

Mercato immobiliare: approvato dalla Camera il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva.

3 Agosto 2010

La Commissione Ambiente della Camera dei Deputati ha approvato il Documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sul mercato immobiliare.

Il Documento si compone di una parte ricognitiva in cui viene **ripercorsa la normativa sull'edilizia residenziale pubblica** sviluppatasi a partire dal XIX secolo con, tra l'altro, la L. 43/1949 (cd. Legge Fanfani) volta al rilancio dell'attività edilizia, la L. 865/1971 (cd. legge sulla casa) istitutiva degli Istituti autonomi case popolari (IACP) e con i DPR 1035 e 1036 del 1972 recanti il primo trasferimento delle funzioni alle regioni in materia di edilizia residenziale pubblica.

Successivamente, a partire dagli anni novanta, sono stati introdotti nuovi strumenti di pianificazione (cd. programmi complessi), per loro natura intersettoriali, i quali accanto al problema dell'emergenza abitativa, hanno affrontato le questioni connesse alla manutenzione del patrimonio residenziale, al miglioramento qualitativo degli insediamenti ed alla progressiva contrazione delle risorse pubbliche disponibili. È stata, inoltre, disciplinata la procedura di alienazione degli alloggi e sono state create forme di sostegno alle locazioni per i non abbienti (si veda, ad esempio, la L. 179/1992, la L. 431/1998 e la L. 136/1999). Nell'ultimo decennio i provvedimenti legislativi ordinari e d'urgenza adottati nell'ambito delle politiche abitative si sono mossi lungo una serie di ambiti di intervento:

- le misure volte a fronteggiare l'emergenza abitativa soprattutto nelle grandi aree metropolitane (DL 247/2001, DL 147/2003, DL 240/2004 e, da ultimo, DL 194/2009 recante la proroga della sospensione delle procedure esecutive di sfratto);
- i programmi nazionali per l'edilizia abitativa nuova, di recupero manutentivo e rifinanziamento di alcuni programmi innovativi in ambito urbano (L. 21/2001, L. 9/2007, DL 159/2007 che ha, tra l'altro, rifinanziato il programma cd "Contratti di Quartiere");
- la prosecuzione di una politica volta alla dismissione del patrimonio abitativo pubblico, comprensiva della vendita degli I.A.C.P. (L. 266/2005, DL 112/2008);
- gli interventi volti a dare impulso al mercato delle locazioni (DL 240/2004 recante modifiche alle modalità di ripartizione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione, L. 244/2007);
- l'adozione di strumenti fiscali, finanziari e creditizi per l'accesso all'abitazione in proprietà o in affitto (L. 244/2007 recante benefici fiscali per l'acquisto della prima casa e per le locazioni, L. 112/2008, L. 191/2009 recante la proroga delle agevolazioni IRPEF sulle spese sostenute per le ristrutturazioni immobiliari nonché l'applicazione dell'aliquota IVA agevolata al 10% nel medesimo settore).

Recentemente l'attività parlamentare nel settore delle politiche abitative si è impegnata, oltre a fronteggiare l'emergenza abitativa sospendendo le procedure esecutive di sfratto, ad adottare misure per l'incremento dell'offerta di alloggi di edilizia residenziale destinati alle categorie sociali svantaggiate con il Piano nazionale di edilizia abitativa (cd. Piano casa). In particolare, il Piano Casa 1 di cui all'art. 11 del DL 112/2008 ha previsto l'incremento del patrimonio immobiliare ad uso abitativo attraverso l'offerta di alloggi di edilizia residenziale, da realizzare con il coinvolgimento di capitali pubblici e privati, destinati alle categorie sociali svantaggiate nell'accesso al libero mercato degli alloggi in locazione. Esso ha previsto, inoltre, la costruzione di nuove abitazioni e la realizzazione di misure di recupero del patrimonio abitativo esistente. Successivamente, il Governo ha predisposto un intervento volto a favorire la ripresa del mercato delle costruzioni anche attraverso lavori di modifica del patrimonio edilizio esistente, nonché a prevedere la semplificazione dei titoli abilitativi

all'attività edilizia (cd. Piano Casa 2).

Sempre al fine di sostenere lo sviluppo di una edilizia sostenibile, da ultimo, il DL 40/2010, nell'ambito del Fondo per il sostegno della domanda in particolari settori finalizzata ad obiettivi di efficienza energetica, ecocompatibilità e miglioramento della sicurezza sul lavoro, attribuisce un contributo per l'acquisto di immobili di nuova costruzione ad alta efficienza energetica da adibire a prima abitazione, nel limite massimo di 7.000 euro. Inoltre, sotto il profilo della semplificazione edilizia, vengono ampliate le tipologie di interventi edilizi rientranti nell'attività edilizia libera, ossia realizzabili senza necessità di alcun titolo abilitativo (quale la denuncia di inizio attività).

Nel Documento della Commissione vengono poi ripercorsi il programma e gli obiettivi dell'indagine, nonché i principali elementi emersi dal ciclo delle audizioni svolte.

In particolare, nel corso delle audizioni è stato evidenziato il **negativo impatto che la crisi economica internazionale ha avuto sul settore delle costruzioni e sul mercato immobiliare.**

Tre anni di mercato in flessione hanno prodotto il dato allarmante di uno stock di «giacenze» che ha ampiamente superato i 100 mila alloggi e oggi si assesta intorno ai 120 mila appartamenti invenduti. Tra i fattori che hanno inciso sul fenomeno del mancato accesso all'abitazione vi sono il progressivo depauperamento del patrimonio di edilizia residenziale pubblica, dovuto oltre che al dato negativo del brusco arresto, a partire dalla metà degli anni '90, degli investimenti pubblici per la costruzione di nuovi alloggi anche al positivo esito delle operazioni di alienazione degli stessi nonché l'incapacità di accedere all'abitazione delle cosiddette fasce deboli della popolazione. Al riguardo, sono **riportati i dati dell'ANCE** secondo cui, stimando un'ulteriore flessione degli investimenti per il 2010, pari al 7,1 per cento, gli effetti della crisi sono tali che, in tre anni, il settore delle costruzioni avrà perduto circa il 17 per cento in termini di investimento (con una punta negativa di meno 31 per cento per il comparto delle nuove abitazioni) e che, dopo nove anni di crescita, i volumi di produzione del settore torneranno ai livelli osservati alla fine degli anni '90.

La crisi avrebbe poi reso **sistematici i ritardi dei pagamenti della pubblica amministrazione** che sono considerati la causa di un complessivo deterioramento dei rapporti contrattuali, anche fra soggetti privati, che in alcuni casi mette a repentaglio la stessa sopravvivenza delle aziende.

Un'altra questione emersa riguarda la **qualificazione degli operatori del mercato nel settore delle costruzioni**. In particolare, per le imprese operanti nell'edilizia si pone la necessità di introdurre sul piano legislativo specifici requisiti di accesso di natura tecnico-professionale e organizzativa, tali da garantire la qualità dei prodotti e dei servizi resi, la sicurezza e la salute dei lavoratori, il puntuale assolvimento degli obblighi fiscali e contributivi, la compatibilità ambientale degli interventi, la tutela dei diritti del cittadino consumatore e utente del bene-casa.

Analogamente, da parte delle associazioni di categoria degli agenti immobiliari e dei mediatori d'affari è stata sottolineata l'urgenza, anche ai fini del rilancio delle attività contrattualistiche strutturalmente connesse al mercato immobiliare, di fissare sul piano legislativo standard minimi professionali, a tutela della qualità e della trasparenza dei servizi resi ai clienti.

Inoltre, è emersa l'esigenza, nell'ambito di politiche abitative organiche e coerenti, di un approccio differenziato che tenga conto della segmentazione dei mercati, sia della locazione che della proprietà nonché la **necessità, nell'ambito del rapporto fra sistema creditizio e mercato immobiliare, del superamento della fase negativa** caratterizzata da una sensibile diminuzione sia dei finanziamenti delle banche alle imprese per gli investimenti sia delle erogazioni di mutui alle famiglie per l'acquisto delle abitazioni. Al riguardo, **dati Ance, riferiti al primo trimestre 2009**, parlano di un meno 20 per cento di finanziamenti concessi alle imprese e di un meno 23 per cento di mutui erogati alle famiglie.

è stata, altresì, focalizzata l'attenzione sulla questione della **qualità dell'edilizia** ed in particolare dell'efficientamento energetico degli edifici e della loro messa in sicurezza (a partire dal rischio sismico), che – inserita in un percorso realistico e organico – potrebbe porsi come fattore positivo di sviluppo dei mercati immobiliari in generale e di settore industriale (quello di «casa qualità») nonché sulla questione dell'**attuazione e degli effetti del complesso delle misure adottate dal Governo**, da un lato, per contrastare il degrado urbano derivante da fenomeni di alta tensione

abitativa (cd. **Piano Casa 1**), dall'altro, per consentire la semplificazione delle procedure di modifica ed ampliamento del patrimonio edilizio esistente, nel rispetto dei requisiti di sostenibilità ambientale, efficienza energetica e prevenzione del rischio sismico (cd. **Piano Casa 2**).

Nel Documento vengono riportate le proposte prioritarie e strategiche, suddivise per ambito di approfondimento, come emerse dalle audizioni svolte nel corso dell'indagine, tra cui quella dell'ANCE (si veda al riguardo la notizia su "Interventi ANCe" del 30 settembre 2009).

Mercato delle locazioni.

È emersa la consapevolezza di dover intervenire con misure fiscali in materia di affitti. Pertanto, viene evidenziata la unanime volontà, **con riguardo al mercato delle locazioni, di introdurre una tassazione sostitutiva (cd. "cedolare secca"), con aliquota del 20 per cento**, allo scopo di sottrarre il reddito derivante dalla locazione da quello complessivo del proprietario dell'immobile e di conseguire progressivamente, il duplice scopo di aumentare la propensione all'investimento in abitazioni da destinare all'affitto e di rendere più trasparente e concorrenziale il mercato della locazione con l'emersione di una rilevante quota degli attuali affitti "in nero".

Interventi per riattivare l'offerta di edilizia sociale.

Ha riscontrato amplissimo consenso la proposta di **consentire ai comuni di acquisire una parte del patrimonio immobiliare invenduto**, generatosi per effetto della crisi economica internazionale in atto, da reimmettere sul mercato delle locazioni, principalmente sotto forma di assegnazione di alloggi di edilizia sociale. Parimenti fondamentali sono state considerate ulteriori misure legislative proposte dai soggetti auditi:

a) la **completa parificazione tra soggetti pubblici** (aziende che gestiscono il patrimonio di ERP) **e soggetti privati** (persone fisiche e giuridiche) **in ordine alla possibilità di beneficiare delle agevolazioni fiscali previste per gli interventi di ristrutturazione edilizia** (cd. 36%) **e di efficientamento energetico degli edifici** (cd. 55%);

b) la **costituzione di un fondo di rotazione per l'attivazione degli interventi di ristrutturazione o riqualificazione energetica del patrimonio di edilizia residenziale pubblica**, per consentire alle aziende responsabili della gestione di tale patrimonio di porre in essere efficaci processi di autofinanziamento degli interventi necessari;

c) la **cancellazione dell'IVA sugli interventi di edilizia residenziale pubblica**.

Ulteriori proposte prioritarie riguardano, tra l'altro, la predisposizione di un organico pacchetto di misure legislative finalizzate a conseguire la disponibilità di aree pubbliche a costo ridotto o in assegnazione gratuita; il **riconoscimento di compensazioni o premialità urbanistiche per la realizzazione di edilizia sociale**; una **fiscalità di favore per la costruzione e gestione dell'edilizia sociale**; il **ripristino della contribuzione ex Gesca** da destinare all'**edilizia sociale**; la **creazione di un parco di immobili pubblici e di aree pubbliche** da destinare, previo espletamento di procedure ad evidenza pubblica, alla realizzazione di alloggi.

Riqualificazione del patrimonio edilizio nazionale.

È stata sostenuta da tutti i soggetti auditi la proposta di **rendere permanenti gli incentivi fiscali per gli interventi di efficientamento energetico degli edifici (cd. 55%)**, con una eventuale estensione anche alla messa in sicurezza degli edifici dal rischio sismico.

Sul versante più generale della qualità dell'edilizia, del miglioramento della qualità architettonica e dei livelli di innovazione tecnologica del prodotto edilizio rivolto alle famiglie, è stato proposto, invece, di **istituire lo strumento dell'«ecoprestito»**, a tasso zero, fino a 30 mila euro, da rimborsare a carico della Cassa depositi e prestiti ed, eventualmente, delle fondazioni bancarie, che per statuto hanno l'obbligo di essere sensibili al benessere del territorio. Allo stesso livello di priorità è emersa la necessità che venga approvata la **legge sulla qualità nell'edilizia** (DDL 1952/C, d'iniziativa del deputato Guido Dussin, cd. legge «Casa-qualità») attualmente all'esame della VIII Commissione. Sempre ai fini della riqualificazione del patrimonio edilizio è stata ipotizzata la costruzione di una piattaforma organica di strumenti a sostegno della qualità, del risparmio energetico, della sicurezza dell'impiantistica, della sicurezza statica-strutturale, nonché della piena rispondenza alle normative urbanistico-edilizie vigenti. In tale ambito, sono state proposte specifiche misure a sostegno della

domanda di nuova edilizia ecocompatibile con l'introduzione, tra l'altro, a favore degli acquirenti, di **detrazioni fiscali su parte degli extracosti di costruzione dei nuovi fabbricati ad elevati standard energetici** (detrazioni da graduare, fino a un massimo di circa 10 mila euro per abitazione, in ragione del livello delle prestazioni energetiche dei nuovi edifici rispetto agli standard attuali). È stata, altresì, segnalata, l'opportunità di introdurre **misure dirette ad incentivare le iniziative di recupero e ristrutturazione urbanistica ed edilizia** con benefici economici in grado di abbattere i costi legati alla bonifica delle aree dismesse da trasformare e ristrutturare, con l'obiettivo, tra l'altro, di alleggerire la mobilità nei centri urbani, evitando di ampliare ulteriormente l'estensione delle periferie e con evidenti ricadute positive sull'ambiente, in termini di riduzione dell'inquinamento e di riduzione del consumo di suolo.

Sostegno alle imprese.

È stata evidenziata la necessità che a sostegno delle imprese sia previsto, oltre alle proposte relative all'acquisto dell'invenduto da destinare ad edilizia residenziale pubblica e alla stabilizzazione delle agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione e di efficientamento energetico degli edifici, uno specifico e incisivo intervento legislativo per risolvere il problema dei ritardi nei pagamenti della pubblica amministrazione. Al riguardo, è prossima l'approvazione da parte del Parlamento europeo di una direttiva contenente misure per la regolazione sia dei rapporti fra soggetti privati e pubblica amministrazione che dei rapporti fra privati ma emerge la necessità che vengano introdotte analoghe misure nell'ordinamento interno, anche attraverso interventi, se necessario, sul Codice Appalti. Ulteriori proposte prioritarie, avanzate dai soggetti auditi, riguardano: il **ripristino dell'IVA per le cessioni immobiliari poste in essere dalle imprese di costruzioni**; **l'introduzione di una detrazione IRPEF pari al 50 per cento dell'IVA dovuta sull'acquisto di unità immobiliari** destinate ad abitazione principale dell'acquirente.

L'attuazione delle misure adottate dal Governo in materia di politiche abitative.

La Commissione ha evidenziato che "il pieno dispiegamento degli effetti dei due piani casa varati dal Governo per dare risposta al degrado urbano derivante dai fenomeni di alta tensione abitativa e per innescare un volano fondamentale ai fini della ripresa del settore delle costruzioni è fondamentale per contribuire al superamento della crisi economica in atto e, soprattutto, al rilancio di una politica abitativa moderna, capace di trovare soluzioni adeguate a esigenze e bisogni profondamente avvertiti dalle imprese, dalle famiglie, dai cittadini del nostro Paese".

In tale ambito sono state presentate una serie di proposte che, tenendo conto delle difficoltà a reperire in questa fase le risorse pubbliche necessarie all'attuazione di politiche pubbliche incisive, si incentrano su misure, in primo luogo legislative, dirette da un lato a favorire **l'incremento delle volumetrie** (anche rispetto al più 35 per cento attualmente previsto nel Piano casa 2, giudicato del tutto insufficiente) e, dall'altro, **ad orientare il libero gioco della domanda e dell'offerta verso abitazioni di qualità** (qualità dei materiali di costruzione, efficienza e risparmio energetico degli edifici, minori costi di gestione per le famiglie, sicurezza antisismica).

Infine, viene sottolineata l'importanza che gli interventi programmatici e attuativi in materia di politiche abitative e rilancio del mercato immobiliare vengano adottati in accordo con le regioni, le autonomie locali e gli operatori pubblici e privati nel rispetto delle rispettive competenze, assicurando una costante informazione del Parlamento. Ed a tal fine si rileva la necessità di valorizzare il patrimonio di conoscenze sul fabbisogno abitativo e sul mercato immobiliare e di **rilanciare il progetto dell'Osservatorio nazionale sulla condizione abitativa** quale sintesi e raccordo degli osservatori regionali **ed il ruolo dell'Osservatorio parlamentare sul mercato immobiliare.**

Per i precedenti si vedano le notizie del 16 settembre 2009, del 25 novembre 2009, del 27 novembre 2009, del 23 dicembre 2009, del 29 gennaio 2010, del 19 marzo 2010, dell'11 giugno 2010, del 2 luglio 2010 e del 6 luglio 2010.

Si allega il testo del Documento conclusivo approvato dalla Commissione.