



OSSERVAZIONI E PROPOSTE DI CGIL CISL UIL PER IL TAVOLO DI CONCERTAZIONE SULLA POLITICA ABITATIVA.

(Roma, aprile 2007)

E' impegno dei Sindacati confederali ricercare soluzioni condivise e individuare misure normative, finanziarie e fiscali che da subito - e soprattutto in occasione della prossima finanziaria - impegnino Governo, Regioni ed Enti locali a rilanciare l'edilizia residenziale a canoni sociali e calmierati.

Per Cgil, Cisl e Uil l'esigenza prioritaria è il rafforzamento dell'offerta abitativa in affitto e a canale contrattato. Su questo obiettivo deve concentrarsi lo sforzo, puntando principalmente nelle seguenti direzioni:

1. l'emergenza;
2. il mercato privato della locazione (oggi del tutto incompatibile col reddito di lavoratori, giovani e anziani);
3. l'edilizia agevolata in affitto;
4. l'edilizia residenziale pubblica;
5. la tassazione immobiliare.

1. Emergenza

La legge 9/2007, oltre ad affrontare l'emergenza sfratti per famiglie a basso reddito con figli a carico o con anziani ultrasessantacinquenni o con portatori di handicap, prospetta la definizione di un Piano straordinario di edilizia residenziale pubblica.

Per quanto riguarda la proroga degli sfratti, dal momento che essa scade ad ottobre per la maggioranza delle famiglie colpite dal provvedimento, i Sindacati propongono che:

- siano acquisiti in tempi brevi - da parte dei Comuni coinvolti nell'emergenza sfratti - gli alloggi necessari ad assicurare alle famiglie di cui sopra (circa ventimila) il passaggio "da casa a casa" come prescrive la legge;
- siano assicurate con la massima celerità ai Comuni le risorse disponibili (63 milioni di euro in due anni);
- sia fatto un censimento delle famiglie aventi diritto, in modo da operare nella massima trasparenza e nel rispetto della legge, evitando possibili abusi e illegalità.

2. Mercato privato dell'affitto

Cgil, Cisl, Uil sono convinte della necessità di modificare la legge 431/98, predisponendo quei correttivi che permettano di superare gli evidenti limiti messi in luce dalla liberalizzazione del mercato dell'affitto. In particolare:

- è matura l'esigenza di una modifica dell'attuale regolamentazione del regime del doppio canale al fine di dare priorità assoluta al canale concordato anche concentrando le agevolazioni fiscali. Ogni misura di tipo indifferenziato (ad es. l'aliquota secca del 20%), valida cioè sia per il canale libero che per il concordato, sarebbe inefficace sia sotto il profilo della calmierazione dei canoni di locazione sia sotto quello dell'emersione del "nero";
- inoltre, un più forte incentivo fiscale a favore dei proprietari che affittano col canale concordato deve essere accompagnato da una misura che consente agli inquilini tutti di portare in detrazione dall'Irpef una quota significativa del canone annuo pagato;

- agli inquilini fiscalmente “incapienti” va assicurato, per una ragione di equità, un *bonus* casa, che dovrebbe funzionare come **imposta negativa** sul reddito e rappresentare quindi una misura universale di intervento sociale. Anche in questo caso serve una modifica dell’art.11 della 431, riguardante il Fondo di sostegno alle famiglie in affitto.

Le ragioni che spingono ad un radicale cambiamento delle modalità di sostegno alle famiglie a basso reddito in affitto sono diverse. Oltre ai ritardi burocratici e all’inadeguatezza delle risorse (diminuite anno dopo anno) che hanno escluso dal beneficio tante famiglie aventi diritto, l’inefficacia più rilevante del Fondo è data da un meccanismo che in ultima istanza finisce col premiare ulteriormente la rendita da locazione.

3. Edilizia agevolata in affitto

Una delle condizioni per normalizzare un mercato immobiliare che – soprattutto nel settore dell’affitto - rende sempre più problematico l’accesso alla casa anche per fasce di ceto medio è di puntare decisamente ad uno sviluppo dell’edilizia agevolata in locazione permanente sul modello promosso sperimentalmente con la legge 21/2001 sul “disagio abitativo”.

Un piano nazionale per l’aumento dello stock di abitazioni in affitto a prezzi calmierati, da realizzare attraverso forme di cofinanziamento pubblico-privato, è l’altra leva (insieme al piano di edilizia residenziale pubblica) per trovare soluzioni al divario esistente tra domanda e offerta abitativa che caratterizza oggi il libero mercato. Si tratta dello strumento più idoneo che le amministrazioni comunali delle grandi e medie città - in concorso con le Regioni, con l’imprenditoria privata e con le cooperative di abitanti – hanno a disposizione per dare una risposta nel breve-medio periodo a segmenti importanti di domanda abitativa (anziani, giovani, immigrati, lavoratori in mobilità).

Alla realizzazione dei programmi per allargare il mercato dell’edilizia agevolata in affitto potranno partecipare tutti i soggetti interessati, in grado di offrire risorse, capacità tecnica di costruzione e/o di recupero, esperienze in attività di gestione, anche attraverso appositi consorzi. In quest’ambito, nell’intento di valorizzare le professionalità laddove esistono e di individuare linee di attività economica che partecipino ad assicurare l’autonomia finanziaria, agli Enti gestori Erp va riconosciuta la possibilità di concorrere, a parità con gli altri soggetti imprenditoriali, ad attività di produzione e di gestione immobiliare a rendimento, prevedendo che le risorse ricavate da questa attività siano utilizzate nella manutenzione e nella valorizzazione del patrimonio pubblico.

La partecipazione pubblica all’investimento potrà avvenire, sia attraverso apposite convenzioni comunali, sia con forme tradizionali di partecipazione ai costi, sia attraverso contributi in conto capitale, sia con la dilazione dei pagamenti degli oneri di urbanizzazione e di acquisto delle aree, sia con specifiche esenzioni fiscali e dell’Ici in particolare. E’ necessario inoltre andare al riordino della materia relativa ai costi di costruzione per l’intero settore dell’edilizia abitativa, attualmente regolata a livello comunale senza parametri di riferimento. L’insieme dei contributi e delle agevolazioni dovranno coprire il 40-50% dell’intervento riferito ai costi reali permettendo, in questo modo, di praticare livelli di canoni e di futuro acquisto a condizioni accessibili alle famiglie con reddito medio e medio-basso.

Lo sviluppo dell’edilizia agevolata in affitto, così concepito, è la risposta più adeguata per tutti coloro che hanno un reddito troppo alto per accedere all’Erp o al Fondo per l’affitto, ma troppo basso per trovare una soluzione nel mercato privato delle case in affitto o in vendita.

4. Edilizia residenziale pubblica

La dotazione finanziaria della legge 9/2007 è commisurata all’emergenza sfratti di alcune categorie di cittadini e non contempla la soluzione di un problema che ha assunto dimensioni ben più gravi. Basti considerare che sono già 40mila gli sfratti per morosità e la precarietà abitativa è destinata ad aumentare quando, nei prossimi mesi, scadrà il contratto d’affitto per 750mila (dati Cresme).

Le risorse della legge 9 sono dunque del tutto inadeguate all’obiettivo di riavviare la programmazione di piani regionali di edilizia residenziale pubblica e dare quindi una risposta strutturale ed organica al fabbisogno abitativo delle fasce sociali deboli. E’ urgente, da questo punto di vista, individuare un nuovo e stabile meccanismo di finanziamento dell’edilizia sociale, a partire dall’Erp, con un accordo di compartecipazione tra Stato e Regioni che assicuri al comparto almeno un miliardo di euro all’anno.

Al di là delle carenze finanziarie attuali, è apprezzabile tuttavia che finalmente si sia interrotta una situazione di sostanziale blocco di finanziamenti nel comparto che dura dal 1998 (dalla fine della Gescal) e che inoltre, con l’ultima legge finanziaria, si sia operata una netta inversione di tendenza rispetto ad una

politica di dismissione-cartolarizzazione del patrimonio pubblico condotta in modo del tutto avulso da ogni considerazione relativa alle esigenze abitative.

5. Tassazione immobiliare

CGIL, CISL, UIL ritengono che la centralità della politica abitativa si debba affermare anche attraverso una ridefinizione della fiscalità immobiliare. A tal fine è necessario prioritariamente:

- che l'agevolazione fiscale per i proprietari che affittano dovrebbe scattare solo per coloro che applicano il canale concordato. Potenziare le agevolazioni fiscali per tutti, anche per il canale libero, come prevede il governo con la proposta della cedolare secca (aliquota unica del 20%) non risolverebbe il problema ma si tradurrebbe in un regalo alla rendita.
- prevedere la riduzione automatica (fino all'azzeramento) delle aliquote Ici, come già avviene in alcuni Comuni, per le abitazioni affittate col canale concordato;
- prevedere per gli inquilini una detrazione significativa dall'Irpef dell'affitto annuo pagato al fine di determinare quella contrapposizione di interessi (tra proprietari e conduttori) in grado di far emergere la piaga degli affitti in "nero" (il 50% del totale).

Nell'ambito della riduzione del carico fiscale, le eventuali misure sull'Ici vanno correlate al reddito Irpef, indirizzandole prioritariamente all'esenzione del pagamento Ici sotto una determinata fascia di reddito, per cui a beneficiarne dovrebbero essere soprattutto quelle famiglie per le quali spesso prima abitazione e unica abitazione coincidono. Questa proposta, per essere efficace, dovrebbe servirsi di incisivi strumenti di accertamento fiscale (ISEE) oppure, affinando l'esperienza di questi indicatori di reddito.

Le risorse per la riduzione dell'Ici vanno trovate in primo luogo nell'ambito della **revisione degli estimi catastali**. Oggi il Catasto non tiene conto delle trasformazioni urbane avvenute negli ultimi decenni e della diversità (a volte enorme) dei valori immobiliari nelle zone e nei quartieri della città. Capita spesso, soprattutto nelle grandi aree urbane che l'Ici penalizzi chi abita in periferia e in zone poco servite rispetto a chi abita in zone centrali e di pregio. L'aggiornamento del Catasto può essere quindi l'occasione per un'operazione di equità e di redistribuzione del carico fiscale, prestando sempre attenzione a salvaguardare le famiglie a basso reddito.

L'acquisizione di altre risorse (da destinare in quota parte anche all'Erp e ai piani di risanamento urbano) potrà derivare dall'ipotesi di passaggio alla potestà dei Comuni, o da un loro coinvolgimento attraverso forme di compartecipazione, di imposte attualmente incamerate dall'erario:

1. l'imposta di registro dei contratti d'affitto (2% sul canone annuo, divisi tra inquilini e proprietari). La percentuale dei contratti non registrati è di circa il 50%, con un'evasione stimata che supera i 500 milioni di euro (dati Cresme). E' un'imposta che potrebbe essere trasferita ai Comuni e questi sarebbero incentivati a combattere il "nero";
2. la tassazione sui redditi da locazione, oggi ampiamente elusa ed evasa, e rispetto alla quale i Comuni potrebbero esercitare un ruolo importante per un sostanziale recupero del gettito.
3. le imposte sulle compravendite immobiliari (registro, catastali, ipotecarie). Con il decentramento del Catasto è possibile- in un quadro unitario e solidale che salvaguardi i Comuni più piccoli o più poveri – attribuire agli enti locali non solo le funzioni ma anche i tributi connessi (circa 6 miliardi di gettito l'anno) o una parte di essi, magari in compartecipazione con le Regioni. Anche queste imposte, nel quadro della lotta all'evasione e del riclassamento degli immobili, sono suscettibili di una sensibile crescita.

E' inoltre necessario:

- eliminare l'Ici sul patrimonio Erp che, avendo chiaramente natura strumentale e finalità sociali, dovrebbe godere dell'esenzione. Le risorse così recuperate potrebbero essere reinvestite nella manutenzione e nella valorizzazione dell'edilizia sociale;
- ridurre le tasse sulle compravendite immobiliari destinate alla prima abitazione o all'affitto a canone sociale o concordato, anche per favorire la mobilità intercomunale e interregionale, lasciandola, invece, per le transazioni che riguardano alloggi di lusso, seconde case e immobili non residenziali.
- ridurre il peso dell'intermediazione sulle transazioni per l'affitto o per l'acquisto della prima casa;

- rendere permanente la detrazione Irpef del 36% sulle spese sostenute per la manutenzione straordinaria degli immobili residenziali ed il 10% per l'Iva sui materiali da costruzione, estendendo la possibilità di utilizzare lo sgravio fiscale anche per la manutenzione ordinaria (stabilendo un tetto minimo per il suo utilizzo, in quanto, in questi anni, esso si è dimostrato valido strumento di recupero e riqualificazione edilizia, di crescita occupazionale, di emersione di lavoro nero);
- prevedere agevolazioni fiscali e creditizie per la messa in sicurezza degli edifici residenziali (a partire da quelli collocati nelle aree a rischio sismico) rendendole cumulabili con gli incentivi previsti a favore degli interventi per il risparmio energetico;
- dare un reale impulso al superamento dell'elusione e dell'evasione delle imposte sulla casa: a) realizzando "studi di settore" al fine di monitorare il mercato immobiliare individuando e correggendo (e sanzionando) il divario tra i valori reali degli immobili e i valori invece denunciati al fisco (generalmente assai inferiori); b) avvalendosi di norme e strumenti operativi quali "osservatori" presso la Guardia di finanza, intreccio delle utenze di servizio, registrazioni catastali, registrazioni dei contratti, ecc.; c) modificando la norma prevista nella Finanziaria 2005 che prevede la nullità dei contratti non registrati, sostituendola con un sistema premiale per il conduttore che denuncia l'illecito.

Collaborazione interistituzionale

L'emergenza da affrontare e l'avvio di una nuova fase di programmazione degli interventi per rilanciare l'edilizia sociale e, più in generale, l'offerta abitativa in affitto, richiedono di attivare forme di collaborazione e cooperazione interistituzionali, nel rispetto dell'autonomia e delle competenze di ciascuno livello di governo.

Allo Stato (Governo e Parlamento) spetta la responsabilità di indicare gli obiettivi e gli indirizzi generali del Piano nonché contribuire a individuare i finanziamenti necessari e i provvedimenti fiscali volti a favorirne l'attuazione.

Compito delle Regioni è quello di assicurare certezze alla programmazione degli interventi anche attraverso l'attivazione degli Osservatori regionali sulla condizione abitativa, collegandoli con l'Osservatorio istituito presso il ministero delle Infrastrutture. Dall'attività di monitoraggio della domanda e di conoscenza degli interventi programmati, deriva il necessario orientamento degli operatori pubblici e privati. Le Regioni, inoltre, devono portare avanti con maggiore determinazione un'opera di riforma nella gestione dell'Erp, già avviata ma ancora con scarsi risultati in termini di efficienza economica e di rafforzamento delle condizioni di coesione sociale e di sicurezza dei quartieri.

I Comuni, da parte loro, devono adeguare gli strumenti urbanistici al fine di collegare strettamente i piani di edilizia sociale e agevolata ai processi di trasformazione urbana. Non convince però la proposta dell'Anci – motivata dall'esigenza di snellire le procedure – di dare ai sindaci poteri straordinari in materia di interventi per l'edilizia sociale.

Una politica industriale per l'edilizia residenziale

La soluzione al fabbisogno abitativo va ricercata prioritariamente *dentro* la riutilizzazione del patrimonio esistente. Tutto ciò richiama i Comuni interessati alla responsabilità e all'impegno di incardinare la realizzazione di residenze a canone sociale e/o agevolato nei progetti di risanamento e di recupero di quartieri degradati e di aree e edifici dismessi. I piani urbanistici, i Contratti di quartiere, i piani di valorizzazione delle aree dismesse, devono essere finalizzati a questo obiettivo. E anche le agevolazioni fiscali, creditizie e urbanistiche (mutui, detrazioni, riduzione dell'ICI per chi affitta a canone contrattato, riduzione degli oneri di urbanizzazione, ecc.) devono essere finalizzate a una politica che riduca al minimo il consumo e lo spreco di suolo urbano.

Le ipotesi che tendono a utilizzare le cosiddette aree *standard* (destinate al verde e ai servizi) per ubicarvi insediamenti di edilizia sociale ci sembrano incoerenti e rischiano di provocare nuova cementificazione (oltre al fatto che – dietro il paravento del bisogno di case – in alcune città è possibile già intravedere preoccupanti mire speculative).

Ma senza una profonda innovazione nel settore delle costruzioni sarà difficile che la riorganizzazione e il rinnovo delle città - come anche l'azione per dare risposta alla domanda abitativa - diventino parte (fondamentale) di una strategia di sviluppo sostenibile. L'obiettivo è costruire o ricostruire secondo i criteri della bioedilizia, del risparmio energetico e della massima compatibilità ambientale, utilizzando e rafforzando negli anni a venire le misure già contenute nella legge finanziaria 2007 e in alcune

leggi regionali (vedi la Toscana, il Veneto e la città di Bolzano). E' questo l'asse strategico di una nuova politica industriale nel settore e di un rilancio dell'edilizia residenziale in chiave eco-compatibile

Per dare impulso a questa politica, si rende necessario, contenere i costi di costruzione, che spesso registrano grandi quanto immotivate differenze da zona a zona. Potrebbe essere utile prevedere un monitoraggio e avviare una negoziazione nazionale e territoriale riguardante sia il rendimento atteso dai soggetti finanziatori, sia il ricavo derivante dal processo produttivo. Per quanto attiene il contenimento dei costi nell'edilizia sociale e agevolata sarebbe utile, inoltre, sperimentare a largo raggio forme di collaborazione finanziaria e operativa tra istituzioni pubbliche che si occupano del settore e i soggetti della finanza etica, le fondazioni bancarie, le forze imprenditoriali con finalità sociali come le cooperative.

L'Europa

Il problema dell'abitare ritenuto finora estraneo alle politiche di integrazione europea, sta recuperando, se pur lentamente, una sua legittimità. L'allargamento dei mercati, la libera circolazione del lavoro, fanno i conti con una difficoltà di trovare un alloggio sia per brevi periodi sia per una stabile collocazione familiare.

Il problema non riguarda solo l'immigrazione extraeuropea, ma anche la circolazione delle persone dei paesi UE. Si pone, dunque, il problema di una politica abitativa capace di rispondere alle necessità di mobilità, e di integrazione legata al lavoro.

La definizione di "alloggio sociale", prevista dall'art. 5 della legge 9 (per poter usufruire degli aiuti di Stato senza incorrere nelle procedure d'infrazione), potrà permettere certamente una maggiore capacità di allargare la presenza di operatori pubblici, privati, no profit nel mercato delle residenze sociali "conformemente all'obiettivo – come recita la Commissione europea – degli Stati membri di garantire a ciascuno l'accesso a una abitazione adeguata alla dignità della persona". Si tratta di un'affermazione di principio importante che coerentemente dovrebbe tradursi nella possibilità, finora negata, di utilizzare i fondi strutturali destinati alle città anche in interventi di edilizia sociale. A tal proposito i Sindacati confederali condividono la formulazione di "alloggio sociale" così come definita in sede Cnel.

Cgil, Cisl Uil ritengono infine che il Governo debba farsi promotore in sede UE di specifiche iniziative perché la politica abitativa trovi spazi e risorse da parte della Commissione europea.

Roma, 27 aprile 2007

