

Fiscalità Edilizia

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA RIFORMA FISCALE

Audizione dell'ANCE presso la VI Commissione Finanze e Tesoro del Senato

Roma, 08 novembre 2011

INDICE

INTRODUZIONE E VALUTAZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE	3
DISEGNO DI LEGGE DELEGA - OSSERVAZIONI.....	6
RIFORMA TRIBUTARIA: LE PROPOSTE ANCE PER LA FISCALITA' DI SETTORE.....	10
1. "NEUTRALITÀ FISCALE" NELLE FASI INTERMEDIE DELL'ATTIVITÀ EDILE.....	11
1.1 IVA.....	11
1.2 Imposte d'atto.....	12
2. RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI DEL "36%" E DEL "55%" ED ESTENSIONE DELLA "CEDOLARE SECCA" ALLE IMPRESE.....	14
3. REVISIONE DELLE MISURE INTRODOTTE CON IL "FISCO FEDERALE"	16
3.1 Modifiche all'IMU	16
3.2 Nuovo tributo comunale Rifiuti e Servizi (RES).....	17
"CERTEZZA DEL DIRITTO" E "CIVILTÀ GIURIDICA"	18

INTRODUZIONE E VALUTAZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE

Negli ultimi mesi si è assistito al susseguirsi di 3 Manovre economiche, che hanno avuto come unico obiettivo il pareggio di bilancio impostoci dall'Europa, mentre il Governo si appresta a varare una serie di provvedimenti per dare respiro all'economia, seppur con misure comunque "a saldo zero" per l'Erario.

*Come categoria, siamo favorevoli alla ventilata ipotesi di **"defiscalizzare" le imprese che investono il proprio capitale nella realizzazione di infrastrutture** (sgravi IRES e IRAP per i soggetti che partecipano al capitale per la realizzazione di opere pubbliche), anche se tale misura riteniamo non sia sufficiente ad attrarre capitali privati nel settore se non accompagnata anche da un contributo pubblico da finanziare, eventualmente, o con i fondi già stanziati dal Tesoro o con il gettito dell'IVA generato dalla realizzazione dell'opera.*

Si tratta di una misura coerente con la volontà di coinvolgere il capitale privato nei progetti di potenziamento infrastrutturale del Paese, anche se riteniamo che l'obiettivo sarebbe raggiungibile solo se tale strumento fosse utilizzato per la realizzazione di tutte le opere d'interesse collettivo, e non solo di "selezionate" infrastrutture strategiche.

*Ma un reale impulso all'economia non può più prescindere dalla concreta **attuazione delle riforme strutturali** annunciate dal Governo e, tra queste, della riforma tributaria, che assume quindi, per le imprese e per tutta la collettività, un ruolo vitale.*

*L'obiettivo deve essere una nuova razionalizzazione del prelievo che favorisca lo sviluppo, **riducendo complessivamente l'incidenza fiscale sul reddito d'impresa e su quello di lavoro dipendente** (la pressione fiscale raggiungerà nel 2012 il record storico del 43,8% del PIL, come evidenziano i recenti dati forniti da Bankitalia).*

Una delle ragioni della scarsa crescita del nostro Paese è proprio l'assenza di qualsiasi politica fiscale di favore per le imprese che ne rappresentano il motore.

*Occorre, invece, una politica industriale che favorisca, anche sotto il profilo fiscale, la **crescita dimensionale e patrimoniale delle imprese**. Ben venga, in proposito, qualsiasi strumento che premi la capitalizzazione, quale l'ACE ("aiuto alla crescita economica") previsto nel disegno di legge delega, ovvero incentivi alle operazioni straordinarie di aggregazione tra le imprese.*

*Tuttavia, per il nostro settore, **ciò non appare sufficiente se non si rimuovono gli ostacoli fiscali che, attualmente, colpiscono l'investimento immobiliare, proprio nella fase iniziale della produzione** (IVA, Registro, indeducibilità interessi passivi, ICI).*

E' necessario spostare il carico, dai redditi di lavoro e di impresa, ai patrimoni (specialmente, quelli inutilizzati che non creano nuova ricchezza) ed ai consumi, preservando, però, quelli essenziali e colpendo quelli a "peggiore" impatto ambientale.

L'ultima Manovra economica ha già anticipato alcune delle misure contenute nel progetto di riforma del Governo ed, in particolare, l'aumento dell'aliquota IVA, dal 20% al 21%, che garantisce oltre 4 miliardi di euro di entrate annue.

In pratica, il maggior gettito viene utilizzato a copertura del disavanzo e non, come previsto nel disegno di legge delega all'esame della Camera, per la riduzione del prelievo sul reddito, in attuazione del principio del passaggio della tassazione "dalle persone alle cose".

Occorre ora evitare che lo strumento dell'aumento delle aliquote IVA sia utilizzato come un bancomat e, soprattutto, è necessario salvaguardare i beni diretti a soddisfare i bisogni primari del cittadino: in primis la casa.

Questa (la prima casa) è, e deve rimanere, bene di consumo e non può essere considerata come immobilizzazione del patrimonio, da colpire con imposte patrimoniali o prelievi straordinari.

Ed è per questo che **l'ANCE è fermamente contraria a qualsiasi ipotesi di aumento delle attuali aliquote IVA ridotte (del 4 e del 10%)**, fondamentali per il settore delle costruzioni, nonché connesse all'acquisto e al mantenimento in efficienza di un bene sociale, quale è l'abitazione. Tra l'altro, l'aumento di 1 punto delle due aliquote ridotte determinerebbe un maggior gettito per l'Erario di circa 1,5 miliardi di euro l'anno, del tutto ipotetico, poiché le stime "ufficose" non tengono conto degli effetti sui consumi e, soprattutto, dell'impatto del tutto negativo sulle attività produttive.

In particolare, la scelta di coprire interventi fiscali agevolativi, mediante l'aumento generalizzato delle suddette aliquote, risulterebbe distorsivo per il mercato, divenendo, la variabile fiscale, un disincentivo nella scelta di investimento nel settore immobiliare (già colpito dall'attuale grave fase di recessione), non compensato da un'eventuale riduzione del prelievo IRPEF per i soggetti con redditività limitata (ad es. riduzione dal 23% al 20% per il primo scaglione IRPEF).

Eventualmente, appare opportuna un'equiparazione tra il prelievo fiscale sulle compravendite soggette ad IVA con quello sulle compravendite soggette ad Imposta di Registro (le compravendite tra privati).

L'immobiliare è, infatti, l'unico settore che agisce in regime di "concorrenza fiscale" con i privati: chi acquista casa da una persona fisica paga aliquote inferiori rispetto a chi acquista da impresa e questa disparità aumenterà con l'entrata in vigore della revisione delle aliquote dell'Imposta di Registro previste dal D.Lgs. 23/2011.

In sostanza, per il settore, anziché aumentare le aliquote IVA, si potrebbero aumentare le aliquote dell'Imposta di Registro previste per i trasferimenti immobiliari.

La razionalizzazione del prelievo vuol dire poi **garantire, anche per il nostro settore, la neutralità dell'IVA in tutte le fasi del processo produttivo**, ponendo fine all'incidenza dell'imposta sui costi di costruzione per le vendite effettuate dopo 5 anni.

Siamo anche molto preoccupati dell'obiettivo di taglio lineare di tutte le agevolazioni fiscali oggi esistenti (5% nel 2012 e 20% dal 2013).

Le agevolazioni per la casa non vanno tagliate indiscriminatamente ma semmai rimodulate, evitandone l'uso distorto e combattendo gli abusi.

Il 36% e il 55%, in questi anni, sono risultati essenziali alla tenuta del comparto privato.

Ed è per questo che chiediamo il mantenimento di entrambi i benefici anche per i prossimi anni, garantendone l'applicazione ai soli interventi che permettano un effettivo conseguimento della sicurezza del patrimonio edilizio esistente e della maggiore efficienza energetica, in linea con gli obiettivi comunitari.

Senza contare che tutti gli strumenti fondati sul "contrasto di interessi", tra impresa e cliente finale, sono unanimemente riconosciuti come strumenti ottimali per il recupero dell'evasione.

Infine, l'introduzione dell'IMU (eventualmente anticipata, dal 2014, al 2013) rappresenta, se non verranno apportate le modifiche da noi più volte evidenziate, una vera mannaia per le imprese del settore.

Gli immobili d'impresa, infatti, saranno indiscriminatamente colpiti da un aumento del prelievo (aliquota media ICI pari al 6,4 per mille, rispetto al 7,6 per mille dell'IMU).

In particolare, l'IMU, così come l'attuale ICI, sui "beni merce" (costruiti per la vendita) appare del tutto illegittima, in quanto colpisce il bene prodotto ancor prima dell'immissione in consumo. Per equità, tali beni dovrebbero essere esclusi da imposizione, quantomeno per un congruo periodo dall'ultimazione dei lavori.

Sotto il profilo strettamente finanziario, l'introduzione all'interno di un progetto di riforma tributaria (e, in particolare, nei decreti legislativi attuativi), di misure specifiche per il settore delle costruzioni, dovrebbe essere prioritariamente finanziata dal maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (+24,5 miliardi nel 2010).

Senza contare gli effetti positivi che tali misure produrrebbero, anche per le casse erariali, in termini di incremento delle attività nel settore e del conseguente maggior gettito assicurato da tutti i tributi ad essa correlati (IVA, imposte sul reddito, etc.).

La particolarità del nostro settore, infatti, è dovuta anche al suo effetto propulsivo sull'economia: 1 euro investito nell'edilizia genera sul sistema economico una ricaduta positiva di 3,4 euro, distribuiti tra settore delle costruzioni, indotto e spese delle famiglie, ed è da qui che si deve trovare la copertura finanziaria delle nostre proposte.

Al limite, si può anche valutare l'opportunità di introdurre una patrimoniale sui grandi patrimoni mobiliari e immobiliari, ma solo se accompagnata da una riduzione del prelievo sulle imprese che investono e creano posti di lavoro.

*Ciò premesso, **per il settore delle costruzioni**, la riforma tributaria, deve pervenire al raggiungimento di **3 obiettivi strategici**, utilizzando la leva fiscale per sostenere gli investimenti nel settore:*

- 1. introduzione del principio di "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie dell'attività edile, attraverso la riduzione dell'incidenza fiscale nella fase di produzione e in presenza di invenduto;**
- 2. riordino delle agevolazioni fiscali del "36%" e del "55%" ed estensione della "cedolare secca" alle imprese;**
- 3. revisione delle misure introdotte con il "fisco federale", per eliminare le distorsioni e le sperequazioni che colpiranno gli immobili delle imprese.**

DISEGNO DI LEGGE DELEGA - OSSERVAZIONI

Qualsiasi riflessione sul futuro impianto del sistema impositivo non può prescindere da una preliminare valutazione sulle linee guida contenute nel Disegno di Legge Delega recante la “*Riforma fiscale ed assistenziale*”, attualmente in discussione alla Camera dei Deputati (4566 A/C).

Sotto il profilo generale, esprimiamo un apprezzamento sui contenuti del disegno di legge delega che ha tra gli obiettivi prioritari la semplificazione del sistema tributario e la tutela dell'affidamento del contribuente.

Tuttavia, lo schema, in alcuni punti, appare insufficientemente dettagliato in ordine alle caratteristiche dei 5 tributi (IRPEF, IVA, Imposta sui servizi, accise ed IRAP) su cui si fonderà il sistema.

A tal fine, a nostro avviso, appare necessaria l'integrazione degli elementi essenziali delle singole imposte.

IRPEF

Nel dettaglio, i principi individuati come cardine della riforma dell'IRPEF sono certamente condivisibili, poiché diretti a ridurre la pressione fiscale soprattutto per i giovani ed i lavoratori.

In un'ottica economica generale, siamo profondamente convinti della bontà di sistemi premianti la produttività dei singoli, ferma restando la assoluta necessità di “*metter mano*” incisivamente a meccanismi ormai incancreniti, che acuiscono il “*cuneo fiscale*” (differenza tra quanto pagato dal datore di lavoro e quanto incassato effettivamente dal lavoratore).

Meno del 50% del costo complessivo, sostenuto dalle imprese per singolo lavoratore, si traduce in reddito netto per quest'ultimo. Occorre quindi ridurre tale differenza.

Una maggiore disponibilità di risorse per il lavoratore, anche per effetto della riduzione delle aliquote previste dalla Delega (20%, 30% e 40%, rispetto alle attuali 5 aliquote), avrà un sicuro effetto sui consumi con vantaggi anche sulle Entrate.

Va però evidenziato che, nel progetto di riforma, è del tutto assente il riferimento alla casa come bene meritevole di tutela fiscale.

A nostro avviso, difendere i giovani, il lavoro e le future generazioni non può prescindere dal garantire loro il “diritto” ad una casa, sia essa acquistata o presa in affitto.

L'abitazione è, infatti, un bene che soddisfa un bisogno primario dell'individuo e, come tale, è meritevole di qualsiasi forma di protezione.

Per questo, riteniamo essenziale fissare tale principio all'interno del quadro generale della riforma dell'IRPEF, **inserendo anche la “casa” tra gli aspetti sociali da tutelare**, al pari della “*natalità, lavoro, giovani*”, già presenti nella delega.

REDDITO D'IMPRESA E IRAP

Per quanto riguarda gli elementi della riforma direttamente attinenti alle imprese, apprezziamo l'intento di introdurre “*istituzionalmente*” una politica industriale che agevoli sotto il profilo fiscale l'impiego di nuovo capitale in attività produttive, favorendone la crescita patrimoniale.

Tuttavia, **rivendichiamo la specificità del settore delle costruzioni, che necessita di regole speciali**. Nessuno investirà nel nostro settore, se non si rimuovono gli

ostacoli fiscali che, attualmente, colpiscono l'investimento, proprio nella fase iniziale della produzione (IVA, Registro, indeducibilità interessi passivi, ICI e IRAP).

Per questo, plaudiamo all'annunciata abrogazione **dell'IRAP, particolarmente gravosa per il nostro settore, notoriamente caratterizzato da un'elevata incidenza di manodopera e da un tasso di indebitamento fisiologicamente superiore rispetto agli altri settori industriali**, anche se, al momento, la sola attenuazione dell'imposta appare poco percorribile.

Tali apprezzamenti, tuttavia, riguardano prospettive future (di cui, tra l'altro, non abbiamo certezza) e non considerano la grave situazione contingente, che necessita di provvedimenti urgenti, ad effetto immediato, soprattutto fiscali, per il rilancio dell'economia (ad esempio, favorire l'attuazione del "*Piano Città*" per il rinnovamento urbano).

IVA

Una riflessione più approfondita merita invece la revisione dell'IVA che, per il nostro settore, assume una centralità assoluta.

La Delega contiene, tra gli altri, 2 principi generali sui quali vorremmo soffermarci:

1. la progressiva riduzione delle attuali forme di indetraibilità, in modo da far assumere al tributo le caratteristiche di un'imposta sui consumi;
2. la revisione graduale delle attuali aliquote.

Come settore, accogliamo favorevolmente il recepimento del primo principio.

L'IVA è un'imposta sui consumi, deve gravare esclusivamente sul consumatore finale del bene, e non già su chi lo produce.

Con questa finalità deve essere letto l'obiettivo di ridurre quelle forme di indetraibilità dell'imposta, che contrastano con il criterio generale di "*neutralità*", posto a fondamento del funzionamento dell'IVA.

La nostra attività, per la sua complessità, è esemplificativa di come le attuali regole di indetraibilità trasformino l'IVA da "*imposta neutra*" ad "*elemento di costo*".

Per quanto riguarda invece la revisione delle attuali aliquote, la nostra categoria esprime forte preoccupazione per il pericolo che ciò possa tramutarsi in un'indiscriminata eliminazione delle attuali aliquote ridotte, che non garantisce, in capo al consumatore finale, la progressività del prelievo ed il rispetto del principio della capacità contributiva, generando tra l'altro effetti inflazionistici considerevoli.

Tra l'altro, la Manovra d'Agosto ha già anticipato l'aumento dell'aliquota ordinaria, dal 20% al 21%, che garantisce oltre 4 miliardi di euro di entrate annue, che serviranno a copertura del disavanzo e non, come previsto nella Delega, per la riduzione del prelievo sul reddito.

Occorre quindi evitare che lo strumento dell'aumento delle aliquote IVA sia utilizzato come un moltiplicatore di gettito e, soprattutto, è necessario salvaguardare i beni diretti a soddisfare i bisogni primari del cittadino: *in primis* la casa.

Quindi ribadiamo con forza che il mantenimento delle attuali aliquote ridotte (10% e 4%) è essenziale per la tutela di un bene a forte valenza sociale e per il buon funzionamento del mercato.

Siamo assolutamente convinti che, per quanto riguarda il comparto residenziale, il mantenimento delle attuali aliquote applicate alla costruzione, acquisto e manutenzione

delle abitazioni, costituisca uno strumento politico necessario al fine di salvaguardare il diritto alla casa, quale *“bene sociale”*.

Allo stesso modo, per quel che riguarda il settore delle opere pubbliche, che rappresentano beni d'interesse collettivo, un aumento dell'aliquota andrebbe ad incidere direttamente sulle finanze erariali, traducendosi, nella sostanza, solo in un maggior onere a carico degli Enti pubblici committenti.

E' per questo che crediamo necessario inserire, tra i presupposti di revisione graduale delle attuali aliquote, anche *“l'esigenza di tutelare i beni e i servizi a valenza sociale, quali la casa e le opere d'interesse pubblico”*, oltre al controllo degli *“effetti inflazionistici prodotti da un aumento”*.

IMPOSTA SUI SERVIZI

Per il nostro settore, inoltre, il dibattito sulla revisione delle aliquote IVA deve necessariamente essere coordinato con il riordino delle cd. *“imposte d'atto”* (Registro ed Imposte ipotecarie e catastali), che la Delega intende unificare in un'unica *“imposta sui servizi”*.

Questo perché, solo per le operazioni immobiliari, l'IVA è alternativa al Registro e questa variabile incide enormemente sulle scelte del mercato.

L'immobiliare è, infatti, l'unico settore che agisce in regime di “concorrenza fiscale” con i privati: chi acquista una casa da una persona fisica paga aliquote del Registro inferiori rispetto all'IVA a carico di chi l'acquista da impresa.

Tra l'altro, tale disparità verrà esasperata con l'entrata in vigore del *“federalismo fiscale comunale”*, che riduce le aliquote dell'imposta di Registro.

Con ciò, vogliamo dire che, per il nostro settore, anziché aumentare le aliquote IVA ridotte si potrebbe incidere sulle aliquote dell'Imposta di Registro, equiparando così il prelievo fiscale sulle operazioni immobiliari.

E quale sede più opportuna per fissare tali criteri se non la legge Delega per la riforma fiscale?

Tra l'altro, una scelta in questo senso garantirebbe un'entrata erariale da indirizzare a copertura di una graduale riduzione della pressione fiscale.

FINANZIARE LA RIFORMA: PROPOSTE ANCE

Questo ci permette, in conclusione, di avviare un breve ragionamento sulle forme di finanziamento individuate dal Disegno di Legge a copertura del riordino del sistema IRPEF.

Si tenga conto che, tra queste, alcune di quelle previste dalla Delega (quali gli introiti derivanti dalla lotta all'evasione ed il riordino della tassazione delle rendite finanziarie) sono state in realtà già stanziati a copertura del disavanzo pubblico, con l'ultima Manovra economica.

Occorre pertanto evitare che il riordino delle imposte sul reddito, così come il maggior gettito che la riforma fiscale dovrà assicurare all'Erario, vengano finanziati esclusivamente da un taglio lineare di tutte le agevolazioni vigenti (483 agevolazioni censite, per un costo erariale di 164,6 miliardi di euro annui), soprattutto se relative alla casa.

Pur consapevoli della gravità del momento storico che attraversa il Paese, non possiamo, come parte sociale, non sottolineare la necessità di *“selezionare”*

accuratamente i regimi agevolativi su cui intervenire, preservando quelli connessi a “*beni a valenza sociale*”, quali indiscutibilmente la casa.

Tali agevolazioni non vanno tagliate indiscriminatamente ma semmai rimodulate, evitandone l'uso distorto e combattendo gli abusi.

Il 36% e il 55% (per meglio intenderci), in questi anni, sono risultati essenziali alla tenuta del mercato edilizio privato ed alla lotta all'evasione, essendo strumenti fondati sul “*contrasto di interessi*” tra impresa e cliente finale.

Ed è per questo che chiediamo il mantenimento di entrambi i benefici anche per i prossimi anni, garantendone l'applicazione ai soli interventi che permettano un effettivo conseguimento della sicurezza del patrimonio edilizio esistente e della maggiore efficienza energetica, in linea con gli obiettivi comunitari.

Sotto il profilo più strettamente finanziario, l'introduzione all'interno di un progetto di riforma tributaria (ed, in particolare, nei decreti legislativi attuativi), di misure specifiche per il settore delle costruzioni, dovrebbe essere prioritariamente finanziata dal maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (+24,5 miliardi nel 2010).

Senza contare gli effetti positivi che tali misure produrrebbero, anche per le casse erariali, in termini di incremento delle attività nel settore e del conseguente maggior gettito assicurato da tutti i tributi ad essa correlati (IVA, imposte sul reddito, etc.).

La particolarità del nostro settore, infatti, sta anche nel suo effetto propulsivo sull'economia: 1 euro investito nell'edilizia genera sul sistema economico una ricaduta positiva di 3,4 euro, distribuiti tra settore delle costruzioni, indotto e spese delle famiglie, ed è da qui che si deve trovare la copertura finanziaria delle nostre proposte.

In ultima istanza, siamo disponibili a valutare anche la possibilità di introdurre una patrimoniale sui grandi patrimoni mobiliari e immobiliari, di cui tanto si parla, ma ad una condizione.

Questa deve essere accompagnata da una riduzione del prelievo sulle imprese che investono e creano posti di lavoro.

RIFORMA TRIBUTARIA: LE PROPOSTE ANCE PER LA FISCALITA' DI SETTORE

L'ANACE ritiene che la riforma del sistema fiscale vigente sia l'occasione giusta per riordinare anche il complesso sistema impositivo che attualmente grava sugli immobili.

Ciò anche alla luce degli effetti che, dal 2013 (e non più dal 2014), produrrà l'attuazione del federalismo fiscale municipale (D.Lgs.23/2011), che già di per sé incide sulla fiscalità immobiliare, comportando, tra l'altro, il rischio di un aumento impositivo, soprattutto per i fabbricati costruiti per la successiva vendita (cd. "magazzino" delle imprese edili).

Centralità assoluta, per il settore delle costruzioni, riveste inoltre il riordino delle imposte sui trasferimenti (IVA e Registro), che, così come attualmente individuato nel DdL Delega per la "Riforma fiscale ed assistenziale" e nel citato D.Lgs. 23/2011 in tema di "fisco comunale", desta forti preoccupazioni alla categoria, rischiando di deprimere ulteriormente il mercato delle nuove costruzioni.

A tal fine sono stati individuati **3 obiettivi strategici**, che, come ANACE, auspichiamo possano costituire parti fondamentali della piattaforma programmatica in materia fiscale:

- 1. introduzione del principio di "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie dell'attività edile, attraverso la riduzione dell'incidenza fiscale nella fase di produzione e in presenza di invenduto;**
- 2. riordino delle agevolazioni fiscali del "36%" e del "55%" ed estensione della "cedolare secca" alle imprese;**
- 3. revisione delle misure introdotte con il "fisco federale", per eliminare le distorsioni e le sperequazioni che colpiranno gli immobili delle imprese.**

1. "NEUTRALITÀ FISCALE" NELLE FASI INTERMEDIE DELL'ATTIVITÀ EDILE

Obiettivo:

Introduzione del principio di "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie dell'attività edile, attraverso la riduzione dell'incidenza fiscale nella fase di produzione e in presenza di invenduto.

La "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie dell'attività edile coinvolge il regime impositivo "indiretto" delle operazioni immobiliari, sia ai fini IVA che ai fini delle cd. "imposte d'atto" la cui applicazione con le regole vigenti determina pesanti incrementi dei costi di produzione.

1.1 IVA

In primis, occorre eliminare le gravi distorsioni che attualmente vengono generate dalla disciplina IVA delle cessioni e locazioni di abitazioni, che trasforma l'IVA, da imposta neutra, ad un vero e proprio costo per le imprese di costruzioni.

Basti pensare che un'impresa edile, che vende solo dopo 5 anni un immobile abitativo, deve restituire al Fisco quanto a suo tempo detratto in fase di costruzione.

Alla stessa "sorte" sarebbe destinata anche se dovesse decidere di affittare l'abitazione costruita prima di riuscire a venderla. Per contro, il mercato delle locazioni rappresenta uno sbocco per le imprese, soprattutto in periodi di crisi quale quello attuale e andrebbe sostenuto, anche fiscalmente, modificando il regime IVA di tali operazioni.

In sostanza, per il settore delle costruzioni, è necessario garantire la "neutralità" dell'imposta che significa rendere queste operazioni (cessione e locazione) in ogni caso imponibili ad IVA, quando effettuate dalle imprese che operano "industrialmente" nel settore.

Pertanto, la riforma tributaria è l'occasione giusta per il riordino della disciplina IVA delle operazioni immobiliari.

In particolare, in linea con la Direttiva comunitaria, è possibile prevedere **l'assoggettamento ad IVA, con il meccanismo dell' "opzione"**, per:

- **la prima cessione** (effettuata dopo 5 anni dalla costruzione) **di abitazioni da parte dell'impresa di costruzioni**. In sostanza, le vendite effettuate entro 5 anni dall'ultimazione della costruzione andrebbero obbligatoriamente assoggettate ad IVA, mentre, per quelle realizzate successivamente, sarebbe il venditore a decidere per l'applicazione o meno dell'imposta;
- **le locazioni di abitazioni** da parte delle **imprese edili**, attualmente imponibili ad IVA solo per l'edilizia convenzionata.

Per quel che riguarda la revisione delle aliquote, ribadendo la necessità di mantenere le attuali aliquote ridotte per i beni a forte valenza sociale, vorremmo evidenziare ulteriormente che, per le opere pubbliche, un aumento dell'aliquota IVA produrrebbe esclusivamente un maggior "costo fiscale" a carico degli Enti pubblici committenti, incrementando la spesa pubblica.

Già oggi, le Amministrazioni appaltanti, proprio per ridurre l'onere dell'IVA a loro carico, tendono a ricondurre qualsivoglia intervento affidato in appalto a quelle opere che scontano l'applicazione di aliquote IVA ridotte, esponendo, tra l'altro, i propri fornitori a rischi di accertamento per errata applicazione dell'aliquota.

E questo comportamento certamente verrà esasperato a valle dell'aumento dell'aliquota ordinaria al 21% previsto con l'ultima Manovra d'estate.

Conseguentemente, in tal ambito, **sosteniamo l'assoluta necessità non solo di scongiurare qualsiasi manovra che aggravi il già pesante onere a carico delle stazioni appaltanti pubbliche, ma anche di introdurre meccanismi posti a tutela degli operatori economici che sono "costretti" ad applicare aliquote ridotte**, sulla base di indicazioni "*imposte*" da parte degli Enti committenti.

A nostro avviso, in sede di attuazione della delega, questo problema potrebbe trovare soluzione:

- nel **mantenimento dell'aliquota ridotta del 10%**,
- nell'**introduzione del principio di "responsabilità solidale" della Pubblica Amministrazione in materia di corretta applicazione dell'aliquota IVA**, propria dell'intervento realizzato.

Ciò significherebbe che, in caso di comprovato errore nell'applicazione della corretta aliquota d'imposta, in sede di accertamento, sia l'ente committente che l'impresa esecutrice sarebbero chiamate a rispondere solidalmente dell'obbligazione tributaria e delle conseguenti sanzioni erogate.

In tal modo, l'esposizione al rischio accertativo, legato a comportamenti illegittimi spesso indotti dagli stessi enti committenti, verrebbe condiviso tra tutti gli attori economici coinvolti, così da responsabilizzare "fiscalmente" anche la committenza, soprattutto quando la stessa dichiara di aver diritto all'applicazione di aliquote agevolate.

1.2 Imposte d'atto

Come già evidenziato, per il nostro settore, garantire il principio di "*neutralità fiscale*" impone un necessario riordino delle cd. "*imposte d'atto*" (Registro ed Imposte ipotecarie e catastali).

In quest'ottica, almeno 3 dovrebbero essere i principi inderogabili:

1. **detassazione dei trasferimenti intermedi** (acquisto di aree, fabbricati da ristrutturare e volumetrie), finalizzati alla successiva utilizzazione edificatoria o al recupero del fabbricato esistente (anche previa demolizione), mediante **l'applicazione del Registro in misura ridotta**, a **condizione** che, entro i **10 anni dall'acquisto**, vi sia l'**ultimazione dei lavori**.

Si tratta di regimi essenziali per stimolare processi virtuosi di rinnovamento del territorio, che contrastano il possesso improduttivo degli immobili, favorendo le imprese del nostro settore nel reperimento della "*materia prima*" (aree e fabbricati su cui intervenire).

Garantire quantomeno il mantenimento di tali regimi costituisce un'assoluta priorità, in considerazione del fatto che il Decreto sul "*federalismo fiscale comunale*" ne dispone l'abrogazione;

2. **ripristino del principio di alternatività tra IVA e “imposte d’atto”**, secondo cui, nell’ipotesi di **trasferimento assoggettato ad IVA**, anche le **imposte d’atto** (ipotecarie e catastali), oltre all’imposta di Registro, si applicano **in misura fissa** (168 euro ciascuna) e non proporzionale.

Tale principio, che evitava la duplicazione di imposte sulla stessa operazione, viene totalmente derogato soprattutto per i fabbricati commerciali. Dal 2006, infatti, la cessione di fabbricati strumentali da parte di imprese è assoggettata ad IVA con aliquota ordinaria del 21% ed alle imposte ipotecarie e catastali, non più in misura fissa, ma al 4% complessivo. Un prelievo del 25%, che assume natura quasi espropriativa;

3. **equiparazione del prelievo** tra cessioni soggette ad imposta di Registro (tra privati) e cessioni soggette a IVA (acquisti da imprese), mediante **l’adeguamento delle relative aliquote**.

L’immobiliare è, infatti, l’unico settore che agisce in regime di “*concorrenza fiscale*” con i privati: chi acquista casa da una persona fisica paga aliquote del Registro inferiori rispetto all’IVA a carico di chi acquista da impresa.

Tra l’altro, tale disparità verrà esasperata dall’entrata in vigore del “federalismo fiscale comunale” che prevede un’ulteriore riduzione del prelievo ai fini del Registro e delle ipocatastali che si applicheranno con due aliquote uniche: 2% per l’acquisto della “*prima casa non di lusso*” e 9% in tutti gli altri casi (seconda casa, fabbricati non residenziali e aree).

2. RIORDINO DELLE AGEVOLAZIONI FISCALI DEL “36%” E DEL “55%” ED ESTENSIONE DELLA “CEDOLARE SECCA” ALLE IMPRESE

Obiettivo:

Riordino e messa a regime delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica ed incentivi per il potenziamento del mercato delle locazioni.

In sede di attuazione della riforma la tutela del “bene casa” va tradotta nella conferma dell’esclusione da IRPEF dell’abitazione principale, ovviamente con caratteristiche “non di lusso” e della detrazione di parte degli interessi passivi pagati sui mutui contratti per l’acquisto della stessa.

Consideriamo poi di fondamentale importanza il **mantenimento degli incentivi al recupero ed alla riqualificazione energetica degli edifici esistenti** (detrazioni del “36%” e del “55%”).

Su questi, in particolare, non può considerarsi esclusivamente il “costo secco” per l’Erario (circa 1,3 miliardi di euro), tralasciando completamente tutti gli effetti positivi per le casse statali che tali meccanismi assicurano, attraverso il recupero del sommerso e l’incremento delle attività nel comparto della riqualificazione urbana.

Basti pensare che, con riferimento alla detrazione del “36%”, la stessa Relazione Tecnica alla Finanziaria 2010 (legge 191/2009), che ne ha prorogato l’applicazione sino al 2012, afferma che, nel solo periodo 1998-2006, l’incentivo ha prodotto un incremento degli investimenti in ristrutturazioni stimabile in circa 1.150 milioni di euro, con un’emersione di gettito di circa 104 milioni di euro a titolo di IVA e di 314 milioni di euro a titolo di imposte dirette ed IRAP.

Conseguentemente, ad avviso dell’ANCE, una riduzione indiscriminata delle agevolazioni si rivelerebbe una scelta miope, se non addirittura controproducente.

Diversamente, riteniamo prioritario l’avvio di una riflessione costruttiva su un’eventuale accorpamento e rimodulazione dei suddetti benefici, che ne preveda la conferma a regime e l’introduzione di meccanismi premianti per gli interventi più incisivi di riqualificazione urbana (ivi compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento), e per tutte quelle iniziative che consentano di conseguire un effettivo risparmio energetico.

Sul tema, l’Associazione ha predisposto una piattaforma di base sulla quale avviare un confronto, la cui struttura sostanzialmente prevede l’**accorpamento delle due agevolazioni in un’unica detrazione, ad esclusivo beneficio dei privati, mantenendo il recupero decennale.**

Più nel dettaglio:

- in caso di **interventi di recupero degli edifici esistenti (residenziali o non)**, la detrazione si potrebbe applicare:
 - nella misura del **36%**, in tutte le ipotesi di recupero (compresa la demolizione e ricostruzione con ampliamento),
 - nella misura del **55%**, solo in caso di interventi energetici che conseguano i valori previsti per la “riqualificazione globale”;

- in caso di **acquisto di abitazioni ristrutturate cedute da imprese**, la detrazione si applicherebbe, su un importo forfettario pari al 25% del corrispettivo d'acquisto, con un limite massimo di spesa agevolata di 80.000 euro:
 - nella misura del **36%**, se i fabbricati sono stati oggetto di ristrutturazione edilizia o di demolizione e ricostruzione non fedele (con aumento volumetrico),
 - nella misura del **55%**, qualora i fabbricati siano stati oggetto di riqualificazione energetica e soddisfino i requisiti previsti per gli interventi di "*riqualificazione globale*";
- in caso di **acquisto di abitazioni di nuova costruzione in Classe A e B**, potrebbe essere introdotta una detrazione pari al 55%, su un importo forfettario pari al 25% del corrispettivo d'acquisto, con un limite massimo di spesa agevolata di 80.000 euro, a condizione che l'acquirente dia in permuta l'abitazione "*usata*" posseduta.

In contropartita, per l'impresa che acquista in permuta il fabbricato "*usato*", si applicherebbero le imposte d'atto in misura fissa (Registro, ipotecarie e catastali), a condizione che la stessa, prima di rivendere l'edificio acquistato, lo ristrutturi (anche con demolizione e ricostruzione con aumento volumetrico) entro i 10 anni successivi all'acquisto.

Un'ultima riflessione merita la "cedolare secca" sugli affitti delle abitazioni, recentemente introdotta dal D.Lgs. 23/2011.

Come le detrazioni del "36%" e del "55%", anche tale misura risponde a due esigenze fondamentali: il sostegno all'offerta del mercato delle locazioni (che, notoriamente, in Italia è ben al di sotto dello standard medio europeo) e l'emersione dell'economia sommersa in tale comparto.

La stessa *Relazione tecnica*, che accompagnò l'emanazione del D.Lgs. 23/2011, stima che la tassazione sostitutiva dei redditi da locazione consentirà un'emersione di base imponibile IRPEF (pari al 15% per il 2011, 25% per il 2012 e 35% nel 2013), tale da comportare complessivamente un incremento di gettito erariale di 269 milioni di euro nel quadriennio 2011-2014.

È di tutta evidenza che **scegliere di tagliare anche tale disposizione** (ad esempio, incrementando le attuali aliquote, del 21% per "*canone libero*" e del 19% per "*canone concordato*", rispettivamente al 22% e al 20%) **praticamente annullerebbe il vantaggio stimato per le casse erariali e, tra l'altro, mal si concilierebbe con la riforma dell'IRPEF**, prevista nel disegno di legge, che fissa al 20% la prima aliquota marginale. Conseguentemente, ad avviso dell'ANCE, **la norma agevolativa non va tagliata, quanto piuttosto rafforzata**, per potenziarne gli effetti positivi ed accelerare il raggiungimento degli obiettivi che questa si propone.

A tale scopo, potrebbe ipotizzarsi l'introduzione di una **tassazione sostitutiva anche per le locazioni effettuate dalle imprese**, tenuto conto che, con l'entrata in vigore della "*cedolare secca*", gli affitti da parte di imprese sono completamente disincentivati. Infatti, mentre le persone fisiche hanno il beneficio della tassazione sostitutiva, così come già le SIIQ e i Fondi Immobiliari fruiscono della tassazione al 20% sui proventi da locazione, le imprese continuano a scontare una tassazione piena sul reddito da affitto, senza poter fare affidamento su alcun tipo di abbattimento neanche per le spese di ristrutturazione dei fabbricati affittati.

3. REVISIONE DELLE MISURE INTRODOTTE CON IL “FISCO FEDERALE”

Obiettivo:

Revisione delle misure introdotte con il “fisco federale”, per eliminare le distorsioni e le sperequazioni che colpiranno gli immobili delle imprese.

3.1 Modifiche all’IMU

L’attuazione del federalismo fiscale municipale (art.119 Cost., legge 42/2009), con la devoluzione ai Comuni del gettito fiscale immobiliare, è da valutare con estremo favore in un’ottica di revisione e razionalizzazione del sistema impositivo applicabile sia ai privati che alle imprese.

La coincidenza, poi, tra cosa tassata e cosa amministrata avvicina il cittadino (soggetto percorso dal prelievo) all’ente pubblico territoriale (perettore delle entrate), che va ad assumersi piena responsabilità dei risultati ottenuti nella gestione del territorio locale con entrate proprie (principalmente, IMU sugli immobili), con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali.

In tal senso, si auspica che l’attribuzione ai Comuni della fiscalità immobiliare si traduca in uno strumento che favorisca l’utilizzo delle risorse per la realizzazione di nuove infrastrutture a livello locale.

Occorre, tuttavia, esprimere alcune considerazioni sulle possibili criticità che potrebbero emergere nel momento in cui si verificherà, di fatto, la compresenza, in modo permanente, dei regimi fiscali riconducibili ai singoli enti territoriali.

Ci si riferisce, in particolare, al rischio che il “fisco federale” produca duplicazioni d’imposta ai diversi livelli d’imposizione (Regioni, Province, Comuni).

Sotto tale profilo, l’ANCE ritiene che si debba dare attuazione effettiva al **principio di esclusione di ogni doppia imposizione** sul medesimo presupposto, al fine di evitare, in capo ai privati ed alle imprese, un aumento complessivo della pressione fiscale.

In particolare, le duplicazioni d’imposta potrebbero verificarsi nell’ipotesi in cui, su una stessa base imponibile (ad esempio il patrimonio immobiliare), concorrano sia tributi statali (ad es. IRES) sia imposte determinate in sede locale, considerata la potestà impositiva autonoma attribuita ai diversi Enti locali, costituzionalmente alle Regioni, oltre che allo Stato, ed in via indiretta ai Comuni.

Parallelamente, occorre **evitare ulteriori incrementi di prelievo per le imprese**, connessi al permanere dell’IRPEF e dell’IRES, accanto all’IMU, per i soggetti diversi dalle persone fisiche (imprese e società).

In particolare, tra i punti salienti del Provvedimento sulla fiscalità municipale, si pone l’accento sulla necessità di modificare la disciplina dell’**IMU (Imposta Municipale Unica) sostitutiva dell’ICI e dell’IRPEF sugli immobili non locati**.

Dal 2013, sul **possesso degli immobili**, l’IMU sostituirà l’attuale ICI, con la possibilità di un abbattimento d’imposta del 50% per gli immobili (aree e fabbricati) relativi all’attività d’impresa.

Fermo restando l'orientamento dell'ANCE in ordine all'esclusione dei cd. "beni merce" dall'ambito applicativo della nuova imposta municipale (come, del resto, da sempre sostenuto ai fini ICI), **occorre che venga quantomeno riconosciuto il vantaggio della riduzione al 50% dell'IMU anche per il magazzino delle imprese edili**, messo in dubbio dall'attuale dettato legislativo che non ne fa espresso riferimento.

3.2 Nuovo tributo comunale Rifiuti e Servizi (RES)

Lo scorso 24 ottobre 2011, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, lo Schema di Decreto Legislativo che, tra l'altro, modifica in parte il D.L.gs. n.23/2011 in materia di Federalismo fiscale municipale.

Le principali disposizioni contenute nel Decreto correttivo riguardano, oltre all'anticipo al 2013 (anziché dal 2014) dell'IMU, anche l'**introduzione** (sempre dal 2013) di un **nuovo tributo comunale Rifiuti e Servizi** (cd. "RES"), che sostituirà la TARSU e la TIA (ove già prevista dai Comuni).

Tale nuova imposta sarà strutturata in due parti, ossia:

- una componente relativa al servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani (cd. "**RES Rifiuti**"), dovuta con riferimento a tutte le tipologie di immobili, in base alla qualità e quantità di rifiuti prodotti per unità di superficie (come l'attuale TARSU);
- una parte riferita ai servizi indivisibili del Comune (cd. "**RES Servizi**" - ad esempio, sicurezza, illuminazione, etc) dovuta con riferimento ai soli fabbricati residenziali, sulla base del valore catastale dell'immobile.

Se da un lato il nuovo tributo ha effettivamente i connotati di "*tassa federale*" dovuta dai residenti di un determinato territorio, dall'altro lato rappresenta uno strumento in mano ai Comuni, che comporterà un probabile aumento dell'imposizione sulle abitazioni, in quanto si tratta di un'imposta basata sul valore catastale e non sulla sola superficie dell'immobile.

In sostanza, sembra trattarsi della reintroduzione "sotto mentite spoglie" dell'ICI sulla prima casa, che, se aggiunta alla ventilata ipotesi di aumento degli estimi catastali, determinerà pesanti effetti negativi sul mercato.

“CERTEZZA DEL DIRITTO” E “CIVILTÀ GIURIDICA”

Un progetto organico di riforma tributaria può essere, tra l'altro, l'occasione più opportuna per introdurre principi di carattere generale anche nell'ambito della normativa sul contenzioso tributario a tutela del contribuente, spesso esposto a conseguenze sanzionatorie ingiustificate e lesive, di frequente addebitabili a ragioni a lui non imputabili.

Ci si riferisce, nello specifico, ad ipotesi in cui gli eventuali errori o violazioni commesse siano riconducibili a condizioni di obiettiva incertezza normativa, ovvero quando le interpretazioni giuridiche intervengono solo a seguito di annosi e lunghissimi contenziosi.

L'introduzione di regole eque sortirebbe effetti positivi anche dal punto di vista erariale, nella convinzione che queste costituiscano anche ottimi strumenti di decongestionamento del contenzioso.

In merito, è evidente l'esigenza di introdurre meccanismi di snellimento dei procedimenti tributari in corso, in modo da semplificare i rapporti tra il contribuente e l'Amministrazione finanziaria.

Ciò in un'ottica di salvaguardia del principio di “*civiltà giuridica*”, messo in discussione da un'interpretazione spesso troppo rigorosa da parte degli organi verificatori, diretta più a far gettito che a salvaguardare l'obiettivo del Legislatore, spesso stravolto da interpretazioni prive di fondamento, riconosciute come tali solo a seguito di lunghi contenziosi.

In sostanza, in via generale, si potrebbe consentire la possibilità di definire le controversie di natura tributaria, relative sia al pagamento di imposte, sia all'applicabilità di agevolazioni tributarie, nella specifica ipotesi in cui il giudizio di primo grado si sia concluso positivamente per il contribuente.

Ciò in linea con la definizione delle liti fiscali pendenti prevista dal D.L. 98/2011 che, certamente apprezzabile, in quanto risponde all'esigenza di snellire i procedimenti tributari in corso, risulta tuttavia compromessa dall'esiguità dell'importo della lite ammessa alla definizione (20.000 euro), che ne circoscrive l'applicazione ai soli “*piccoli contribuenti*”, in prevalenza persone fisiche.

Sarebbe quindi quanto mai opportuno **inserire, tra i principi generali che regolano il processo tributario, un meccanismo** simile che permetta la **definizione di tutte le liti fiscali (a prescindere dal relativo importo), a condizione che la pretesa del contribuente sia già stata riconosciuta meritevole di tutela nel primo o nell'unico giudizio reso.**

Appare infatti coerente riconoscere a tutti i contribuenti un meccanismo di snellimento procedurale che consenta di ridurre i costi processuali, **mediante il pagamento di un importo forfetario correlato al valore della lite**, in modo da far venir meno la necessità di ulteriori valutazioni sulla fondatezza della pretesa tributaria e garantire, allo stesso tempo, una entrata certa per l'Erario.

Tra l'altro, la misura non comporterebbe alcun costo aggiuntivo per l'Erario, quanto piuttosto un gettito garantito derivante dall'adesione, da parte dei contribuenti interessati, al meccanismo di definizione delle controversie.