



Audizione sul disegno di legge A.S. 1413

Commissioni riunite

VIII (Lavori pubblici, comunicazioni) e XIII (Territorio, ambiente, beni ambientali)

Senato della Repubblica

Conversione in legge del decreto legge n. 47/2014

recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015

Roma, 17 aprile 2014



Oggetto: Osservazioni e proposte al Decreto legge 28 marzo 2014, n. 47 “Misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015”

1. Premessa

Il decreto legge in oggetto contiene diverse misure economiche a sostegno del diritto all'abitazione per le fasce più deboli della popolazione.

Allo scopo, vengono stanziati nuovi finanziamenti per il Fondo Nazionale per sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione e per il Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli.

Altri fondi vengono stanziati per l'edilizia pubblica, così come particolare attenzione è riservata all'offerta di alloggi sociali ed a canone concordato.

Il provvedimento risponde, quindi, alle istanze provenienti da una parte sempre più consistente della nostra popolazione.

Si evidenzia, tuttavia, come la crisi abbia, a poco a poco, impoverito anche il ceto medio che, negli anni, ha investito i propri risparmi nell'acquisto della casa la quale, ad oggi, rappresenta più un' insostenibile spesa che una risorsa.

Nell'esprimere, quindi, apprezzamento, per la riduzione dell'aliquota della Cedolare Secca per le locazioni a canone concordato, manifestiamo però l'urgenza di promuovere misure e fondi anche per il settore privato che risente altrettanto di questa crisi con inevitabili effetti sull'economia del nostro Paese e senza considerare l'indotto che il settore immobiliare produce.

Di seguito si suggeriscono alcune proposte che riteniamo possano contribuire a rilanciare il mercato immobiliare.

2. Proposte

2.1. Agevolazioni fiscali in caso di cessione in permuta

Una proposta che consentirebbe di coniugare la ripresa del mercato immobiliare con gli obiettivi di efficientamento energetico degli edifici potrebbe essere quella di esentare, per un tempo definito (che potrebbe corrispondere, ad esempio, alla durata di cinque anni dalla data di

trascrizione dell'atto notarile definitivo) le imprese costruttrici dal pagamento delle imposte dirette ed indirette (IUC, Irpef, Ires, Irap) gravanti sugli immobili ricevuti in permuta - da qualunque soggetto - a fronte della cessione di immobili abitativi non di lusso ed a condizione che le stesse imprese effettuino lavori di ristrutturazione sugli immobili ricevuti.

In particolare, le imprese beneficiarie dell'esenzione, devono essere tenute ad eseguire lavori di ristrutturazione tali da comportare l'attribuzione all'immobile pervenuto, di una classe energetica superiore a quella cui appartiene al momento della permuta, introducendo eventualmente precisi parametri (ad esempio che l'immobile raggiunga una classe non inferiore alla B).

Per garantire il rispetto della norma si può sanzionare la mancata esecuzione dei lavori di ristrutturazione da parte dell'impresa costruttrice con la revoca delle agevolazioni fiscali, obbligandola a corrispondere le imposte dovute, a partire dalla data di trascrizione dell'atto notarile definitivo.

In aggiunta, si può prevedere l'ipotesi che le agevolazioni vengano ugualmente revocate nel caso in cui l'impresa conceda in locazione, comodato o utilizzi direttamente l'immobile ricevuto in permuta.

2.2. Estensione dell'aliquota al 10% per le locazioni a canone concordato stipulate in tutti i Comuni o, in subordine, nei Comuni colpiti da calamità naturali

La riduzione dell'aliquota della Cedolare Secca dal 15% al 10% per i contratti a canone concordato contenuta nell'articolo 9 del decreto legge *de quo*, in precedenza già ridotta (Art. 4 D.L. n. 102/2013) dal 19 % al 15 %, per i medesimi contratti, dimostra i virtuosi effetti del regime opzionale introdotto dall'art. 23 del D.lgs.n.23/2011.

Le criticità che hanno accompagnato l'introduzione dell'opzione nel nostro Ordinamento – a causa, occorre precisare, dell'alterazione della nostra disciplina rispetto alla sua originaria natura di "tassa piatta"- hanno progressivamente ceduto il passo ai vantaggi riscontrati nel corso della sua applicazione.

Conseguentemente, a poca distanza dalla riduzione di cui al D.L.n.102, è stata promossa l'ulteriore riduzione dell'aliquota per i contratti a canone calmierato al fine di favorire la disponibilità degli alloggi alle fasce più disagiate.

In quest'ottica si suggerisce, per il medesimo periodo transitorio di cui all'art. 9 del D.L.n. 47/2014, di non limitare tale misura ai soli immobili locati nei Comuni ad alta tensione abitativa, bensi di estenderla a tutti i contratti a canone concordato.

In subordine, si richiede che, l'incentivo di cui all'art. 9, venga esteso, quanto meno, agli immobili situati nei Comuni colpiti dalle calamità naturali che hanno di recente flagellato il nostro Paese.

Tali ultime proposte incontrano, tra l'altro, già il consenso di alcune forze politiche dal momento che sono state espone proprio in occasione della discussione del Piano Casa, presso la Commissione Finanze in sede consultiva nella seduta del 10 aprile scorso.

Visti gli effetti prodotti dagli incentivi fiscali, si potrebbe valutare l'ipotesi di recuperare un'altra delle proposte che avevamo avanzato nel corso delle varie audizioni svolte sul tema "casa", ossia l'ipotesi di rendere detraibile il canone versato per la locazione dell'immobile di residenza, dovendo, quest'ultima, essere considerata dallo Stato, un bene che soddisfa uno stato di necessità.

2.3. Eliminazione degli oneri burocratici nei cambi di destinazione d'uso

La necessità di promuovere misure di rilancio del mercato delle locazioni è stata avvertita anche dal precedente Governo che, con il progetto "Destinazione Italia", aveva annunciato l'introduzione di proposte volte a modernizzare l'attuale disciplina delle locazioni (risalente a ben 16 anni fa per quanto riguarda le locazioni abitative ed, addirittura, 36 anni fa per quanto riguarda quelle ad uso diverso), adeguandola all'attuale contesto sociale che, necessariamente, richiede meno vincoli rispetto a quelli attuali.

Gli annunci relativi alla locazione contenuti nel piano Destinazione Italia sono, tuttavia, rimasti tali, non essendosi concretizzati in alcuna norma del relativo decreto legge (D.L.n.145/2013).

L'elaborazione del Piano Casa offre, dunque, la possibilità di recuperare quelle proposte rimaste sino ad oggi inattuate.

Il primo riferimento va all'eliminazione o, quanto meno, semplificazione degli oneri burocratici previsti per i cambi destinazione d'uso.

Tale principio si colloca, peraltro, nella stessa direzione assunta dal disegno di legge sul contenimento dell'uso del suolo ("Contenimento del consumo del suolo e riuso del suolo edificato" A.C. 2039) all'esame della Commissione Ambiente della Camera, in quanto, entrambe promuovono la riqualificazione ed il riutilizzo degli immobili esistenti.

Ad oggi gli oneri posti in ambito urbanistico e catastale contribuiscono ad ingessare un settore che necessita, al contrario, di misure di semplificazione e di economicità.

Si potrebbero, ad esempio, sostituire, definitivamente ed uniformemente, eventuali procedure autorizzatorie espresse con il semplice obbligo di comunicazione del cambio di destinazione d'uso da parte di un tecnico abilitato, laddove non vi sia la realizzazione di opere strutturali.

Non bisogna dimenticare, infatti, che una semplificazione delle procedure del cambio di destinazione d'uso può favorire, ad esempio, l'immediato ricambio di un'attività economica che può, quindi, sostituire più rapidamente un'altra attività che non è riuscita a rimanere sul mercato.

Salvaguardando il doveroso rispetto della tutela del paesaggio sarebbe, quindi, opportuno uniformare, nell'ottica della semplificazione e della gratuità, le varie normative locali in materia di cambio di destinazione d'uso.

2.4. Liberalizzazione della durata delle locazioni ad uso diverso dall'abitativo

Sempre perseguendo l'obiettivo dell'eliminazione di vincoli, si propone ancora una volta la possibilità di introdurre deroghe all'attuale disciplina delle locazioni, quanto meno, ad uso diverso dall'abitativo.

Nello specifico, si suggerisce di introdurre la possibilità di derogare alla durata prevista dalla L.n.392/1978 pari, rispettivamente a sei anni per le locazioni commerciali ed a nove anni per quelle alberghiere.

La *ratio* di tutela del contraente debole che è stata alla base della Legge 392 non si ritiene venga superata dall'introduzione della libertà di definire contrattualmente tra le parti durata e condizioni della locazione.

Tale possibilità, già da noi suggerita nel corso di diverse audizioni, era stata anch'essa inserita tra le linee guida del progetto "Destinazione Italia", ma, al pari della proposta relativa alla semplificazione sul cambio di destinazione d'uso, non è stata poi recepita nell'articolato del decreto legge.

Trattandosi di una proposta alquanto innovativa nel settore, essa potrebbe essere accompagnata dall'introduzione di precisi criteri in base ai quali consentire deroghe alla disciplina vigente.

Già la proposta contenuta nel progetto "Destinazione Italia" prevedeva la possibilità di derogare alla durata delle locazioni per gli operatori di maggiori dimensioni, continuando, così, ad apprestare la tradizionale tutela per i contraenti ritenuti più deboli.

Altre proposte, pervenute nel corso della consultazione pubblica promossa dal Governo, suggerivano di adottare quale criterio discriminante tra operatori maggiori ed operatori più deboli, l'ammontare del canone di locazione.

Sicuramente non è da escludere l'ipotesi, appunto, di adottare inizialmente alcune cautele, limitando ad alcune categorie di soggetti, ad esempio, la possibilità di derogare alla legislazione vigente per poi estenderla, a poco a poco, ad altre categorie sino ad arrivare alla possibilità anche per i contraenti delle locazioni ad uso abitativo, di definire autonomamente durata e condizioni contrattuali.

A tal proposito occorre ricordare che il mercato delle locazioni non è frenato soltanto dall'inasprimento fiscale degli ultimi anni e dall'assenza, al contrario, di incentivi di qualunque

natura, ma risulta condizionato anche da tutta una serie di oneri che allontanano i piccoli investitori da questo mercato, con la conseguenza che da almeno 8 anni, sono rarissimi gli acquisti di abitazioni da destinare alla locazione.

Il riferimento è alle lungaggini del nostro sistema giudiziario che, in caso di morosità del conduttore, rendono gravoso ed oneroso il rientro in possesso dell'immobile con il risultato che il proprietario preferisce, di frequente, lasciare sfitto il proprio bene piuttosto che avventurarsi in procedure costose ed interminabili.

Tra i suggerimenti che avevamo avanzato in questi anni vi era quella, ad esempio, di rendere il contratto di locazione titolo esecutivo o, quantomeno, di determinare un iter prestabilito per legge che stabilisca tempi brevissimi per il rilascio, in caso di morosità del conduttore.

Riteniamo che questa proposta unitamente a quella di "liberalizzare" durata e termini delle locazioni possa contribuire a rilanciare il mercato, liberandolo dai vincoli attuali che scoraggiano la concessione in locazione degli immobili, con evidenti riflessi anche per le casse dello Stato.

Nell'occasione si evidenzia che il principio della libertà contrattuale nelle locazioni ad uso diverso dall'abitativo, ossia della deroga alla disciplina vigente delle locazioni è stato adottato per gli immobili collocati nelle zone colpite dal sisma del 2012 (D.L.n. 74/2012).

Quest'ultimo esempio dimostra come le misure di "liberalizzazione" o, meglio, di libertà contrattuale, nel settore, siano viste come valide iniziative di sostegno al mercato delle locazioni.

2.5. Soppressione delle agenzie o istituti per la locazione

L'articolo 2 del decreto legge in esame richiama il ruolo delle agenzie o istituti per la locazione che, all'interno dei Comuni e delle Regioni, favoriscono l'incontro tra la domanda dei nuclei familiari più bisognosi e l'offerta di alloggi da concedere in locazione a canone calmierato (novità introdotta dal presente decreto).

Pur riconoscendo la funzione svolta da tali organismi, riteniamo si possa valutare l'ipotesi di liberare le risorse destinate a tali enti attraverso la stipulazione di apposite convenzioni con agenzie immobiliari.

Tra i compiti rivestiti dalle agenzie per la locazione vi sono, infatti, mansioni che possono essere assegnate ad uffici interni dell'amministrazione locale, mentre altre (quali, ad esempio, il monitoraggio del mercato immobiliare e l'attività di consulenza sulla stipula dei contratti, nonché, ovviamente, la messa in relazione tra le parti) possono essere affidate alle agenzie immobiliari che stipulano apposite convenzioni con le amministrazioni.

Tale proposta consentirebbe un'ottimizzazione delle risorse dell'amministrazione locale senza, tuttavia, abolire la funzione sociale sino ad oggi assegnatale attraverso le agenzie o gli istituti per la locazione.

2.6. Criticità della norma sul deposito del prezzo presso il notaio (articolo 1, commi 63 -67, L.n.147/2013)

La legge di stabilità 2014 ha introdotto all'articolo 1, commi 63 -67, della L.n.147/2013, la disciplina del deposito del prezzo presso il notaio rogante, ossia l'obbligo di tenere vincolate, presso un apposito conto corrente acceso dal notaio (seppur separato dal proprio patrimonio personale) le somme versate dall'acquirente in occasione di una compravendita immobiliare sin tanto che non sia stata effettuata la trascrizione del relativo atto.

Tale prescrizione è, inoltre, finalizzata a rifinanziare, attraverso gli interessi maturati sul conto corrente, i fondi di credito agevolato destinati ai finanziamenti alle piccole e medie imprese.

In ogni caso, pur condividendo il lodevole intento di tutelare l'acquirente dai rischi cui va incontro, nel lasso di tempo che intercorre tra il rogito e la trascrizione, si ritiene che la regola introdotta comporti più danni che benefici.

Si propone, dunque, di sopprimere i commi sopra indicati, in considerazione dell'imminente entrata in vigore dell'obbligo (30 aprile p.v.)

Le motivazioni della richiesta sono meglio espresse nello studio, sul tema, del costituzionalista, Prof. Gino Scaccia, che si allega (**all.1**).

Preme, in questa sede, evidenziare le gravi criticità applicative che già emergono, nonché i profili d'incostituzionalità che è possibile ravvisare.

Per quanto riguarda i primi, a prescindere la disparità che ne deriva tra la posizione dell'acquirente e quella del venditore (sia per il ritardo nell'acquisizione della somma spettantegli, sia per la devoluzione totale dei relativi interessi allo Stato), si segnala il concreto rischio di un rallentamento delle transazioni immobiliari in un mercato che, al contrario, necessita di incentivi, anziché di misure depressive.

Tale rallentamento lo si individua, innanzitutto, negli oneri burocratici che derivano dalla norma (si pensi, ai nuovi adempimenti a carico non solo del notaio, ma anche delle banche e delle Conservatorie dei Registri immobiliari), ma anche nell'ipotesi che sorga, dopo il rogito, un contenzioso tra venditore ed acquirente tale da bloccare le somme sino all'esito dello stesso (senza ignorare l'ipotesi che l'acquirente avanzi questioni pretestuose al fine di mantenere il blocco delle somme).

Nell'ipotesi, inoltre, in cui si effettuino "vendite a catena", gli adempimenti di queste sarebbero inevitabilmente condizionate dallo sblocco delle somme.

Occorre, poi, considerare i costi aggiuntivi (carico delle parti contraenti) che possono derivare: oltre, si pensi ad esempio, ai costi fisiologici dei nuovi adempimenti, il riferimento va al concreto rischio che il blocco delle somme per un periodo indefinito di tempo esponga all'eventualità di uno scoperto di conto, un costruttore che, quindi, si cautelerà aumentando il prezzo degli immobili in vendita.

Nello studio allegato vengono anche sollevati dubbi di costituzionalità della norma innanzitutto sotto il profilo della violazione del principio di ragionevolezza/proporzionalità in virtù del quale, il legislatore, per soddisfare un interesse pubblico, è tenuto ad adottare le misure meno "invasive" nei confronti della libertà del privato.

Altre ipotesi di illegittimità costituzionale attengono alla violazione dell'art. 53 e degli articoli 41 e 42 della Costituzione.

Nel primo caso, si ritiene, infatti, che con l'obbligo in esame si contravvenga al principio tutelato dall'art. 53 del legame tra il soggetto passivo dell'imposta ed il presupposto del tributo, nonché del legame tra quest'ultimo e un indice rivelatore di ricchezza, dal momento che, nel caso di specie, non è il soggetto che produce la ricchezza tassata, bensì la giacenza della somma che fa maturare gli interessi (peraltro, con tutte le variabili che ne derivano).

Difetta, in sostanza, il carattere "personale" della capacità contributiva di cui all'art. 53 della Costituzione .

Da ultimo, si può configurare una violazione degli articoli 41 e 42 della Costituzione, alla luce del prelievo con aliquota pari al 100% tale da svuotare di fatto il diritto di proprietà senza la previsione, di contro, di un indennizzo adeguato, come nell'espropriazione per pubblica utilità (art. 42).

Alla luce delle considerazioni svolte, si richiede, pertanto, l'immediata soppressione dell'art. 1, commi 63-67 della L.n.147/2013 in vista dell'imminente entrata in vigore dell'obbligo ivi indicato, dal momento che, come evidenziato, esso comporta più danni che benefici, con particolare riferimento all'inevitabile rallentamento delle transazioni immobiliari ed alla disparità di trattamento tra acquirente e venditore.

Roma, 17 aprile 2014

Paolo Righi
Presidente Nazionale Fiaip



Segreteria di Presidenza Nazionale

P.le Flaminio 9 – 00196 Roma –

Tel.: 06-452.31.828 - Fax: 06-967.000.20

E-mail: presidenzanazionale@fiaip.it