

**COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO
CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA**

**DISEGNO DI LEGGE RECANTE BILANCIO DI
PREVISIONE DELLO STATO PER L'ANNO FINANZIARIO
2017 E BILANCIO PLURIENNALE PER
IL TRIENNIO 2017 - 2019**

Audizione di Confedilizia

Roma, 4 novembre 2016

La proprietà immobiliare – che nell’ultima legge di stabilità ha potuto apprezzare una prima correzione dei gravi errori compiuti negli anni precedenti dal punto di vista delle politiche tributarie – necessita di interventi tesi ad attenuare il peso fiscale ordinario sul comparto, che si rivelano indispensabili per proseguire tale azione di correzione. Il disegno di bilancio per il 2017 – che pure contiene misure da considerarsi positivamente, specie con riguardo agli incentivi per gli interventi relativi a misure antisismiche – manca di tali disposizioni.

L’auspicio di Confedilizia è che il Parlamento voglia integrare la manovra almeno attraverso l’introduzione di norme finalizzate a risolvere le maggiori urgenze del settore immobiliare. A tal fine, si illustrano di seguito – dopo alcune osservazioni sulle disposizioni di maggiore interesse del disegno di legge presentato dal Governo – alcune proposte specifiche.

OSSERVAZIONI SULLE NORME CONTENUTE NEL DISEGNO DI LEGGE

Art. 2 – Incentivi per interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione antisismica, riqualificazione energetica e acquisto mobili

L’articolo 2 del disegno di legge prevede la proroga fino al 31 dicembre 2017 – con alcune variazioni – delle misure in essere per le detrazioni fiscali per interventi di ristrutturazione edilizia, riqualificazione energetica e acquisto mobili nonché nuovi incentivi per interventi di prevenzione antisismica.

Per quanto riguarda gli interventi di riqualificazione energetica, deve rilevarsi che è stata accolta una proposta che Confedilizia – sulla base delle segnalazioni delle sue Associazioni territoriali – aveva ripetutamente avanzato: quella di rendere più stabili gli incentivi. La scelta di prevederli per la durata di cinque anni viene incontro soprattutto alle necessità dei condomini, dove il limitato tempo a disposizione (un anno) aveva finora impedito un ampio utilizzo di questa opportunità. Apprezzabile è anche l’incremento dell’agevolazione per interventi di maggiore entità e la possibilità, per i singoli condòmini, di cedere il proprio credito in caso di impossibilità di usufruirne (che potrà essere valutata compiutamente non appena sarà varato il provvedimento attuativo dell’Agenzia delle entrate).

Da considerarsi positivamente è anche la previsione di una detrazione consistente e stabile (anche in questo caso la durata è di cinque anni) per le spese sostenute per misure di miglioramento antisismico in zone a particolare rischio. Confedilizia vuole leggerla come la conferma della scelta del Governo di affrontare il tema della prevenzione attraverso una politica di incentivi e non con l’irrazionale imposizione di obblighi generalizzati. In particolare, può ritenersi che la scelta di calibrare le detrazioni “rafforzate” (fino all’85 per cento della spese sostenute) attraverso l’utilizzo delle “Linee guida per la classificazione di rischio sismico” – che saranno fis-

sate con decreto del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, sentito il Consiglio superiore dei lavori pubblici – costituisca la definitiva archiviazione di vetuste proposte finalizzate ad affrontare il tema della prevenzione attraverso strumenti inutili e meramente cartacei (come il fascicolo del fabbricato/libretto casa, comunque ripetutamente dichiarato illegittimo dalla giurisprudenza e bocciato dal Governo in carica) ovvero improponibili per ragioni di oneri sui cittadini (come l'assicurazione obbligatoria sui fabbricati, già bocciata dall'Antitrust).

Art. 10 - Blocco aumenti tributi locali e conferma maggiorazione Tasi 0,8 per mille

L'articolo 10 del disegno di legge contiene due disposizioni.

La prima prevede la conferma del blocco degli aumenti di alcuni dei tributi delle Regioni e degli Enti locali. Disposizione da accogliersi favorevolmente, pur non risultando applicabile ad un tributo come la tassa sui rifiuti (Tari), che ha registrato negli ultimi anni aumenti considerevoli nella maggior parte delle città italiane e che soffre, oltretutto, di un sistema di calcolo che priva i contribuenti di qualsiasi possibilità di controllo.

Con la seconda disposizione viene confermata anche per il 2017 la possibilità di disporre la maggiorazione Tasi dello 0,8 per mille da parte dei Comuni che nel 2015 abbiano utilizzato tale maggiorazione per immobili soggetti dal 2016 alla Tasi, e cioè: abitazioni principali delle categorie catastali A/1, A/8 e A/9; altri immobili. Si tratta di una previsione di particolare iniquità. Nel 2015, infatti, tale maggiorazione aveva – per legge – lo scopo di finanziare detrazioni o altre misure per l'abitazione principale. Per il 2017, invece, così come è stato per il 2016, ai Comuni verrebbe concesso di applicare l'aumento in parola in modo incondizionato. **Con il risultato di consentire ad un considerevole numero di amministrazioni locali di disporre aliquote Imu-Tasi fino all'11,4 per mille anziché fino al 10,6 per mille.**

Sulla proposta di unificare Imu e Tasi

La disposizione in parola offre l'occasione di commentare la proposta dell'Anci di unificare l'Imu e la Tasi. Proposta che conferma quanto Confedilizia ha sostenuto sin dal varo della Tasi, e cioè che quest'ultima – che finora è stata presentata come una tassa sui servizi – è in realtà una vera e propria imposta patrimoniale, come lo è l'Imu.

In questo quadro, unificare i due tributi, quindi, sarebbe più che altro un'operazione di trasparenza. Nel farlo, però, non bisognerebbe rassegnarsi all'idea della patrimoniale, come invece sembra sottintendere l'associazione dei Comuni: occorrerebbe, al contrario, dare vita ad un vero tributo sui servizi.

Un'imposizione locale moderna dovrebbe fondarsi – ad avviso di Confedilizia – sul collegamento con il territorio e quindi con i servizi forniti dall'ente locale al cittadino-contribuente. E una vera tassa sui servizi dovrebbe avere due caratteristiche essenziali: 1) realizzare un effettivo, e controllabile, collegamento fra tributo versato dal contribuente e quantità e qualità dei servizi ricevuti dallo stesso contribuente; 2) essere a carico del fruitore di tali servizi e quindi – nel caso dell'imposizione fondata sugli immobili – non già del proprietario del bene in quanto tale, bensì dell'utente dello stesso, e cioè di chi lo occupa (in caso di locazione, dunque, dell'inquilino).

Solo in questo modo può aversi, soprattutto sul fronte della spesa, quella responsabilizzazione degli enti locali che è connaturata a qualsiasi forma di reale federalismo. Una responsabilizzazione che avrebbe effetti anche sull'azione dei Governi nazionali. I quali – per restare al settore immobiliare – non avrebbero più la possibilità di realizzare con disinvoltura operazioni come quella attuata con la manovra Monti del 2011, quando è stato sufficiente disporre l'aumento da 100 a 160 di un semplice moltiplicatore per determinare la triplicazione della tassazione sulle case e, per effetto di essa, la distruzione del settore immobiliare e dei mille altri ad esso collegati.

Art. 22 – Misure di attrazione degli investimenti

L'articolo 22 del disegno di legge di bilancio contiene alcune previsioni volte ad attrarre potenziali investitori stranieri, che troverebbero nel nostro Paese non solo la possibilità di ottenere la residenza italiana ma anche un regime fiscale vantaggioso.

Nell'ambito della norma in parola, sarebbe opportuno prevedere un'opzione ulteriore e complementare. Se, infatti, la tassazione agevolata sui redditi stranieri renderebbe l'Italia competitiva con agli altri Stati che hanno già adottato un simile modello, lo stesso non potrebbe dirsi con riferimento ai Paesi (*in primis* la Spagna) che hanno fatto dell'investimento nell'immobiliare la principale fonte di attrattiva per i potenziali "residenti non domiciliati" (*res non dom*).

Al riguardo, si propone di prevedere la possibilità per tutti i cittadini stranieri di poter acquisire lo *status* di *res non dom* mediante, anche, l'investimento nel settore immobiliare. In particolare, potrebbe prevedersi tale *status* si acquisisca mediante l'acquisto di immobili sul territorio italiano per un valore (anche complessivo) di almeno 500.000 euro, associato ad un versamento d'imposta annuale semplificato (ipotizzabile pari ad euro 50.000).

La misura proposta produrrebbe effetti benèfici a tutto il comparto immobiliare e ai tanti settori con questo collegati, oltre che determinare un aumento del gettito fiscale delle imposte sulle transazioni.

Art. 70 – Proroga assegnazione agevolata di beni ai soci

L'articolo 70 del disegno di legge dispone la proroga delle disposizioni in materia di agevolazioni per le assegnazioni e cessioni di specifici beni delle società, siano esse operative o non operative, nonché di esclusione di tali beni dal patrimonio dell'impresa individuale, assoggettando i relativi atti al pagamento di un'imposta sostitutiva da calcolarsi sulla differenza tra il valore di mercato o catastale ed il costo riconosciuto a fini fiscali.

Si tratta di una misura condivisibile, vista la perdurante necessità di consentire la reimmissione nel mercato immobiliare di molti beni che attualmente sono immobilizzati in taluni tipi di società per via dell'eccessiva onerosità delle operazioni agevolate dalla disposizione in parola.

MISURE PROPOSTE

Nel 2016, il gettito dei tributi gravanti sul comparto immobiliare è stimato da Confedilizia in 50,8 miliardi di euro, così suddivisi: 9,2 di tributi reddituali (Irpef, Ires, cedolare secca); 22 di tributi patrimoniali (Imu, Tasi); 9 di tributi indiretti sui trasferimenti (Iva, imposta di registro, imposta di bollo, imposte ipotecarie e catastali, imposta sulle successioni e donazioni); 1 di tributi indiretti sulle locazioni (imposta di registro, imposta di bollo); 9,6 di altri tributi (Tari, tributo provinciale per l'ambiente, contributi ai Consorzi di bonifica).

Spicca, tra queste cifre, la tassazione patrimoniale che – con Imu e Tasi, nonostante l'eliminazione dell'imposizione sulla "prima casa" – rappresenta un carico di quasi il 150 per cento più alto di quello che era dato dall'Ici, in vigore fino al 2011.

Il settore immobiliare è, insomma, gravato da un macigno fiscale, soprattutto di tipo patrimoniale, che colpisce tutte le tipologie di immobili: quelli locati (abitazioni, negozi, uffici, tanto che gli inquilini paghino quanto che siano morosi), quelli che non si riescono neppure ad affittare, le case di villeggiatura, quelle ereditate e lasciate deperire per mancanza di risorse. È un macigno che continua a determinare conseguenze disastrose per l'economia: impoverendo le famiglie, comprimendo i consumi, deprimendo il Pil, condizionando l'occupazione, strozzando il commercio, impedendo l'accesso all'abitazione da parte dei soggetti più deboli.

La proprietà diffusa svolge in Italia una funzione economica e sociale che non ha eguali: con l'attività di locazione di abitazioni e locali commerciali, così come con la cura quotidiana di un patrimonio che è interesse di tutti mantenere vivo, sicuro, decoroso. Si tratta di famiglie che investono nel nostro Paese e che sono ricambiate con una tassazione punitiva.

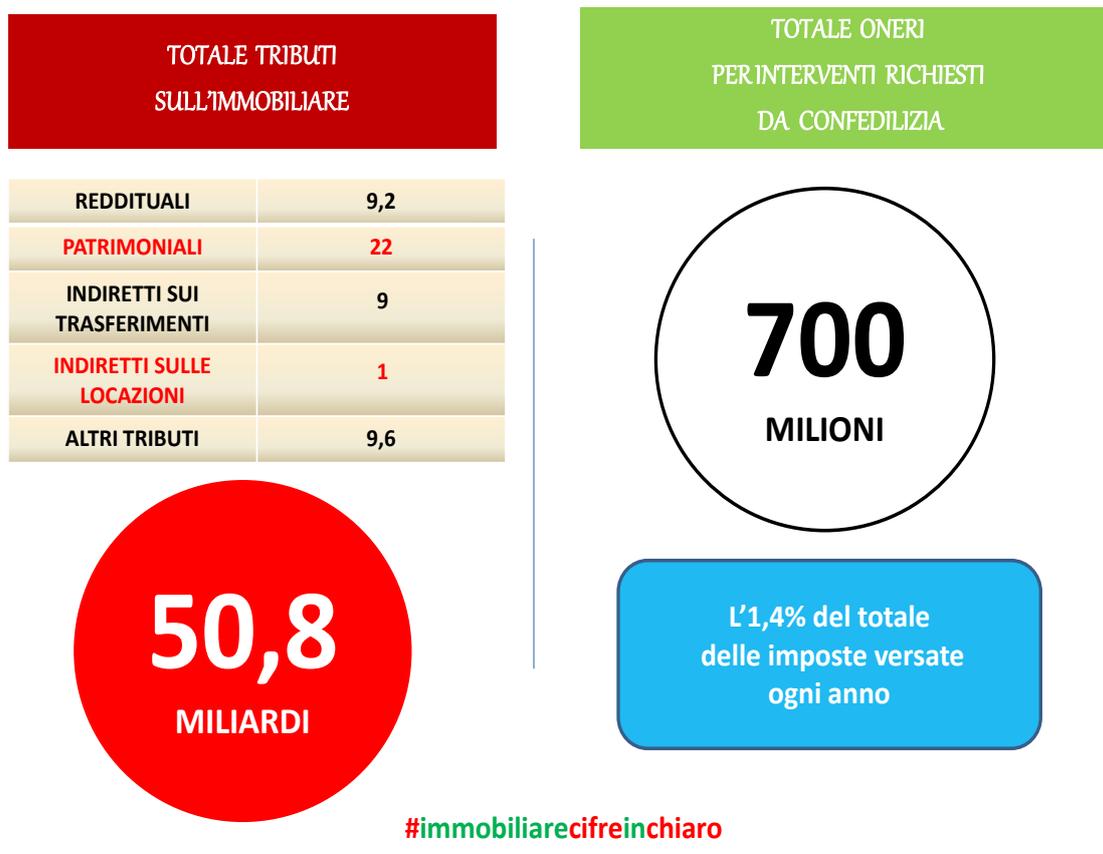
In questo quadro, Confedilizia – pur ribadendo che ciò che occorrerebbe, per ragioni di equità e per esigenze di sviluppo, è una riduzione della pressione fiscale sugli immobili dell'ordine di diversi miliardi di euro – indica alcuni interventi specifici mirati ad attenuare le conseguenze più

AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2016

gravi prodotte da questo eccesso di imposizione. Interventi che – qualora messi in atto – avrebbero un onere per l’Erario di circa 700 milioni di euro, corrispondenti a poco più dell’1 per cento del gettito totale dei tributi gravanti sul settore immobiliare.

Le misure proposte, di seguito illustrate separatamente, sono le seguenti:

1. Introduzione di una cedolare secca per le locazioni commerciali, con avvio sperimentale per nuove attività aperte in locali sfitti o per i “negozi di vicinato”;
2. Equiparazione del trattamento fiscale dei canoni di locazione abitativi e non abitativi non percepiti;
3. Previsione di un limite del 4 per mille alla somma delle aliquote Imu-Tasi per i contratti di locazione a canone calmierato (“concordati” e per studenti universitari);
4. Proroga per un quadriennio della cedolare secca al 10 per cento per i contratti di locazione a canone calmierato;
5. Ripristino della deduzione Irpef del 15 per cento per i redditi da locazione;
6. Soppressione dell’Irpef sugli immobili non locati.



Detassazione immobili commerciali locati

Il commercio e l'artigianato diffusi – che sono due preziose risorse del nostro Paese – sono stati sinora garantiti dalla proprietà diffusa, vale a dire da tanti piccoli risparmiatori che hanno investito nei locali commerciali i frutti del loro lavoro. Da alcuni anni, la redditività di questi beni è del tutto inesistente e nelle strade delle nostre città aumentano ogni giorno i locali vuoti. La somma di ben 7 imposte (Irpef, addizionale regionale Irpef, addizionale comunale Irpef, Imu, Tasi, imposta di registro, imposta di bollo) – combinata con una disciplina contrattuale particolarmente vincolistica – porta ad erodere fino all'80 per cento del canone di locazione; se si aggiungono le spese, si può arrivare al 100 per cento.

È essenziale intervenire con misure di detassazione, pena l'aggravarsi della crisi del commercio e il crescere del degrado.

Dovrebbero essere prese in considerazione riduzioni sia della tassazione patrimoniale, ad esempio fissando uno specifico limite di legge alle aliquote Imu e Tasi (es.: 4 per mille), sia di quella erariale, con l'introduzione di una cedolare secca.

In via sperimentale, potrebbe essere introdotto un regime fiscale più favorevole – attraverso una cedolare secca – in caso di apertura di nuove attività economiche, eventualmente da parte di giovani ovvero per locali di minori dimensioni (esempio: esercizi di vicinato di cui all'art. 4 d.lgs. n. 114/1998, con superficie di vendita fino a 150/250 mq).

Misure per gli affitti a canone calmierato

Nel 2017 scadrà il periodo di applicazione dell'aliquota del 10% della cedolare secca sugli affitti, applicabile per i contratti di locazione agevolati (cosiddetti "concordati" o "3+2") e per studenti universitari nei Comuni ad alta tensione abitativa nonché in quelli colpiti da calamità. Considerata l'importanza – anche sociale – di questa misura, è essenziale stabilizzarla ed estenderne l'applicabilità a tutta Italia. Sul piano della tassazione patrimoniale, è invece fondamentale prevedere un'aliquota massima (es.: 4 per mille) per le abitazioni locate attraverso questi contratti.

Schematicamente, si ritengono necessarie le seguenti misure per i contratti di locazione "concordati" (3+2) e per studenti universitari, caratterizzati da canoni più bassi rispetto a quelli di mercato:

1) **stabilizzazione o rinnovo per un quadriennio (con possibile estensione a tutta Italia) della speciale aliquota del 10 per cento della cedolare secca**, attualmente prevista solo fino al 2017 – ***Oneri: nessuno nel 2017; 33 milioni di euro, a partire dal 2018***

2) **introduzione di un limite alla tassazione patrimoniale Imu-Tasi**, quadruplicatasi dal 2012 rispetto all'Ici, sugli immobili locati attraverso questi contratti – ***Oneri in caso di limite al 4 per mille: 40 milioni di euro***

Deduzione per i redditi da locazione

Fino a qualche anno fa la deduzione Irpef per i redditi da locazione (a titolo di imposte e tasse, manutenzione ordinaria e straordinaria ecc.) era fissata al 25 per cento. Successivamente è stata ridotta al 15 per cento. Infine, la cosiddetta “legge Fornero” (n. 92 del 2012) l’ha portata al 5 per cento. Ciò che, di fatto, ha condotto alla conseguenza che i proprietari-locatori si vedono tassate anche le spese, in violazione di un principio fondamentale del diritto tributario, oltre che del buon senso.

Si rende necessario, al minimo, **ripristinare la misura del 15 per cento, essa stessa insufficiente a coprire gli oneri – stimati in circa il 30 per cento – a carico dei contribuenti interessati.** – ***Oneri: 365 milioni di euro***

Irpef sugli immobili non locati

E’ necessario **eliminare la previsione normativa**, di particolare iniquità, introdotta dalla legge di stabilità per l’anno 2014 (art. 1, commi 717 e 718, legge n. 147/’13), **che prevede che il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso Comune nel quale si trova l’immobile adibito ad abitazione principale, assoggettati all’Imu e alla Tasi, concorra alla formazione della base imponibile Irpef e delle relative addizionali in misura del 50%.** – ***Oneri: 297 milioni di euro***

Gli immobili in questione sono generalmente quelli che i locatori (nella stragrande maggioranza dei casi piccoli proprietari) intendono concedere in locazione, senza peraltro trovare – soprattutto in questo periodo – inquilini disponibili. E su tali immobili improduttivi di reddito i locatori sono costretti, oltre a pagare l’Imu e la Tasi (solitamente con le aliquote massime), a sostenere tutti gli altri oneri propri di un bene come questo: contributi condominiali, spese di manutenzione ecc.

La norma sulla tassazione Irpef degli immobili non locati è peraltro in palese contraddizione con l’esenzione dell’Imu per gli immobili invenduti e non locati delle imprese disposta con il decreto-legge n. 102/’13, come convertito in legge. Infatti, mentre per questi ultimi è stata eliminata un’imposta sul presupposto di non tassare quello che è solo un costo per l’impresa, per gli immobili delle persone fisiche che si trovano in una situazione analoga rispetto a quelli delle

imprese, non solo si è mantenuta la tassazione Imu, ma si sono aggiunte altre 4 imposte: la Tasi, l'Irpef, l'addizionale regionale Irpef e l'addizionale comunale Irpef. Alle quali deve aggiungersi la Tari.

Tassazione dei canoni non riscossi

Si rende necessario – al minimo – **uniformare la disciplina relativa alle locazioni non abitative a quella riguardante le locazioni abitative in materia di imposizione sui canoni non percepiti.** Solo per queste ultime, infatti, il principio generale della tassazione dei redditi fondiari indipendentemente dalla loro percezione (art. 26 Tuir), è stato parzialmente derogato dalla norma (art. 8, legge n. 431/98) che dispone che i redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore; e che, per le imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti come da accertamento avvenuto nell'ambito del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità, sia riconosciuto un credito di imposta di pari ammontare.

Agevolazioni per le permutate immobiliari

Al fine di stimolare il mercato immobiliare e il comparto edilizio in genere, un intervento che potrebbe rivelarsi efficace è quello di **agevolare le permutate immobiliari, riducendo o azzerando la tassazione per queste operazioni almeno al ricorrere di determinati presupposti.**

In qualsiasi forma tali agevolazioni fiscali venissero introdotte, si tratterebbe di una misura che verosimilmente non comporterebbe perdite di gettito – visto l'esiguo numero di tali operazioni che si registra attualmente e considerate le imposte che si ricaverrebbero dalle nuove transazioni – e che determinerebbe notevoli vantaggi. Essa, infatti, consentirebbe di sbloccare un considerevole numero di immobili che giacciono invenduti; permetterebbe una riqualificazione del patrimonio edilizio esistente, posto che – in cambio della possibilità di collocare sul mercato in modo agevolato i molti immobili invenduti – le imprese sarebbero incentivate a ristrutturare gli immobili più datati che riceverebbero dai privati; impedirebbe ulteriore spreco di territorio per nuove costruzioni; alimenterebbe un'attività edilizia che da molti anni è in grave difficoltà, ripristinando parte dei posti di lavoro perduti e producendo anche gettito per l'Erario; darebbe alle persone fisiche la possibilità di accedere ad abitazioni di maggior pregio sopportando una tassazione inferiore a quella ordinaria.

Estensione dell'esenzione Imu per gli immobili invenduti

E' necessario **estendere il campo di applicazione dell'esenzione Imu prevista per gli immobili delle imprese di costruzione che le imprese stesse non riescano né a vendere né a locare.** L'esenzione – per ragioni di uniformità e, di conseguenza, di equità – dovrebbe essere prevista

anche nei confronti delle società che effettuano attività di compravendita e locazione di immobili, per le quali pure si pone il problema del costo rappresentato dal pagamento di un'imposta su beni che i soggetti in questione non riescono né a vendere né a locare.

TRIBUTI REDDITUALI

9,2
MILIARDI

Irpef

Ires

Cedolare secca

[#immobiliarecifreinchiario](#)

TRIBUTI PATRIMONIALI

22

MILIARDI

IMU

TASI

[#immobiliarecifreinchiaro](#)

TRIBUTI INDIRETTI SUI TRASFERIMENTI

9
MILIARDI

IVA

IMPOSTA DI REGISTRO

IMPOSTA DI BOLLO

**IMPOSTA IPOTECARIA E
CATASTALE**

**IMPOSTA SULLE SUCCESSIONI
E DONAZIONI**

[#immobiliarecifeinchiaro](#)

TRIBUTI INDIRETTI SULLE LOCAZIONI

1
MILIARDO

Imposta di registro

Imposta di bollo

[#immobiliarecifreinchiaro](#)

ALTRI TRIBUTI

9,6

MILIARDI

TARI

TRIBUTO PROVINCIALE
PER L'AMBIENTE

CONTRIBUTI CONSORZI
DI BONIFICA

[#immobiliarecifeinchiaro](#)

TOTALE TRIBUTI SULL'IMMOBILIARE

REDDITUALI	9,2
PATRIMONIALI	22
INDIRETTI SUI TRASFERIMENTI	9
INDIRETTI SULLE LOCAZIONI	1
ALTRI TRIBUTI	9,6

50,8
MILIARDI

[#immobiliarecifreinchiaro](#)

LE MAGGIORI URGENZE PER IL SETTORE IMMOBILIARE

Misura proposta

Cedolare secca per le locazioni commerciali

[#immobiliarecifreinchiaro](#)

LE MAGGIORI URGENZE PER IL SETTORE IMMOBILIARE

Misura proposta

**Equiparazione trattamento fiscale
dei canoni di locazione abitativi e
non abitativi non percepiti**

[#immobiliarecifreinchiario](#)

LE MAGGIORI URGENZE PER IL SETTORE IMMOBILIARE

Misura proposta

Limite

4 per mille

somma aliquote

Imu-Tasi

per contratti di locazione
a canone calmierato

Onere finanziario

40 milioni di euro

[#immobiliarecifreinchiario](#)

LE MAGGIORI URGENZE PER IL SETTORE IMMOBILIARE

Misura proposta

Proroga
cedolare al 10%
per contratti di locazione
a canone calmierato

Onere finanziario

Zero nel 2017

33 milioni di euro dal 2018

[#immobiliarecifeinchiaro](#)

LE MAGGIORI URGENZE PER IL SETTORE IMMOBILIARE

Misura proposta

**Ripristino
deduzione Irpef 15%
per i redditi da locazione**

Onere finanziario

365 milioni di euro

[#immobiliarecifreinchiaro](#)

LE MAGGIORI URGENZE PER IL SETTORE IMMOBILIARE

Misura proposta

**Soppressione Irpef
immobili non locati**

Onere finanziario

297 milioni di euro

#immobiliarecifeinchiaro