

DL 47/2014 sull'emergenza abitativa: l'audizione dell'ANCE al Senato

16 Aprile 2014

L'ANCE è stata ascoltata il 15 aprile c.m. presso le Commissioni Riunite Lavori Pubblici e Territorio e Ambiente del Senato nell'ambito di un ciclo di audizioni informali deliberato in sede d'esame, in prima lettura, in sede referente, del disegno di legge di conversione del DL 47/2014 "Recante misure urgenti per l'emergenza abitativa, per il mercato delle costruzioni e per Expo 2015" ([DDL 1413/S](#)).

Il Presidente, Ing. Paolo Buzzetti, che ha guidato la delegazione associativa unitamente all'Arch. Angelo De Cesare, Vice Presidente opere pubbliche, ha evidenziato, in premessa, che 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.

Ciò nonostante, **la domanda abitativa permane su livelli elevati, sostenuta anche dalla crescita della popolazione e soprattutto del numero di famiglie.**

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.

Questi 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.

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.

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.

Passando, quindi, ad analizzare le previsioni contenute nel decreto legge, il Presidente ha rilevato che il quadro di misure delineate, al di là delle buone premesse, non sembra ricondurre di fatto ad una manovra organica nonostante la dotazione finanziaria complessiva pari a 1,7 miliardi 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; sarebbe piuttosto auspicabile che con tali fondi si consentisse alle Regioni di destinarne una quota a favore dell'acquisto di immobili da parte delle giovani coppie;
- in un **piano di vendita e riqualificazione degli alloggi di proprietà degli ex IACP**, 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; senza contare che la prospettiva 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;
- 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;

· in **una parziale regolamentazione del “rent to buy” limitato agli alloggi sociali** in cui si prevede che il conduttore dopo un periodo minimo di sette anni possa decidere se riscattare l'alloggio imputando al prezzo parte del canone. La norma, oltre a presentare alcune criticità di ordine applicativo, che potrebbero essere, in parte, risolte in sede di regolamento attuativo (un decreto interministeriale di cui non stati fissati i termini per la emanazione), dovrebbe essere quanto meno integrata precisando che allo schema sinallagmatico con patto di riscatto si applicheranno le indicazioni del codice civile in tema di contratti. **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.**

Le misure normative sono affiancate da specifiche misure fiscali, dirette sostanzialmente ad agevolare ed incentivare la locazione degli alloggi sociali e l'acquisto degli stessi attraverso la formula del “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'adequata risposta alle esigenze abitative dei soggetti che non riescono, nell'immediato, ad accedere al mercato della proprietà.

Nell'ambito della **regolazione delle opere pubbliche**, il provvedimento 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”.

Il Presidente ha rilevato che la valutazione complessiva sulla disciplina transitoria, proposta dal legislatore per colmare il vuoto normativo, non può non essere rinviata ad un momento successivo all'emanazione del decreto del ministero delle infrastrutture, che dovrebbe essere adottato a breve, ed i cui contenuti non sono ancora noti.

Ad avviso di ANCE, ha rimarcato il Presidente, 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.

Il Presidente Buzzetti ha, quindi, rilevato che il decreto legge 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.

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.

Per questo, è essenziale integrare il provvedimento con una serie di interventi fiscali, di immediata attuazione e di impatto propulsivo sul mercato, diretti a:

- prevedere **meccanismi agevolativi a favore delle imprese locatrici**, quali la **"cedolare secca" sul reddito da affitto** per tutte le locazioni, ivi comprese quelle **"a canone libero"**, oggi limitata ai soli privati persone fisiche,
- introdurre **incentivi per l'acquisto di abitazioni da concedere in locazione** a terzi, **similmente** a quanto già avviene in Francia con il **"meccanismo Scellier"**, così da indirizzare l'investimento privato in alloggi da concedere in affitto,
- **reformulare la disciplina fiscale del "rent to buy"**, posticipando la tassazione, sia ai fini IVA che sulle imposte sul reddito, all'atto del riscatto (ossia quando si verifica l'effettivo trasferimento dell'immobile), anche quando il contratto preveda un vincolo bilaterale (in capo sia all'impresa che all'utilizzatore) alla vendita/acquisto dell'abitazione,
- **integrare la normativa sul "rent to buy"** per gli aspetti contrattuali civilistici con l'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.

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, consistenti nell'applicazione della:

- **imposta di registro** con aliquota dell'**1%** (al posto dell'attuale 9%) per l'**acquisto di immobili**

funzionali all'**attuazione di programmi di edilizia residenziale,**

- **imposta di registro** in misura **fissa** (200 euro, al posto dell'aliquota proporzionale del 9%) per la **cessione al Comune di aree o di opere di urbanizzazione, a scomputo degli oneri concessori.**

In allegato il Documento ANCE consegnato agli atti delle Commissioni.

Vedi precedente del 14 aprile 2014