione** che la **medesima unità sia destinata per lo stesso periodo alla locazione**.

→ Ripristino della "disciplina speciale" per i programmi residenziali

Con la riforma dell'imposta di Registro, dal 2014, sono **venuti meno i regimi speciali, ivi compreso quello riferito ai trasferimenti di aree per l'attuazione di piani urbanistici (cd. "1%")**.

Si tratta del regime fiscale ridotto applicabile ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale (Imposta di Registro all'1% e ipotecarie e catastali pari al 4%, per un prelievo complessivo del 5%, al posto dell'ordinario 9% del valore dichiarato nel rogito), a condizione che l'intervento edilizio sia completato entro 11 anni dal trasferimento.

L'abrogazione di tale agevolazione rischia di bloccare i processi di rinnovo urbano, che verranno ostacolati da un prelievo fiscale "espropriativo" già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare.

E', quindi, **essenziale ripristinarne la permanenza a regime nel nostro ordinamento.**

→ Reintroduzione della "disciplina speciale" per le opere di urbanizzazione a scomputo

Tra i regimi agevolativi che sono **venuti meno dal 1° gennaio 2014 rientra anche l'applicazione dell'imposta di Registro in misura fissa per la cessione, a favore dei Comuni, di aree o opere di urbanizzazione, realizzate a scomputo** del contributo di urbanizzazione o in esecuzione di convenzioni di lottizzazione.

Tali cessioni, quindi, dal 2014, rientrano nell'aliquota ordinaria dell'Imposta di Registro, pari al 9%, alla luce del fatto che la nuova formulazione della Tariffa non prevede alcuna deroga per tali fattispecie.

Pertanto, si ripropone la disparità di trattamento tra il pagamento in denaro dell'onere concessorio e l'assolvimento dello stesso mediante la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione da parte delle imprese titolari del titolo urbanistico, con un pesante aggravio dei costi fiscali a carico del Comune acquirente, che vedrà accentuarsi il problema del reperimento delle risorse per la realizzazione di tali opere.

E' quindi **necessario reintrodurre anche questo regime agevolativo, essenziale per lo sviluppo di nuove operazioni immobiliari.**

→ Edilizia residenziale investimenti del FIA

L'art 11 della legge Legge 6 agosto 2008, n. 133 di conversione del Decreto legge 25 giugno 2008, n. 112 prevede al comma 3, lettera a) " la costituzione di fondi immobiliari destinati alla valorizzazione e all'incremento dell'offerta abitativa, ovvero alla promozione di strumenti finanziari immobiliari innovativi e con la partecipazione di altri soggetti pubblici o privati, articolati anche in un sistema integrato nazionale e locale, per l'acquisizione e la realizzazione di immobili per l'edilizia residenziale".

In attuazione di tale norma Cassa Depositi e Prestiti ha istituito il FIA Fondo investimenti per l'abitare, che spesso si trova ad esaminare proposte di operatori privati che sottopongono investimenti in progetti di alloggi sociali in locazione a canoni calmierati. Si tratta di programmi, beneficiari di contributo pubblico (in genere fondi regionali) che gli operatori hanno spesso difficoltà a portare a termine a causa della riduzione del credito e delle più

generali difficoltà di mercato. Al fine di consentire la realizzazione di tali programmi, il concorso del FIA è importante e consente di evitare il venir meno di un'offerta di alloggi particolarmente sociale nonché di investimenti in edilizia utili al sostegno dell'occupazione.

In questo contesto è opportuna una norma quadro che ribadisca con chiarezza la piena compatibilità tra investimenti del FIA e finanziamenti pubblici rimarcandone il carattere di priorità in modo da consentire interventi del tipo appena descritto.

→ **Standard edilizi per la riqualificazione urbana DM 1444/68**

Uno dei principali ostacoli che incontrano oggi gli interventi di rigenerazione e riuso del patrimonio edilizio esistente è il rispetto del DM 1444/1968 in tema di standard urbanistici.

Il DM 1444/1968 si basa su un modello di sviluppo territoriale incentrato sull'espansione edilizia e quindi è insufficiente per una moderna regolamentazione dell'assetto urbano orientata verso una politica di trasformazione del territorio volta a privilegiare il riuso e la riqualificazione in un'ottica di riduzione del consumo del suolo.

In particolare le difficoltà riguardano le questioni attinenti:

- l'applicazione della quantità minima di standard urbanistici (aree per parcheggi, verde pubblico, strade, scuole, ecc.) e i differenti parametri di edificazione previsti nel decreto per ogni zona omogenea;
- il rispetto di alcuni parametri edilizi ed in particolare i limiti di distanza e altezza.

per altro la questione assume una rilevanza ulteriore in presenza di indicazioni che consentono di beneficiare di incentivi volumetrici nel caso in cui si migliori il rendimento energetico dell'intervento di riqualificazione ovvero si operi in aree degradate.

La proposta è volta quindi a permettere che le Regioni introducano regimi derogatori alle previsioni del DM 1444/1968 per agevolare gli interventi di rigenerazione e riuso del patrimonio edilizio esistente, superando anche il testo poco chiaro dell'art. 2 bis del Dpr 380/2001 "Testo Unico dell'edilizia", di cui alla Legge 98/2013, di conversione del decreto legge 69/2013.