

## **SENATO DELLA REPUBBLICA**

Commissioni riunite  
8<sup>a</sup> Lavori pubblici, comunicazioni  
13<sup>a</sup> Territorio, ambiente, beni ambientali

**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  
(Atto Senato n. 1413)**

Audizione della Confedilizia

Roma, 16 aprile 2014

## 1. Considerazioni generali

Il decreto-legge n. 47/14 persegue, fra gli altri, l'obiettivo di affrontare e risolvere l'emergenza abitativa in atto nel Paese. A tal fine, come si legge nella relazione, il provvedimento adotta una serie di misure finalizzate, da un lato, a "fornire un sostegno economico alle categorie sociali meno abbienti che oggi non riescono a pagare l'affitto" e, dall'altro, ad "incrementare l'offerta di alloggi in affitto a canone concordato".

La necessità di interventi a sostegno della locazione – oltre che, a seguito della crisi del settore iniziata nel 2012, del mercato immobiliare nel suo complesso – è stata negli anni e a più riprese evidenziata dalla Confedilizia. In questo quadro, non può pertanto non manifestarsi l'apprezzamento della Confederazione per una inversione di tendenza che il Governo mostra di voler segnare rispetto alle politiche degli anni passati, caratterizzate dalla mancanza di consapevolezza del ruolo sociale svolto dall'affitto. Tuttavia, deve altresì evidenziarsi che il rapporto fra le risorse stanziare dal decreto-legge 47 a sostegno della redditività della locazione privata, da un lato, e quelle impegnate per nuove costruzioni e piani di recupero nel settore dell'edilizia residenziale pubblica nonché per l'incremento o la creazione di fondi in favore degli inquilini, dall'altro, risulta fortemente squilibrato a svantaggio dei locatori privati. Basti pensare che ammonta a poco più di 140 milioni di euro il costo che per il quadriennio 2014-2017 dovrà essere sostenuto dall'Erario per far fronte alla riduzione dal 15% al 10% dell'aliquota della cedolare secca per le locazioni "concordate", a canone calmierato, nei Comuni cosiddetti ad alta tensione abitativa. Ciò, a fronte di un provvedimento che, nel suo complesso, prevede stanziamenti per oltre un miliardo e mezzo di euro. **Poco più di un decimo delle risorse impegnate con il decreto-legge 47, insomma, è destinato ad incentivi per i proprietari privati che locano.**

La riduzione della cedolare secca per i contratti a canone calmierato è quindi un segnale importante, ma vi è l'esigenza – già in sede di conversione in legge del decreto – di scongiurare il rischio che la giusta intuizione della necessità di intervenire a sostegno dell'affitto sia vanificata dalla **insufficiente attenzione prestata nei confronti** di un settore, quello **della proprietà diffusa costituita da tanti piccoli risparmiatori** dell'edilizia, che in Italia interpreta nel modo più efficace – in dimensioni sempre più ridot-

te, per effetto di una fiscalità che ha negli ultimi anni fortemente disincentivato l'investimento in edilizia – la funzione sociale dell'affitto.

E' superfluo sottolineare, peraltro, come l'**introduzione di ulteriori misure di sostegno nei confronti dei proprietari che locano** – prima fra tutte, come si dirà *infra*, la fissazione di un limite massimo alle aliquote dei tributi comunali sugli immobili – **porterebbe effetti benèfici all'intero settore immobiliare**, contribuendo ad interrompere, o ad almeno attenuare, quell'incessante diminuzione nel numero di scambi, con i conseguenti effetti depressivi sull'intera economia nazionale, che sta caratterizzando il mercato italiano sin dall'inizio del 2012 e che è illustrata schematicamente nella tabella che segue.

#### ANDAMENTO COMPRAVENDITE IMMOBILIARI

Periodo di riferimento	Numero compravendite	Variazione rispetto al corrispondente periodo dell'anno precedente
PRIMO 2011	299.059	- 3,6%
SECONDO 2011	350.052	- 5,6%
TERZO 2011	288.299	+ 1,6%
QUARTO 2011	383.819	+ 0,4%
<b>TOTALE 2011</b>	<b>1.321.229</b>	<b>- 1,9%</b>
PRIMO 2012	246.086	- 17,7%
SECONDO 2012	263.034	- 24,9%
TERZO 2012	213.860	- 25,8%
QUARTO 2012	270.359	- 29,6%
<b>TOTALE 2012</b>	<b>993.339</b>	<b>- 24,8%</b>
PRIMO 2013	212.320	- 13,7%
SECONDO 2013	242.938	- 7,6%
TERZO 2013	199.727	- 6,6%
QUARTO 2013	249.974	-7,5%
<b>TOTALE 2013</b>	<b>904.960</b>	<b>- 8,9%</b>

Fonte: Agenzia delle entrate

Gli ultimi dati diffusi – quelli relativi al quarto trimestre 2013 – confermano che la crisi del mercato immobiliare in atto dall'inizio del 2012 non accenna ad arrestarsi. La minore entità delle percentuali di riduzione del numero di compravendite registratesi nel 2013 ha fatto dire a molti osser-

vatori superficiali che la caduta del mercato immobiliare si sta attenuando e che si registrano i primi segnali di speranza. In realtà, i segnali sono tutt'altro che positivi, a meno che non ci si lasci ingannare da una vera e propria illusione ottica. Il motivo per il quale le percentuali di diminuzione registrate nei trimestri del 2013 sono inferiori rispetto a quelle registrate nei corrispondenti trimestri 2012 consiste semplicemente nel fatto che, mentre queste ultime rilevazioni si confrontavano con i dati del 2011, ultimo anno di mercato florido, i dati del 2013 si confrontano con quelli del 2012, che è l'anno del crollo causato dall'aggravamento della tassazione. Per avere la prova di ciò è sufficiente guardare, anziché alle percentuali, ai numeri assoluti. Prendendo a riferimento il quarto trimestre degli ultimi tre anni, registriamo i seguenti dati dell'Agenzia delle entrate: nel 2011, 383.819 compravendite; nel 2012, 270.359 compravendite; nel 2013, 249.974 compravendite. **In soli due anni, tra il 2011 e il 2013, oltre il 35% di transazioni in meno.**

## 2. Osservazioni su singole disposizioni del decreto-legge

### 2.1. Lotta all'occupazione abusiva di immobili (art. 5)

La decisione del Governo di impedire a coloro i quali occupano abusivamente un immobile di chiedere la residenza e l'allacciamento ai servizi pubblici in relazione all'immobile occupato risponde a principi di civiltà prima ancora che di tutela del diritto di proprietà. Non può che accogliersi favorevolmente, quindi, una disposizione con la quale si mira ridurre l'ampiezza di una pratica illegale che sta ormai dilagando, spesse volte con la complicità di vere e proprie organizzazioni criminali.

### 2.2. Riscatto a termine dell'alloggio sociale (art. 8)

La disposizione di cui all'articolo 8 prevede che – per i contratti di locazione di “alloggi sociali” stipulati successivamente alla data di entrata in vigore del decreto-legge 47 – il conduttore, trascorso un periodo minimo di sette anni dalla stipula dell'atto, abbia la facoltà di riscattare l'unità immobiliare. La norma detta poi ulteriori regole al proposito – fra cui la previsione di un credito di imposta per i tributi correlati alle somme percepite in conto del prezzo di acquisto futuro dell'alloggio nel periodo di durata del contratto di locazione – e rimanda ad un decreto ministeriale la disciplina delle “clausole standard dei contratti locativi e di futuro riscatto, le

tempistiche e gli altri aspetti ritenuti rilevanti nel rapporto, nonché le modalità di determinazione e di fruizione del credito di imposta”.

Al proposito, mentre si esprime apprezzamento per l'intenzione del Governo di esplorare – al fine di favorire l'incontro di domanda e offerta in un settore in crisi come quello immobiliare – modalità contrattuali alternative a quelle più tradizionali, devono tuttavia manifestarsi forti perplessità in merito allo strumento di fatto utilizzato, che si sostanzia in un intervento autoritativo del legislatore nell'ambito dell'autonomia contrattuale delle parti.

Si coglie peraltro l'occasione per rappresentare la più ampia disponibilità della Confedilizia ad approfondire – anche nel confronto con Parlamento e Governo – il tema della diversificazione delle forme contrattuali per il trasferimento e/o il godimento degli immobili, sul quale la Confederazione sta da tempo svolgendo le necessarie riflessioni al fine di non sottovalutare alcuna delle implicazioni, di ordine sia civilistico sia tributario, che tali strumenti comportano.

### *2.3. Riduzione dell'aliquota della cedolare secca per contratti a canone concordato (art. 9)*

La Confedilizia ha fortemente sostenuto l'introduzione nel nostro ordinamento di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione, così come ha sempre sostenuto la necessità di valorizzare ed incentivare il canale di contrattazione a canoni calmierati, in virtù degli Accordi territoriali fra organizzazioni dei proprietari e degli inquilini, che si affianca alle locazioni a canone libero. La riduzione al 10% della misura della cedolare per i contratti “concordati” risponde ad entrambe le istanze sopra indicate ed è quindi da valutarsi con estremo favore. L'esame parlamentare del decreto-legge potrebbe peraltro costituire l'occasione per risolvere – come richiesto anche da parte della Commissione Finanze del Senato – il problema dell'ambito di applicazione territoriale dell'aliquota agevolata della cedolare. Essa, infatti, è accessibile esclusivamente nei Comuni cosiddetti ad alta tensione abitativa. Si propone allora l'estensione dell'applicabilità dell'aliquota del 10% a tutto il territorio nazionale. Ciò, oltre che per ragioni di equità e di uniformità di trattamento, al fine di ulteriormente incentivare una modalità contrattuale caratterizzata da canoni di locazione più bassi rispetto a quelli di mercato e – di conseguenza – affrontare più

efficacemente l'emergenza abitativa attraverso l'ampliamento del campo di applicazione dei contratti a canone calmierato.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*All'articolo 3, comma 1, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, le parole "relativi ad abitazioni ubicate nei comuni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61, e negli altri comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica" sono soppresse.*

#### *2.4. Edilizia residenziale sociale (art. 10)*

Si rende necessario – ai fini dell'articolo 10 ma con esigenze di coordinamento anche con altre disposizioni del decreto-legge 47 – chiarire che cosa debba intendersi per "alloggio sociale". Il comma 3 dell'art. 10 contiene infatti due distinte definizioni della fattispecie in questione. Da un lato, infatti, si afferma che "si considera alloggio sociale, ai fini del presente articolo, l'unità immobiliare adibita ad uso residenziale, realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, da concedere in locazione, per ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi alle condizioni di mercato". Dall'altro, si aggiunge – nel periodo successivo – che "si considera *altresì* alloggio sociale l'unità abitativa destinata alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a quindici anni, all'edilizia universitaria convenzionata oppure alla locazione con patto di futura vendita, per un periodo non inferiore ad otto anni". E' evidente come le due definizioni – essendo, i due periodi citati, collegati da un avverbio aggiuntivo (*altresì*) – siano indipendenti l'una dall'altra. Con la conseguenza che la prima, del tutto generica e priva di riferimenti oggettivi, risulta avere una portata applicativa soggetta alla più ampia discrezionalità.

Si propone la sostituzione del secondo periodo dell'articolo 3 con il seguente:

*L'unità immobiliare di cui al primo periodo deve essere destinata alla locazione, con vincolo di destinazione d'uso, comunque non inferiore a quindici anni, all'edilizia universitaria convenzionata oppure alla locazione con patto di futura vendita, per un periodo non inferiore ad otto anni.*

### 3. Proposte integrative del decreto-legge

#### 3.1. Agevolazioni per i Comuni che prendono in locazione immobili da privati

Si propone di incentivare i Comuni ad utilizzare uno strumento per il contrasto all'emergenza abitativa – quello di acquisire in locazione da privati unità immobiliari da assegnare poi (con procedure amministrative o di diritto civile a loro scelta) a nuclei familiari che necessitano di un alloggio – previsto dalla legge n. 431 del 1998 ma di fatto non utilizzato.

Lo strumento in questione, caratterizzato fra l'altro anche da una piena trasparenza, si stima possa consentire ai Comuni risparmi fino al 50/60% della loro attuale spesa, considerato che in molti casi le Amministrazioni locali sono costrette a ricorrere a strutture alberghiere.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*Il ricorso da parte dei Comuni, al fine di contrastare l'emergenza abitativa, all'applicazione dell'articolo 1, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431, costituisce titolo di preferenza nell'assegnazione di contributi pubblici per qualsiasi tipo di edilizia economica e popolare.*

#### 3.2. Fissazione al 4 per mille dell'aliquota massima Imu per gli immobili locati con contratto "concordato"

Al fine di rianimare il mercato dell'affitto – che negli ultimi anni ha subito, oltre all'eccezionale aumento di imposizione locale, anche l'aggravamento di imposizione erariale dovuto alla riduzione dal 15% al 5% della deduzione forfettaria Irpef per le spese inerenti i redditi da locazione – e a consentire l'accesso alla locazione da parte delle fasce sociali più deboli, si rende necessario affiancare alla riduzione dell'aliquota della cedolare secca per i contratti "concordati", a canone calmierato, la fissazione per legge di un limite massimo, il più contenuto possibile, alla tassazione locale (Imu, ma anche Tasi) delle unità immobiliari che i proprietarilochino attraverso i contratti "concordati". Ciò, al fine di sottrarre gli immobili in questione, connotati da una evidente destinazione sociale, all'inclusione nella generale categoria degli immobili diversi dall'abitazione principale e alla conseguente sottoposizione alle misure massime dei tributi comunali.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*All'articolo 13, comma 7, primo periodo, del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, sono aggiunte, in fine, le seguenti parole: "nonché per gli immobili locati con contratti stipulati ai sensi dell'articolo 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431".*

### 3.3. Affrancamento Imu-Tasi

Si propone l'introduzione nell'ordinamento giuridico di una disposizione che consenta ai Comuni di permettere ai proprietari l'affrancamento di un immobile o terreno edificabile dall'Imu e dalla Tasi tramite il pagamento di un numero di annualità delle imposte che ciascun ente può determinare – anche relativamente alle modalità – secondo le proprie esigenze e autonome valutazioni. Il bene affrancato dall'Imu e dalla Tasi mediante un versamento acquisirebbe un più rilevante valore di mercato e – trasferito dai genitori ai figli – potrebbe consentire agli stessi l'apertura facilitata di nuove attività o la costruzione di opifici per queste ultime. A loro volta i Comuni potrebbero aver interesse a un introito immediato di forti somme, da destinare per esempio ad investimenti o anche per risanare il bilancio, e quindi vedere con favore l'affrancamento dall'Imu e dalla Tasi, fra l'altro liberandosi così dalle incombenze burocratiche (con relativi costi) legate all'imposizione, e anche dal possibile contenzioso.

A titolo di esempio, si immagini il caso di un immobile medio per il quale ogni anno sia dovuta – fra Imu e Tasi – una somma pari a 2.000 euro. Qualora il Comune interessato permettesse l'affrancamento di tale immobile attraverso il versamento – poniamo – di dieci annualità di tali imposte, il proprietario verserebbe una somma di 20.000 euro conformemente agli accordi con l'ente locale e il bene sarebbe successivamente esente sia dall'Imu sia dalla Tasi per il periodo concordato.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*L'Imu e la Tasi possono essere definitivamente assolte mediante il versamento, in qualsiasi momento, di una somma pari ad un numero di annualità dei tributi fissato dal consiglio comunale e secondo modalità stabilite dal consiglio comunale medesimo.*



### 3.4. Norma interpretativa in materia di cedolare secca

Molti locatori si astengono dall'optare per il sistema della cedolare secca ritenendo che la sola gestione di più unità immobiliari locate configuri (o possa configurare) lo svolgimento dell'attività di locazione in regime di impresa e determini quindi l'impossibilità ad accedere a tale regime fiscale.

Per favorire un sempre maggiore accesso dei locatori al regime della cedolare, e quindi contrastare più efficacemente l'emergenza abitativa attraverso il rilancio dell'affitto, è indispensabile confermare legislativamente un'interpretazione già propria dell'Agenzia delle entrate.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*Al comma 6 dell'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, è aggiunto, in fine, il seguente periodo: "Ai fini del presente comma, non si intendono effettuate nell'esercizio di attività di impresa le locazioni per la cui amministrazione la proprietà si affidi a professionisti o ad associazioni sindacali alle quali sia iscritta".*

### 3.5. Partecipazione di rappresentanti dei proprietari e degli inquilini alla gestione del servizio rifiuti

La richiesta di partecipazione alla gestione degli enti in parola si giustifica tenendo presente che la totale copertura del servizio dagli stessi espletato è interamente prevista a carico degli utilizzatori. Di qui la richiesta degli stessi di partecipare alla gestione, dipendendo da quest'ultima la gravosità dei tributi da corrispondere.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*Gli enti locali individuano e stabiliscono, entro sessanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, le idonee forme per assicurare la partecipazione di rappresentanti designati, rispettivamente, dalle organizzazioni della proprietà edilizia e degli inquilini, alla gestione dei soggetti, pubblici e privati comunque costituiti, che effettuano il servizio di raccolta dei rifiuti urbani nel territorio degli stessi enti.*

### 3.6. Agevolazioni per le permutate immobiliari

Al fine di stimolare il mercato immobiliare e il comparto edilizio in genere, un intervento che può rivelarsi efficace è quello di agevolare le permutate immobiliari, riducendo la tassazione per queste operazioni almeno al ricorrere di determinati presupposti.

Si tratta di una misura che verosimilmente non comporterebbe perdite di gettito – visto l'esiguo numero di tali operazioni che si registra attualmente e considerate le imposte che si ricaverebbero dalle nuove transazioni – e che determinerebbe notevoli vantaggi. Essa, infatti, consentirebbe di sbloccare un considerevole numero di immobili che giacciono invenduti; permetterebbe una riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, posto che – in cambio della possibilità di collocare sul mercato in modo agevolato i molti immobili invenduti – le imprese sarebbero incentivate a ristrutturare gli immobili più datati che riceverebbero dai privati; impedirebbe ulteriore spreco di territorio per nuove costruzioni; alimenterebbe un'attività edilizia che da molti anni è in grave difficoltà, ripristinando parte dei posti di lavoro perduti e producendo anche gettito per l'Erario; darebbe alle persone fisiche la possibilità di accedere ad abitazioni di maggior pregio sopportando una tassazione inferiore a quella ordinaria.

Al fine di ulteriormente agevolare lo strumento della permuta, potrebbe essere previsto legislativamente che i relativi atti possano essere stipulati, oltre che da parte dei notai, anche dagli avvocati. Questi ultimi, naturalmente, potrebbero per gli aspetti tecnici avvalersi – come già attualmente avviene – della consulenza di professionisti quali ingegneri, architetti e geometri. Sempre al fine di agevolare l'utilizzo del negozio di permuta, potrebbe prevedersi anche una sorta di interpello preventivo all'Agenzia delle entrate a proposito dell'importo di imposte da corrispondere in caso, come detto, di immobili di differente valore.

Un intervento che incentivi l'utilizzo della permuta quale strumento per il trasferimento di immobili sarebbe in grado – a giudizio dell'Ufficio Studi della Confedilizia – di stimolare attività economiche per 4,5 miliardi di euro, con i conseguenti effetti di maggior gettito in termini di Iva e di imposte sui redditi.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*La permuta di immobili è esente da imposizione fatta salva l'applicazione delle imposte dovute sulla compravendita fra persone fisiche tempo per tempo vigenti alla eccedenza di valore fra gli immobili oggetto dell'operazione.*

### *3.7. Esentare da ogni imposta gli accordi di riduzione dei canoni di locazione*

Capita con sempre maggior frequenza che vi siano proprietari disposti a concedere una riduzione del canone di locazione a un proprio inquilino che rischia di diventare moroso, perché non più in grado di pagare l'importo pattuito. Se locatore e conduttore concordano di formalizzare la riduzione, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente (risoluzione n. 60/E del 2010) che occorre registrare la modifica del contratto. Ciò, al fine di attribuire a tale modifica la data certa, posto che l'accordo di riduzione del canone può comportare la diminuzione della base imponibile ai fini dell'imposta di registro e delle imposte sui redditi e, conseguentemente, la corresponsione di minori imposte. La registrazione, però, costa 67 euro di imposta fissa. E per il bollo sono dovuti 16 euro per ogni foglio (pari a 100 righe). Dunque, venire incontro a esigenze di un inquilino concedendogli una riduzione di canone ha un costo. Si rende pertanto necessario disporre l'esenzione dagli oneri di bollo e registro nel caso di diminuzione del canone.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*In caso di accordo fra le parti finalizzato alla riduzione del canone relativo a un contratto di locazione, la relativa registrazione è esente dalle imposte di registro e di bollo.*

### *3.8. Istituzione di comunità volontarie*

Negli Stati Uniti, 57 milioni di americani vivono in comunità autoregolate, nella gran parte dei casi vivono come in enormi condomini o, se vi sono parti comuni, come in supercondomini. La loro legge è un regolamento contrattuale, approvato da tutti. In queste comunità (e alcuni esempi esistono anche in Italia) l'ente locale provvede ad assicurare alcuni servizi non delegabili (anagrafe ecc.) mentre i cittadini provvedono alla manutenzione delle strade, alla pulizia delle stesse ecc., in cambio di detassazioni, con un risparmio da parte dei cittadini stessi ed una minore spesa pubblica.

Un esempio di applicazione sia pure minore di questo principio si ha in alcune città degli Stati Uniti ove, in più casi, le piazze vengono curate e mantenute direttamente dai cittadini in cambio di sgravi fiscali concertati.

Si propone allora l'introduzione nell'ordinamento giuridico di una disposizione che tenda a diminuire il gravame fiscale locale attraverso il trasferimento a comitati spontanei di cittadini dell'organizzazione di servizi e della manutenzione di strade e piazze, in cambio di una detassazione relativa all'Imu, alla Tasi o ad altri tributi locali. Si tratta di un'applicazione pratica, concreta, antiburocratica (che salva da una smodata fiscalità) del principio di sussidiarietà.

Si propone l'introduzione nel decreto-legge di una disposizione del seguente tenore:

*I Comuni possono, con delibera del Consiglio comunale, esonerare totalmente o stabilire aliquote ridotte dei tributi locali per i proprietari di immobili che assumano a proprio carico la gestione di servizi spettanti alle amministrazioni comunali per determinate zone del Comune.*