



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

D.L. 47/2014 / A.C. 2373

Dossier n° 63 - Elementi per la valutazione degli aspetti di legittimità costituzionale
15 maggio 2014

Informazioni sugli atti di riferimento

A.C.	2373
D.L.	47/2014
Titolo:	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
Iter al Senato:	Si
testo originario:	15
testo approvato dal Senato:	20
Date:	
emanazione:	28 marzo 2014
pubblicazione in G.U.:	28 marzo 2014
approvazione del Senato:	14 maggio 2014
presentazione:	14 maggio 2014
assegnazione:	14 maggio 2014
scadenza:	27 maggio 2014
Commissione competente :	VIII Ambiente
Stato dell'iter:	In corso di esame in sede referente

Contenuto

Il decreto legge, che è stato modificato nel corso dell'esame al Senato, come si evince dal titolo, contiene misure in materia di politiche abitative, mercato delle costruzioni ed Expo 2015. Di seguito è riportata una sintesi del contenuto del decreto raggruppata nei diversi ambiti su cui incidono le varie disposizioni prevalentemente riconducibili alle misure in materia di politiche abitative.

LOCAZIONI

L'**articolo 1** aumenta di complessivi 325,92 milioni di euro gli stanziamenti di bilancio per il Fondo nazionale per il **sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione** (50 milioni di euro per ciascuno degli anni 2014 e 2015) e per il **Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli** (15,73 milioni di euro per l'anno 2014, 12,73 milioni di euro per l'anno 2015, 59,73 milioni di euro per l'anno 2016, 36,03 milioni di euro per l'anno 2017, 46,1 milioni di euro per ciascuno degli anni 2018 e 2019 e 9,5 milioni di euro per l'anno 2020), autorizzati dal decreto-legge n. 102 del 2013.

Il **comma 1 dell'articolo 2** modifica in più punti la disciplina del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione contenuta nell'art. 11 della legge n. 431 del 1998 (e precisamente i commi 3, 6 e 7) al fine di:

- prevedere il **finanziamento**, con le risorse del Fondo, **di iniziative** non solo comunali ma anche **delle Regioni**;
- aggiungere, al novero delle iniziative (comunali o regionali) finanziabili dal Fondo, la **costituzione di fondi di garanzia**;
- **rendere possibile la stipula delle convenzioni**, con le quali attuare le iniziative regionali/comunali, **anche con imprese di costruzione ed altri soggetti imprenditoriali** (sulla base di una modifica inserita al Senato);
- chiarire che gli **alloggi** da concedere in locazione devono essere **affittati a canoni concordati oppure**, in base ad una apposita **modifica introdotta al Senato**, che si proceda alla **rinegoziazione** delle locazioni esistenti per consentire alle parti, con il supporto delle organizzazioni di rappresentanza della proprietà e degli inquilini, la stipula di un nuovo contratto a **canone inferiore (sulla base di una modifica inserita al Senato)**;
- demandare alle regioni la **definizione delle finalità di utilizzo del Fondo, sentiti i comuni (sulla base di una modifica inserita al Senato)**, anche **in forma coordinata con il Fondo destinato agli inquilini**

- **morosi incolpevoli**, al fine di ottimizzarne l'efficienza;
- **modificare i criteri** che le regioni devono seguire nel **ripartire le risorse ai comuni**;
- prevedere l'**applicazione delle procedure previste per gli sfratti per morosità** alle locazioni degli alloggi reperiti con le risorse del Fondo, precisando che tale applicazione opera **anche nei casi di rilascio per finita locazione**.

Il **comma 1-bis dell'articolo 2, introdotto durante l'esame al Senato**, prevede che l'**applicazione, da parte dei comuni**, delle disposizioni di cui al citato comma 3 dell'articolo 11 della legge n. 431 del 1998, **costituisce titolo di preferenza nell'assegnazione di contributi pubblici** per qualsiasi tipo di edilizia economica e popolare, al fine di contrastare l'emergenza abitativa.

Il **comma 1-ter dell'articolo 2, introdotto durante l'esame al Senato**, disciplina le modalità di **erogazione dei contributi in favore di inquilini morosi incolpevoli** (a valere sulle risorse del Fondo istituito dall'art. 6, comma 5, del D.L. 102/2013 rifinanziato dall'articolo 1 del decreto in esame), al fine di prevedere che tali contributi siano erogati dai Comuni **in forme tali da assicurare la sanatoria della morosità**.

Il **comma 1-ter dell'articolo 5, introdotto nel corso dell'esame al Senato**, prevede una clausola di **salvaguardia, fino al 31 dicembre 2015**, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici sorti sulla base dei **contratti di locazione** già registrati presso l'Agenzia delle entrate (art. 3, commi 8 e 9 del d.lgs. 23/2011), nei casi di mancata registrazione del contratto entro i termini di legge, di indicazione di un affitto inferiore a quello effettivo e di registrazione di un contratto di comodato fittizio. Tale disciplina (articolo 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011) è **stata dichiarata incostituzionale**, per eccesso di delega, dalla Corte costituzionale con la [sentenza n. 50 del 2014](#), depositata il 14 marzo.

L'articolo 9 stabilisce l'**applicazione, per il quadriennio 2014-2017, di un'aliquota ridotta al 10%** (in luogo del 15%) **per la cosiddetta "cedolare secca"** per i contratti a canone concordato stipulati nei maggiori comuni italiani (e nei comuni confinanti), negli altri capoluoghi di provincia o nei comuni ad alta tensione abitativa (comma 1).

Il comma 2 estende il regime della cedolare secca **anche per le abitazioni locate a cooperative edilizie per la locazione** (la specificazione "edilizie per la locazione" è stata **aggiunta durante l'esame al Senato**) **o a enti senza scopo di lucro, purché sublocate a studenti universitari e date a disposizione dei comuni** con rinuncia all'aggiornamento del canone di locazione o assegnazione (sulla base di un'ulteriore modifica inserita nel corso dell'esame al Senato).

Si osserva che lo stesso comma (che si configura come novella al comma 6 dell'articolo 3 del d.lgs. 23/2011) non specifica la misura dell'aliquota da applicare.

Il **comma 2-bis dell'articolo 9, introdotto durante l'esame al Senato**, consente l'**applicazione dell'aliquota ridotta al 10%** della cedolare secca **ai contratti di locazione stipulati nei comuni** per i quali sia stato deliberato, **negli ultimi cinque anni** (la norma precisa "precedenti l'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto"), lo **stato di emergenza a seguito di eventi calamitosi**.

Il **comma 2-ter dell'articolo 9, introdotto durante l'esame al Senato**, prevede che il CIPE **aggiorni l'elenco dei comuni ad alta tensione abitativa entro 30 giorni** dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto.

Il **comma 2-quater dell'articolo 9, introdotto durante l'esame al Senato**, disciplina la copertura degli oneri derivanti dai precedenti commi 2-bis e 2-ter, che sono valutati in **1,53 milioni di euro, per l'anno 2014, e 1,69 milioni di euro, a decorrere dal 2015**.

EDILIZIA RESIDENZIALE PUBBLICA

L'articolo 3, comma 1, contiene una serie di disposizioni finalizzate da un lato ad **accelerare il processo di definizione delle nuove regole di alienazione delle "case popolari"** (vale a dire degli immobili di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari - IACP o degli enti, comunque denominati che li hanno sostituiti), **nonché degli immobili di proprietà dei comuni e degli enti pubblici anche territoriali** (sulla base di una modifica introdotta dal Senato), dall'altro a concedere contributi per l'acquisto di tali alloggi (attraverso la sostituzione del comma 1 e l'aggiunta di tre nuovi commi all'articolo 13 del D.L. 112/2008). E', infatti, istituito un **Fondo destinato alla concessione di contributi in conto interessi sui finanziamenti per l'acquisto degli alloggi degli IACP** venduti in base alle regole di alienazione previste dal nuovo comma 1, Fondo che ha una dotazione massima di 18,9 milioni di euro per ciascuno degli anni dal 2015 al 2020 (comma 1, lettera b), capoverso comma 2-bis e comma 2-quater). Sulla base di modifiche inserite al Senato, è stato chiarito che i contributi sono destinati a finanziare l'acquisto degli alloggi **da parte dei conduttori**. E' stato altresì introdotto un periodo in base al quale ai citati contributi hanno accesso **anche i soci assegnatari di alloggi di cooperative edilizie a proprietà indivisa** per l'acquisizione dell'alloggio, posto in vendita a seguito di procedure concorsuali.

Ulteriori innovazioni, rispetto alla disciplina previgente, riguardano: la possibilità di **derogare** alle norme vigenti in materia di alienazione di alloggi di edilizia residenziale pubblica dettate dalla **legge n. 560/1993**; la **destinazione in via esclusiva delle risorse derivanti dalle alienazioni ad un programma straordinario di realizzazione e di manutenzione straordinaria di alloggi** di edilizia residenziale pubblica - **ERP** (e anche l'acquisto di alloggi sulla base di una modifica inserita al Senato); la previsione in base alla quale il

piano di alienazione dovrà tenere conto anche della possibilità di **favorire la dismissione degli alloggi collocati nei condomini misti dove la proprietà pubblica è inferiore al 50%** oppure **in situazioni abitative estranee all'ERP**.

E', inoltre, ampliata la platea dei **beneficiari del Fondo di garanzia per la prima casa**, includendovi **anche i conduttori di alloggi di proprietà degli IACP** o degli enti, **comunque denominati**, che li hanno sostituiti.

L'articolo 4 prevede l'emanazione di **criteri per la formulazione di un Programma** di recupero e di razionalizzazione degli immobili e degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, **finanziato, nel limite di 500 milioni di euro**, con le risorse provenienti da **finanziamenti revocati** che erano stati in precedenza destinati **alle infrastrutture strategiche**. Il Programma è finalizzato al recupero e alla razionalizzazione degli immobili di edilizia residenziale pubblica sia attraverso il ripristino di alloggi di risulta sia per il tramite della **manutenzione straordinaria degli alloggi** anche ai fini dell'**adeguamento energetico, impiantistico e statico** e del **miglioramento sismico** degli immobili. Nel corso dell'esame al Senato il comma è stato modificato al fine di ampliare la portata del programma, oltre che agli immobili di proprietà degli IACP, **anche agli immobili di proprietà dei comuni e degli enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità degli IACP**.

Viene altresì previsto uno stanziamento di **ulteriori 67,9 milioni** di euro (che vengono prelevati da un nuovo Fondo destinato a raccogliere le risorse non utilizzate da alcuni programmi di edilizia residenziale) per il recupero di alloggi da **assegnare agli inquilini** appartenenti alle categorie **meno abbienti che beneficiano della sospensione degli sfratti** (con priorità come è stato precisato nel corso dell'esame al Senato). **Nel corso dell'esame al Senato l'ambito applicativo della norma è stato ristretto ai soggetti**, delle categorie sociali citate, **collocati utilmente nelle graduatorie comunali per l'accesso ad alloggi di ERP**.

Il **comma 1-bis, introdotto durante l'esame al Senato**, prevede la **trasmissione al Ministero delle infrastrutture** e dei trasporti, **entro 30 giorni** dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto-legge, da parte delle regioni, **degli elenchi** predisposti dai comuni e dagli IACP (o degli enti, comunque denominati, che li hanno sostituiti) **delle unità immobiliari che, con interventi di manutenzione ed efficientamento di non rilevante entità, siano prontamente disponibili per le assegnazioni**.

OCCUPAZIONE ABUSIVA DI IMMOBILI

L'articolo 5 introduce una specifica disciplina volta ad **impedire che chiunque occupi abusivamente un immobile possa chiedere la residenza e l'allacciamento ai pubblici servizi** (gas, luce, acqua ecc.); la norma stabilisce la **nullità ex lege** degli effetti degli atti emessi in violazione della nuova normativa (comma 1). Tale disposizione è stata integrata, nel corso dell'esame al Senato, con specifico riguardo alla disciplina relativa agli allacci delle utenze.

Si prevede, inoltre, il **divieto**, per coloro che occupano abusivamente alloggi di edilizia residenziale pubblica, **di partecipazione alle procedure di assegnazione di alloggi sociali per i successivi cinque anni** (comma 1-bis).

ALLOGGI SOCIALI

L'articolo 6 dispone che i **redditi derivanti dalla locazione di alloggi sociali, di nuova costruzione** o per i quali sono stati realizzati interventi di **manutenzione straordinaria** o di **recupero, non concorrono alla formazione del reddito d'impresa** ai fini delle imposte sui redditi né alla formazione del valore della produzione netta ai fini dell'imposta regionale sulle attività produttive, **nella misura del 40 per cento**. Tale previsione è valida **fino all'eventuale riscatto dell'unità immobiliare** da parte del **conduttore** e, comunque, per un periodo non superiore a **dieci anni**.

L'articolo 7, modificato nel corso dell'esame al Senato, ai commi 1 e 2 reca **agevolazioni fiscali** per il triennio **2014-2016 in favore dei conduttori di alloggi sociali** adibiti ad abitazione principale.

L'articolo 8 prevede la **facoltà di inserire la clausola di riscatto dell'unità immobiliare** e le relative condizioni economiche, nelle **convenzioni** che disciplinano le modalità di locazione degli alloggi sociali, alle condizioni previste nella norma (comma 1). E' specificata la **disciplina fiscale** applicabile nelle ipotesi di **riscatto dell'alloggio sociale (commi 2 e 3)**. In particolare, il **comma 2** concede al conduttore di imputare i **corrispettivi** pagati al locatore in parte in **conto del prezzo** di acquisto futuro dell'alloggio e in parte in **conto affitto**. In tali ipotesi, ai fini delle imposte sui redditi e dell'IRAP, i corrispettivi si considerano fiscalmente quali **canoni di locazione**; ricorrendone le condizioni, tali corrispettivi sono **parzialmente esenti** da imposte sui redditi e da IRAP. Il **comma 3** stabilisce che, ai fini fiscali (imposte dirette), in caso di riscatto dell'unità immobiliare, l'esercizio di competenza in cui si considerano conseguiti i corrispettivi derivanti dalla cessione è quello in cui avviene l'effetto traslativo della proprietà del bene; inoltre, le eventuali imposte correlate agli "acconti-prezzo" costituiscono un credito di imposta. Il **comma 5** prevede **l'applicazione delle disposizioni dell'articolo in commento ai contratti di locazione stipulati successivamente all'entrata in vigore del decreto-legge**, a partire quindi dal **29 marzo 2014**.

L'articolo 10 reca – al comma 1 - le finalità, alla base delle sue disposizioni, coincidenti con il perseguimento della **riduzione del disagio abitativo** di individui e nuclei familiari svantaggiati **attraverso l'aumento dell'offerta di alloggi sociali in locazione, senza consumo di nuovo suolo** rispetto agli

strumenti urbanistici vigenti, favorendo il risparmio energetico e la **promozione, da parte dei Comuni**, di politiche urbane mirate ad un processo integrato di rigenerazione delle aree urbanizzate e dei tessuti edilizi esistenti attraverso lo **sviluppo dell'edilizia sociale**. Il **comma 5-bis, inserito durante l'esame al Senato**, dispone che il presente articolo è finalizzato, altresì, alla **creazione di quote di alloggi da destinare alla locazione temporanea** dei residenti di immobili di edilizia residenziale pubblica (ERP) in corso di ristrutturazione o a soggetti sottoposti a procedure di sfratto.

Il comma 3 reca una nuova definizione di alloggio sociale, che è l'**unità immobiliare** adibita ad uso **residenziale** quando sia realizzata o recuperata da soggetti pubblici e privati, nonché dall'ente gestore comunque denominato, e **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. Nel corso dell'esame al Senato è stato specificato che gli alloggi sociali sono altresì destinati alle **donne ospiti dei centri antiviolenza e delle case rifugio** di cui all'art. 5-bis del D.L. 93/2013.

Il comma 4 stabilisce che l'articolo in esame si applica, **nei comuni ad alta tensione abitativa** (di cui alla delibera CIPE 13 novembre 2003), **al patrimonio edilizio esistente**, ivi compresi gli immobili non ultimati e gli interventi non ancora avviati provvisti di titoli abilitativi rilasciati entro la data di entrata in vigore del presente decreto-legge (tale termine è stato **modificato durante l'esame al Senato**; nel testo pubblicato del decreto-legge figura la data del 31 dicembre 2013) ovvero regolati da convenzioni urbanistiche stipulate entro la stessa data e vigenti alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge.

Il **comma 5 elenca gli interventi urbanistico-edilizi** ammessi per la realizzazione di alloggi sociali, mentre il comma 8 stabilisce che **tali interventi non possono riguardare edifici abusivi o siti in aree ad inedificabilità assoluta e non sono ammessi nei centri storici qualora ricadenti in alcune tipologie citate nella norma**.

Il **comma 6** affida alle **regioni - entro** il termine di **90 giorni** (erano 60 nel testo iniziale del decreto-legge) dall'entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto - per gli ambiti non disciplinati da norme o da convenzioni già stipulate, la **definizione dei requisiti di accesso e di permanenza** nell'alloggio sociale, nonché dei **criteri di regolamentazione dei canoni di locazione e dei prezzi di cessione** per gli alloggi concessi in locazione con patto di futura vendita.

Il **comma 7** affida una serie di compiti ai comuni, che devono essere assolti **entro 90 giorni** dalla data di entrata in vigore della legge di conversione del presente decreto e comunque anteriormente al rilascio del primo titolo abilitativo edilizio.

Dal punto di vista degli stanziamenti, il **comma 10 destina fino a 100 milioni di euro**, delle risorse rese disponibili ai sensi dell'art. 4, comma 2, del presente decreto, al finanziamento di alcuni interventi citati nella norma.

Il **comma 10-bis, introdotto durante l'esame al Senato**, è volto - secondo quanto esplicitato nella norma - ad assicurare i mezzi finanziari per la completa e rapida realizzazione di programmi di alloggi sociali finanziati con fondi nazionali e regionali. Per tale finalità viene consentita, anche in deroga a quanto previsto dalle relative norme di finanziamento, la **cessione o il conferimento ai fondi immobiliari o agli altri soggetti** contemplati dal comma 3, lettera a), dell'art. 11 del D.L. 112/2008, **di immobili** (ultimati o in corso d'opera) **residenziali realizzati da soggetti pubblici e privati con il concorso di un contributo pubblico**, e destinati a concorrere all'aumento dell'offerta di alloggi sociali.

ALLOGGI DESTINATI AI DIPENDENTI IMPEGNATI NELLA LOTTA ALLA CRIMINALITA' ORGANIZZATA

Il **comma 1-bis** dell'articolo 3, **introdotto durante l'esame al Senato**, **consente** all'assegnatario degli alloggi destinati ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, **di continuare ad usufruire di detti alloggi, anche in seguito alla cessazione del servizio**, nei casi e per i **periodi di tempo** indicati nella norma.

Il **comma 1-ter** del medesimo articolo, **introdotto durante l'esame al Senato**, **consente, agli enti proprietari, di vendere** agli assegnatari **gli alloggi** finanziati in tutto o in parte nell'ambito del programma di ERP destinato ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata, **prima dei termini ivi previsti**.

Il **comma 10-ter dell'articolo 10, inserito durante l'esame al Senato**, contiene disposizioni finalizzate a consentire l'utilizzo, per la realizzazione di alloggi sociali, di aree o diritti edificatori che dovevano servire per la costruzione di alloggi, nell'ambito del Programma di ERP destinato ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata (avviato dall'art. 18 della L. 152/1991), ma per i quali non si è avuta una copertura finanziaria.

L'articolo 10-bis, **introdotto nel corso dell'esame al Senato**, prevede alcuni **casi di revoca dei finanziamenti** del Programma straordinario di edilizia residenziale destinato ai dipendenti statali impegnati nella lotta alla criminalità organizzata e **disciplina il riutilizzo delle risorse**. In particolare, si dispone la **revoca del finanziamento statale qualora i soggetti attuatori non intendano concorrere al finanziamento** medesimo ai fini della completa realizzazione dell'intervento di **edilizia sovvenzionata**. Si prevede, inoltre, che le risorse così revocate sono assegnate ai **comuni in cui ricade l'intervento**, per la **realizzazione di interventi di ERP**. Viene altresì previsto che, qualora per l'intervento di **edilizia agevolata il titolo abilitativo non sia stato rilasciato** alla data di entrata in vigore del presente decreto-legge, il

relativo **finanziamento statale decade**. Lo stesso articolo dispone che gli enti pubblici territoriali interessati che intendono procedere alla prevista trasformazione urbanistica anche in assenza del finanziamento statale **possono fare salve le previsioni urbanistiche dell'accordo di programma** sottoscritto tra Regione e comune reso esecutivo mediante ratifica del consiglio comunale entro la data del 31 dicembre 2007.

CONTRATTI PUBBLICI

I **commi da 1 a 7 dell'articolo 12**, introdotti nel corso dell'esame al Senato, recano disposizioni in materia di qualificazione delle imprese che hanno affidato lavorazioni in subappalto, al fine di **colmare il vuoto normativo conseguente all'annullamento di alcune norme del D.P.R. 207/2010** (regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici di lavori, servizi e forniture, d'ora in avanti regolamento) **da parte del D.P.R. 30 ottobre 2013**. Le disposizioni, in sintesi, provvedono a ridurre il numero delle categorie cosiddette "superspecialistiche" (comma 1) e delle categorie a qualificazione obbligatoria (comma 2), riproducendo di fatto nella sostanza le norme del decreto ministeriale 24 aprile 2014, che hanno individuato le categorie di lavorazioni che richiedono l'esecuzione da parte di operatori economici in possesso di specifica qualificazione e che pertanto vengono "legificate". Ulteriori norme recate dall'articolo 12 attengono all'applicabilità delle nuove disposizioni, all'abrogazione di alcune norme del Regolamento su cui incidono le disposizioni medesime, alla salvaguardia dei rapporti giuridici, dei bandi e degli avvisi pubblicati nei mesi passati.

I commi da 8 a 10 dell'articolo 12, introdotti nel corso dell'esame al Senato, recano disposizioni in materia di **raggruppamenti temporanei di imprese** volte, per un verso, a **sopprimere il principio di corrispondenza tra quote di partecipazione e quote di esecuzione dei lavori** affidati a un raggruppamento (di cui al comma 13 dell'articolo 37 del Codice dei contratti pubblici) e, per l'altro, a **ridefinire la disciplina dei requisiti minimi** di qualificazione che devono essere posseduti dagli operatori economici riuniti in raggruppamento temporaneo o in un consorzio estendendola al settore dei servizi e delle forniture (modificando l'articolo 92 del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici). Ulteriori modifiche di carattere generale consentono, per un verso, di stabilire le quote di partecipazione al raggruppamento o consorzio entro i limiti permessi dai requisiti di qualificazione e, per l'altro, di far eseguire i lavori da parte dei concorrenti riuniti secondo le quote indicate in sede di offerta.

Il comma 11 dell'articolo 12, **introdotto nel corso dell'esame al Senato, proroga di due anni** la norma transitoria, di cui al comma 19 dell'articolo 357 del Regolamento di attuazione del Codice dei contratti pubblici, in base alla quale **è consentito comprovare i requisiti** di partecipazione alle gare **richiesti alle società operanti nell'attività di verifica dei progetti anche con attività di progettazione, direzione dei lavori o collaudo**.

EXPO 2015

L'**articolo 13** prevede una serie di **misure riguardanti la realizzazione del grande evento EXPO 2015**, al fine di prorogare al 2015 la disciplina concernente l'utilizzo dei proventi delle concessioni edilizie e delle sanzioni (**comma 1**) e di consentire alla **società EXPO 2015 S.p.A.** (purché senza intermediazioni come è stato specificato nel corso dell'esame al Senato) di **derogare** alla disciplina vigente sui contratti pubblici, con riguardo ai **contratti di sponsorizzazione** e alle **concessioni di servizi (comma 2)**.

Con il **comma 3**, modificando l'articolo 10, comma 4, del d.lgs. n. 23 del 2011, si confermano le agevolazioni fiscali già previste dalla legge n. 3 del 2013 di ratifica dell'accordo internazionale stipulato tra Italia e *Bureau International des Expositions* (BIE), sulle misure necessarie per facilitare la partecipazione all'Esposizione Universale di Milano del 2015.

Il **comma 4**, infine, prevede un contributo per l'anno **2014 di 25 milioni** di euro a favore del **comune di Milano**, a titolo di concorso agli oneri che il medesimo comune sostiene per la realizzazione dell'**EXPO 2015**. Tale contributo è escluso dal patto di stabilità interno per l'anno 2014.

ULTERIORI DISPOSIZIONI

Per effetto delle modifiche del Senato, i **commi 2-bis e 2-ter dell'articolo 7** intervengono sulla disciplina delle **detrazioni IRPEF spettanti per le ristrutturazioni edilizie e l'acquisto di mobili**, consentendo di usufruire della detrazione per le spese sostenute per l'acquisto di mobili anche ove dette spese superino quelle sostenute per i connessi lavori di ristrutturazione.

L'**articolo 9-bis**, introdotto durante l'esame del provvedimento al **Senato, assoggetta ex lege, dal 2015, al regime IMU previsto per l'abitazione principale** l'unità immobiliare posseduta dai cittadini italiani **pensionati iscritti all'Anagrafe degli Italiani residenti all'Estero (AIRE)**, a titolo di proprietà o di usufrutto in Italia, purché non locata o data in comodato d'uso. Su detti immobili la **TARI** e la **TASI** sono applicate nella **misura agevolata**. In sostanza detti immobili **godranno ex lege dell'esenzione da IMU**, se non si tratta di immobili "di lusso" (categorie catastali A/1, A/8 ed A/9); altrimenti usufruiranno dell'aliquota agevolata allo 0,4 per cento e della detrazione di 200 euro prevista dalla legge.

L'**articolo 10-ter**, introdotto durante l'esame al Senato, modifica la lettera e.5) del comma 1 dell'articolo 3 del T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001) al fine di **escludere**, dal novero degli **interventi di nuova costruzione**, i manufatti leggeri, anche prefabbricati e strutture di qualsiasi genere (quali **roulottes, campers, case mobili, imbarcazioni**) che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee **purché siano installati**,

con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, **per la sosta ed il soggiorno di turisti**.

L'**articolo 10-quater**, introdotto durante l'esame al Senato, novella gli articoli 5, 9 e 10 del D.Lgs 122 del 2005, recante la disciplina a tutela dei diritti patrimoniali degli acquirenti di immobili da costruire. E', in particolare, integrato il contenuto dell'art. 5 che, prevedendo l'**irrinunciabilità del diritto alle tutele apprestate dal D.Lgs 122/2005**, sancisce la **nullità di ogni clausola contraria**, da intendersi eventualmente come non apposta. Le modifiche agli articoli 9 e 10 estendono, inoltre, specifiche tutele (in materia di diritto di prelazione nell'acquisto dell'immobile all'incanto nonché in tema di sottrazione all'azione revocatoria fallimentare dei contratti di trasferimento di immobili da costruire) anche quando sia stato il coniuge e non il titolare del contratto a stabilire nell'immobile l'abitazione principale o la residenza.

L'**articolo 11** prevede che con i **provvedimenti di assegnazione** delle risorse del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione (articolo 1), del Fondo destinato agli inquilini morosi incolpevoli (articolo 1), del Fondo per gli interventi di manutenzione e di recupero di alloggi abitativi privi di soggetti assegnatari (articolo 4), nonché del Fondo per il piano di recupero di immobili e alloggi di edilizia residenziale pubblica (articolo 10) siano **stabilite: le modalità di utilizzo delle risorse assegnate, di monitoraggio degli interventi e di applicazione delle misure di revoca**. La norma dispone che le risorse revocate restano destinate al contrasto del disagio abitativo e sono riprogrammate con decreto interministeriale. In merito all'attuazione dei provvedimenti, il Ministro delle infrastrutture e dei trasporti riferisce al Consiglio dei Ministri e alle competenti Commissioni parlamentari (sulla base di una modifica inserita al Senato), entro il 31 dicembre 2014.

L'**articolo 13-bis**, introdotto durante l'esame al Senato, prevede la cosiddetta **clausola di salvaguardia** per le regioni a statuto speciale e le province autonome di Trento e di Bolzano. Conseguentemente, le disposizioni della stessa legge sono **inapplicabili agli enti a statuto speciale ove siano in contrasto con gli statuti** e le relative norme di attuazione. La norma fa inoltre riferimento alla **legge costituzionale n. 3 del 2001**, che ha riformato il titolo V della parte seconda della Costituzione.

L'articolo 14 reca la **clausola di copertura finanziaria** degli oneri derivanti dagli interventi previsti nel decreto-legge (articoli 1, 3, comma 1, lettera b), 6, 7, 8 e 9), che ammontano complessivamente a: 97,71 milioni di euro per l'anno 2014; 184 milioni di euro per l'anno 2015; 152,70 milioni di euro per l'anno 2016; 129 milioni di euro per l'anno 2017; 86,85 milioni di euro per l'anno 2018; 83,52 milioni di euro per 2019; 46,92 milioni di euro per l'anno 2020; 18,52 milioni di euro a decorrere dall'anno 2021 (comma 1). E' previsto il defianziamento dei programmi straordinari di edilizia agevolata assegnatari di risorse ai sensi delle disposizioni indicate alle lettere a), b) e c) del comma 1 per i quali non sono stati attivati i relativi mutui (comma 2).

L'articolo 15 disciplina l'**entrata in vigore** del presente decreto, che è avvenuta il **29 marzo 2014**, giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

Relazioni allegata o richieste

Al disegno di legge di conversione sono state allegata sia la relazione per l'analisi tecnico-normativa, sia la relazione per l'analisi di impatto della regolazione, trasmesse alla Presidenza del Senato il 1° aprile 2014.

Precedenti decreti-legge sulla stessa materia

Per quanto concerne i precedenti decreti-legge:

◆ l'articolo 1, comma 1 novella l'articolo 6, comma 4 del decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, riguardante la dotazione del Fondo nazionale per il sostegno all'accesso alle abitazioni in locazione;

◆ l'articolo 3, in materia di alienazione del patrimonio residenziale pubblico, modifica in più punti l'articolo 13 del decreto-legge 25 giugno 2008, n. 112;

◆ con riguardo alla manifestazione Expo 2015 di Milano, oggetto dell'articolo 13, il provvedimento in esame si inserisce in una lunga serie di provvedimenti d'urgenza che sono intervenuti in argomento negli ultimi anni. Nel solo 2013 si segnalano:

- l'articolo 5 del decreto-legge 30 dicembre 2013, n. 151, recante disposizioni di carattere finanziario indifferibili finalizzate a garantire la funzionalità di enti locali, la realizzazione di misure in tema di infrastrutture, trasporti ed opere pubbliche nonché a consentire interventi in favore di popolazioni colpite da calamità naturali;

- l'articolo 13 del decreto-legge 23 dicembre 2013, n. 145, recante interventi urgenti di avvio del piano "Destinazione Italia", per il contenimento delle tariffe elettriche e del gas, per l'internazionalizzazione, lo sviluppo e la digitalizzazione delle imprese, nonché misure per la realizzazione di opere pubbliche ed EXPO 2015;

- l'articolo 1, comma 7 del decreto-legge 31 ottobre 2013, n. 126, recante misure finanziarie urgenti in favore di regioni ed enti locali ed interventi localizzati nel territorio, poi decaduto;

- l'articolo 3 del decreto-legge 15 ottobre 2013, n. 120, "Misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica nonché in materia di immigrazione";

- gli articoli 46, 46-bis e 46-ter del decreto-legge 21 giugno 2013, n. 69, "Disposizioni urgenti per il rilancio

dell'economia”;

- l'articolo 5 del decreto-legge 26 aprile 2013, n. 43, “Disposizioni urgenti per il rilancio dell'area industriale di Piombino, di contrasto ad emergenze ambientali, in favore delle zone terremotate del maggio 2012 e per accelerare la ricostruzione in Abruzzo e la realizzazione degli interventi per Expo 2015” (novellato dall'articolo 13, comma 2);

- l'articolo 12 del decreto-legge 8 aprile 2013, n. 35, “Disposizioni urgenti per il pagamento dei debiti scaduti della pubblica amministrazione, per il riequilibrio finanziario degli enti territoriali, nonché in materia di versamento di tributi degli enti locali”.

Motivazioni della necessità ed urgenza

Le motivazioni di necessità e urgenza del decreto sono elencate nel preambolo laddove si fa riferimento, in primo luogo, alla necessità di adottare misure urgenti volte a fronteggiare la grave emergenza abitativa in atto, nell'attuale eccezionale situazione di crisi economica e sociale. In particolare, si fa riferimento, per un verso, alla necessità di intervenire in via d'urgenza per far fronte al disagio abitativo che interessa sempre più famiglie impoverite dalla crisi e di fornire immediato sostegno economico alle categorie meno abbienti che risiedono prevalentemente in abitazioni in locazione, e, per l'altro, ad intervenire sull'offerta di alloggi di edilizia residenziale pubblica e di alloggi sociali.

Nel preambolo si fa, altresì, riferimento all'esigenza di introdurre disposizioni in materia di qualificazione delle imprese esecutrici di contratti pubblici di lavori volte a garantire un miglior livello di certezza giuridica in particolare in tema di partecipazione degli operatori economici qualificati nel mercato degli appalti.

Da ultimo, il preambolo fa riferimento alla necessità e urgenza di adottare disposizioni volte a facilitare gli investimenti connessi ad Expo 2015.

Rispetto delle competenze legislative costituzionalmente definite

Gli interventi recati dal decreto-legge in esame sono ascrivibili principalmente alla materia dell'**edilizia residenziale pubblica**.

Secondo le sentenze della Corte costituzionale n. 94 del 2007 e n. 121 del 2010, la materia dell'edilizia residenziale pubblica si estende su **tre livelli normativi**.

Il primo riguarda la **determinazione dell'offerta minima di alloggi destinati a soddisfare le esigenze dei ceti meno abbienti**, che rientra nella **competenza esclusiva** dello Stato in materia di **determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale** (art. 117, secondo comma, lettera *m*), Cost.). In tale ambito si inserisce la fissazione di principi che valgano a garantire l'uniformità dei criteri di assegnazione su tutto il territorio nazionale (cfr. anche sentenza n. 486 del 1995).

Il **secondo livello** normativo riguarda la **programmazione degli insediamenti di edilizia residenziale pubblica**, che ricade nella materia **governo del territorio**, ai sensi del terzo comma dell'art. 117 Cost. (come stabilito anche dalla sentenza n. 451 del 2006).

Il **terzo livello** normativo, rientrante nel quarto comma dell'art. 117 Cost., riguarda la **gestione del patrimonio immobiliare di edilizia residenziale pubblica** di proprietà degli Istituti autonomi per le case popolari o degli altri enti che a questi sono stati sostituiti ad opera della legislazione regionale.

Nella sentenza n. 166 del 2008 la Corte ha ritenuto altresì applicabile il principio della cd. **attrazione in sussidiarietà** alla competenza legislativa in tema di «programmi di edilizia residenziale pubblica aventi interesse a livello nazionale», dichiarando infondata la questione di legittimità costituzionale reattiva ad una disposizione che prevede che, attraverso adeguate forme di concertazione istituzionale, la predisposizione di un programma nazionale contenente, tra l'altro, obiettivi ed indirizzi di carattere generale per la programmazione regionale.

Deve inoltre essere richiamata la competenza esclusiva statale in materia di **tutela della concorrenza, sistema tributario e contabile dello Stato, organizzazione amministrativa dello Stato e degli enti pubblici nazionali e ordinamento civile** (art. 117, secondo comma, lettere *e*), *g*) ed *l*)) e la competenza concorrente tra Stato e regioni in materia di **governo del territorio**.

Con riferimento a singole disposizioni si rileva quanto segue.

L'articolo 3, comma 1, lettera a), interviene in materia di procedure di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti Autonomi per le Case Popolari (IACP), rimettendo la definizione di tali procedure ad un decreto interministeriale, previa intesa in sede di Conferenza unificata, da adottare entro il 30 giugno 2014. Nel corso dell'esame al Senato, la lettera a) è stata modificata al fine di ampliare il suo campo di applicazione anche alla vendita degli immobili di proprietà dei comuni e degli enti pubblici territoriali.

A tali fine viene modificato l'art. 13 del D.L. 112/2008, introdotto dopo la [sentenza n. 94 del 2007](#), che aveva dichiarato incostituzionale la precedente disciplina, contenuta nella legge finanziaria 2006. La disposizione dichiarata incostituzionale (art. 1, comma 597, L. 266/2005), prevedeva che, ai fini della

valorizzazione degli immobili costituenti il patrimonio degli IACP, entro sei mesi dall'entrata in vigore della legge, con apposito decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo tra Governo e regioni, sono semplificate le norme in materia di alienazione degli immobili di proprietà degli Istituti medesimi.

Secondo la Corte, il fine della disposizione della legge finanziaria 2006 non era quello di dettare una disciplina generale in tema di assegnazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica, di competenza dello Stato, bensì "quello di regolare le procedure amministrative e organizzative per arrivare ad una più rapida e conveniente cessione degli immobili". "Si tratta quindi – prosegue la Corte - di un intervento normativo dello Stato nella gestione degli alloggi di proprietà degli IACP (o di altri enti o strutture sostitutivi di questi), che esplicitamente viene motivato dalla legge statale con finalità di valorizzazione di un patrimonio immobiliare non appartenente allo Stato, ma ad enti strumentali delle Regioni". Tale norma configura, pertanto, un'ingerenza nella potestà legislativa residuale delle Regioni, ai sensi del quarto comma dell'art. 117 Cost. Di conseguenza "la fonte regolamentare, destinata dalla disposizione impugnata a disciplinare le procedure di alienazione degli immobili, è stata prevista in una materia non di competenza esclusiva dello Stato, in violazione del sesto comma del medesimo art. 117" ..

Per superare tali censure, l'art. 13 del D.L. 112/2008 ha demandato l'individuazione delle modalità di semplificazione delle procedure di alienazione non più ad un D.P.C.M., da emanare previo accordo con le regioni, bensì alla conclusione di **accordi con regioni ed enti locali**.

Le modifiche apportate dall'articolo 3, comma 1, lettera a), al citato art. 13 reintroducono una disciplina sostanzialmente analoga a quella della legge finanziaria del 2006, dichiarata incostituzionale.

La disposizione dell'articolo 3, comma 1, lettera a), deve pertanto essere valutata alla luce della sentenza n. 94 del 2007 della Corte costituzionale.

L'**articolo 10-ter**, introdotto durante l'esame al Senato, reca una modifica al T.U. edilizia (D.P.R. 380/2001) al fine di escludere, dal novero degli interventi di nuova costruzione, i manufatti leggeri, anche prefabbricati e strutture di qualsiasi genere (quali roulotte, campers, case mobili, imbarcazioni) che non siano diretti a soddisfare esigenze meramente temporanee purché siano installati, con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti.

Tale modifica va nella direzione opposta rispetto a quella recentemente operata dall'art. 41, comma 4, del D.L. 69/2013, che ha integrato il disposto della **lettera e.5) del comma 1 dell'art. 3 del D.P.R. 380/2001**, al fine di ricomprendere tra gli interventi di nuova costruzione i manufatti citati anche nel caso in cui siano installati con temporaneo ancoraggio al suolo, all'interno di strutture ricettive all'aperto, in conformità alla normativa regionale di settore, per la sosta ed il soggiorno di turisti. Più specificamente, la norma sostituisce la parola "ancorché", introdotta dal D.L. 69/2013, con le parole "salvo che".

La citata disposizione dettata dal decreto n. 69/2013 è stata contestata dalle regioni, che, in più di un caso, avevano in precedenza emanato normative che si sono ritrovate in contrasto con la nuova formulazione della citata lettera e.5). Si citano, a titolo di esempio, l'art. 7, comma 2, della L.R. Basilicata 6/2008 e l'art. 30, comma 6, della L.R. Veneto 33/2002. Nel caso del Veneto, la legge regionale (L.R. n. 24/2013) dispone la disapplicazione del decreto legge n. 69 del 2013 e stabilisce che "continua a trovare applicazione l'articolo 30 della legge regionale 4 novembre 2002, n. 33".

Si ricorda in proposito che la Corte costituzionale, con [sentenza n. 278/2010](#), ha dichiarato l'illegittimità dell'art. 3, comma 9, della L. 99/2009 che considerava irrilevanti ai fini urbanistici, edilizi e paesaggistici "le installazioni e i rimessaggi dei mezzi mobili di pernottamento, anche se collocati permanentemente, per l'esercizio dell'attività, entro il perimetro delle strutture turistico-ricettive regolarmente autorizzate, purché ottemperino alle specifiche condizioni strutturali e di mobilità stabilite dagli ordinamenti regionali". Secondo la Corte, l'intervento del legislatore statale presentava carattere di **norma di dettaglio**, in quanto avente ad oggetto una disciplina limitata a specifiche tipologie di interventi edilizi realizzati in contesti ben definiti e circoscritti, con ciò oltrepassando i confini delle competenze che, ai sensi dell'art. 117, terzo comma, Cost., spettano al legislatore statale in materia di **governo del territorio**.

L'articolo 10-ter, che peraltro si limita a modificare una disposizione statale già vigente, deve essere valutato alla luce della sentenza della Corte costituzionale n. 278 del 2010.

Rispetto degli altri principi costituzionali

Il **comma 1-ter dell'art. 5**, introdotto nel corso dell'esame al Senato, prevede una clausola di **salvaguardia, fino al 31 dicembre 2015, degli effetti prodottisi e dei rapporti giuridici** sorti sulla base dei **contratti di locazione** già registrati presso l'Agenzia delle entrate (art. 3, commi 8 e 9 del d.lgs. 23/2011), nei casi di mancata registrazione del contratto entro i termini di legge, di indicazione di un affitto inferiore a quello effettivo e di registrazione di un contratto di comodato fittizio. Tali contratti beneficiano di un canone annuo pari al triplo della rendita catastale, ad essi si applica la disciplina del cd. 4+4 (vale a dire che

hanno durata di quattro anni decorrenti dalla data di registrazione, volontaria o d'ufficio, e sono rinnovabili di ulteriori quattro anni).

Con il comma 1-*ter* dell'art. 5 sono dunque fatti salvi, fino ad una determinata data (31 dicembre 2015), gli effetti prodottisi e i rapporti giuridici sorti sulla base dei contratti di locazione stipulati ai sensi della predetta disciplina, dichiarata incostituzionale con la sentenza n. 50 del 2014.

Con la [sentenza n. 50 del 2014](#), depositata il 14 marzo, la Corte costituzionale ha infatti **dichiarato incostituzionale, per eccesso di delega**, la disciplina di cui all'articolo 3, commi 8 e 9, del d.lgs. n. 23 del 2011. La Consulta ha affermato che la disciplina oggetto di censura è sotto numerosi profili 'rivoluzionaria' sul piano del sistema civilistico vigente; allo stesso tempo, tuttavia, emerge con chiarezza come si presenti del tutto priva di "copertura" da parte della legge di delegazione.

Sul punto, va ricordato che le pronunce di accoglimento della Corte Costituzionale hanno **effetto retroattivo**, inficiando fin dall'origine la validità e l'efficacia della norma dichiarata contraria alla Costituzione, salvo il limite delle situazioni giuridiche "consolidate" per effetto di eventi che l'ordinamento giuridico riconosce idonei a produrre tale effetto, quali le sentenze passate in giudicato, l'atto amministrativo non più impugnabile, la prescrizione e la decadenza (*ex multis* Cass. civ. sez. III 28 luglio 1997 n. 7057). Peraltro, non sempre è agevole accertare se la situazione giuridica su cui la pronuncia di accoglimento astrattamente può incidere sia da considerarsi "esaurita".

Riguardo a quanto stabilito dall'art. 136 Cost., giova ricordare che, con la sentenza n. 350 del 2010, la Corte ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'articolo 18, comma 2, della legge della Provincia autonoma di Bolzano, 22 dicembre 2009, n. 11, **in quanto costituiva sostanzialmente, da un raffronto testuale, una mera riproduzione di altra norma dichiarata**, poco tempo prima, incostituzionale (con [sentenza n. 315 del 2009](#)). Nella suddetta sentenza (n. 350 del 2010) la Corte ha ricordato che, secondo consolidata giurisprudenza (*ex multis*, sentenze [n. 262 del 2009](#), [n. 78 del 1992](#), [n. 922 del 1988](#)), perché vi sia violazione del giudicato costituzionale, è necessario che una norma ripristini o preservi l'efficacia di una norma già dichiarata incostituzionale. In particolare, nel chiarire la portata del primo comma dell'art. 136 Cost., la Corte ha precisato che «il rigore del citato precetto costituzionale impone al legislatore di "accettare la immediata cessazione dell'efficacia giuridica della norma illegittima", anziché "prolungarne la vita" sino all'entrata in vigore di una nuova disciplina del settore» e che «le decisioni di accoglimento hanno per destinatario il legislatore stesso, al quale è quindi precluso non solo il disporre che la norma dichiarata incostituzionale conservi la propria efficacia, bensì il perseguire e raggiungere, "anche se indirettamente", esiti corrispondenti a quelli già ritenuti lesivi della Costituzione» (sentenze [n. 223 del 1983](#), [n. 73 del 1963](#) e [n. 88 del 1966](#)).

Nel caso di specie, peraltro, la sentenza della Corte costituzionale non interveniva su una disciplina volta a disciplinare gli effetti della sentenza di incostituzionalità sui rapporti giuridici in corso ma dichiarava incostituzionale una disposizione che costituiva sostanzialmente, come già detto, una mera riproduzione di altra norma dichiarata incostituzionale.