



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Istituzioni e Federalismo](#)

CEDOLARE CON MOLTI DIFETTI

di [Raffaele Lungarella](#) 28.09.2010

L'introduzione della cedolare secca farà probabilmente emergere parte dei redditi da affitto finora non dichiarati al fisco, grazie al contrasto di interessi che si crea tra proprietario e inquilino. Difficilmente invece riuscirà ad ampliare l'offerta di case in locazione, anche perché si applica solo alle persone fisiche. Mentre mette la parola fine al tentativo di abbassare i canoni attraverso la leva fiscale. Gli effetti sui comuni.

Lo schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale prevede l'introduzione, dal 2011, della **cedolare secca** sugli affitti. Le valutazioni sul nuovo regime di tassazione dei canoni si sono finora soffermate soprattutto sulle questioni più generali della fiscalità immobiliare devoluta ai comuni e sugli effetti che ciò produce sulle loro finanze. Può essere utile ora un esame più focalizzato sulla tassazione ad aliquota fissa dei canoni, per evidenziarne i punti di forza e gli elementi di criticità.

UN CONTRASTO DI INTERESSI CONTRO L'EVASIONE

Il cambiamento del sistema di tassazione dei canoni era invocato dai sostenitori della cedolare secca come misura **anti evasione**: il minor carico fiscale sui redditi da affitti dovrebbe convincere i percettori, che in precedenza affittavano in nero, a non sottrarli all'imposizione. È molto probabile che l'**emersione** si verifichi, ma sarà dovuta non all'abbassamento dell'aliquota, bensì al vantaggio che l'inquilino potrà ricavare nel denunciare il proprietario dell'abitazione che registra il contratto per un importo inferiore a quello pattuito o che non lo registra affatto.

La regolamentazione della cedolare offre infatti la possibilità di attivare un contrasto di interessi tra proprietario e inquilino. Denunciando al fisco il proprietario evasore, l'inquilino ottiene un notevole **sconto sul canone**, per almeno quattro anni (che possono eventualmente diventare otto) a partire dal momento della registrazione del contratto: il canone iniziale post denuncia, aggiornato negli anni successivi del 75 per cento dell'incremento dell'indice Istat dei prezzi al consumo, non potrà superare il triplo della rendita catastale dell'immobile. La spinta all'emersione sarà poi rafforzata dal timore del proprietario di dovere pagare in misura doppia le sanzioni già previste per la omessa dichiarazione dei canoni o per la dichiarazione di importi inferiori a quelli realmente percepiti.

Poiché il contrasto di interesse e l'aggravamento delle sanzioni operano anche nei confronti del regime Irpef di tassazione dei canoni, per quanto l'evasione si ridurrà il merito andrà ascritto, verosimilmente, a merito di queste due misure di per sé e non all'introduzione della cedolare secca.

UNA CEDOLARE PER SOLE PERSONE FISICHE

.La norma del decreto legislativo stabilisce che la cedolare è “sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali, nonché dell'imposta di bollo sul contratto di locazione”, mentre non si applica “alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di un'attività d'impresa o di arti o da enti non commerciali”. La facoltà di optare per la cedolare non si applica dunque agli immobili che non sono di proprietà di persone fisiche . Stando così la situazione, difficilmente la nuova normativa produrrà un **aumento dell'offerta** di alloggi in affitto. [Come è già stato illustrato](#), l'applicazione della cedolare secca non aumenta la redditività dell'investimento in misura tale da fare ipotizzare che ampi **flussi di capitale** si indirizzeranno nel settore dell'edilizia residenziale per l'affitto. Tanto più se dall'applicazione della cedolare secca sono esclusi proprio gli immobili di proprietà di quei soggetti che assumono le **decisioni di investimento** sulla base dei rendimenti attesi nei diversi impieghi alternativi dei propri capitali. Il rendimento netto non è invece la prima preoccupazione del singolo risparmiatore-proprietario che prende le sue decisioni considerando soprattutto altri fattori: la sicurezza dell'investimento, la possibilità di riaverne la disponibilità in tempi certi, il rischio di affittare a un inquilino moroso. Senza incidere su questi fattori, il solo risparmio di imposta della cedolare secca è un incentivo debole a investire in alloggi per l'affitto anche per chi ha redditi collocati negli scaglioni con le aliquote Irpef più elevate.

ADDIO AL CANONE CONCORDATO

Se non si creano le condizioni per far lievitare l'offerta di abitazioni in affitto, la nuova tassa difficilmente riuscirà a centrare l'altro obiettivo che si prefigge: **contenere i canoni**, l'effetto che, secondo i suoi sostenitori, ne nobilita l'introduzione sul piano sociale.

Non è affatto scontato che il minor carico fiscale per il proprietario si trasformi in una diminuzione del canone per l'inquilino, ma se anche i padroni degli immobili si rivelassero così generosi da trasferire sui loro affittuari l'intero risparmio d'imposta che accompagna il passaggio dalla tassazione progressiva per scaglioni a quella proporzionale della cedolare, i margini di riduzione sarebbero comunque ristretti**(1)**. Invece è molto concreto il rischio che l'introduzione della cedolare secca archivi definitivamente il tentativo di utilizzare la **leva fiscale** per diffondere canoni più bassi di quelli di mercato per gli alloggi non di proprietà di enti pubblici.

Questa strada è stata tentata dalla **legge 431/1998**, che affianca a un regime ordinario dei canoni, con imponibile Irpef pari all'85 per cento del canone di mercato, un regime concordato, con imponibile Irpef al 59,5 per cento dell'importo del canone più basso di quello di mercato, e l'esenzione parziale dell'imposta di registro: in altre parole, lo Stato “paga” con un minor gettito d'imposta lo sconto che il proprietario fa all'inquilino.

Nell'ultima colonna della tabella 1, per ogni scaglione di reddito, è riportata la percentuale di cui può essere ridotto il canone di mercato per ottenere un canone concordato equivalente che assicura al proprietario, al netto della tassazione, lo stesso reddito che otterrebbe applicando il canone di mercato: oscilla tra un circa 7 per cento per i proprietari collocati nel primo scaglione e poco più del 15 per cento per quelli collocati nell'ultimo**(2)**. Con l'introduzione della cedolare secca, la leva fiscale non svolge più questo effetto sul mercato dell'affitto: il trattamento fiscale non è più differenziato per canoni di mercato e canoni concordati..

GLI EFFETTI SUI COMUNI

La devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare avverrà con l'istituzione di un fondo sperimentale di riequilibrio articolato in due sezioni, la seconda delle quali (alimentata con le entrate prodotte dall'imposizione diretta) finanziata anche con il gettito della cedolare secca. Ogni anno la conferenza stato-città ed autonomie locali definirà le modalità di alimentazione e di riparto delle

risorse delle due sezioni e anche le quote del gettito dei tributi “devolute al Comune in cui sono ubicati gli immobili oggetto di imposizione”. Già nella prima fase della sua applicazione, e ancor più in una prospettiva di tributo proprio dei comuni, il gettito che essi potranno trarre dalla cedolare secca, e quindi il suo contributo alla loro autonomia fiscale, dipende da una combinazione di situazioni oggettive, le quali hanno una connotazione territoriale, senza tuttavia che le loro caratteristiche possano essere influenzate dalle singole amministrazioni. A prescindere dai criteri di riparto con cui il gettito verrà distribuito tra i comuni, il suo ammontare dipende dalla preferenza che i proprietari persone fisiche riserveranno all'imposizione proporzionale al 20%, in alternativa all'imposizione Irpef. Inoltre, il gettito da cedolare che verrà devoluto ai comuni dipende anche da una decisione politica, da assumere nella Conferenza stato-città e autonomie locali: la quota di compartecipazione a favore dello Stato sul gettito della fiscalità immobiliare devoluta ai comuni, che comprende anche quello derivante dall'applicazione sugli affitti dell'imposta proporzionale. Sui conti dei singoli comuni, nella prospettiva della cedolare come imposta propria, influirà anche la distribuzione delle abitazioni in locazione tra quelle di proprietà di persone fisiche e quelle di proprietà di soggetti che affittano gli alloggi nell'esercizio di un'attività di impresa.

(1) Vedi [“La cedolare secca che piace ai proprietari”](#)

(2). In pratica, un proprietario con un reddito non superiore a 15mila euro, che avrebbe potuto affittare l'appartamento al canone di mercato di 10mila euro all'anno, poteva ottenere lo stesso ricavo al netto delle tasse di 7.945 euro, affittandolo al canone concordato di 9.280 euro; con un reddito superiore a 75mila euro, lo stesso ricavo netto di 6.245, si poteva ottenere affittandolo a un canone di mercato di 10mila euro oppure a un canone concordato di 8.472 euro.

Tabella 1. Percentuale di tassazione effettiva e differenza percentuale tra l'aliquota della cedolare secca e la percentuale di tassazione effettiva Irpef dei regimi di canone ordinario e concordato.

Scaglioni di reddito dei proprietari e aliquote Irpef		Percentuale di tassazione effettiva (*)			Differenza p l'aliquota d secca e la tassazione ef regimi di can concordato.
Scaglioni di reddito	Aliquote Irpef	Regime ordinario: reddito imponibile =85% del canone; imposta registro per proprietario 1%	Regime concordato: reddito imponibile =59,5% del canone; imposta registro per proprietario 0,7%	Cedolare secca: reddito imponibile = 100%del canone	Regime ordinario: reddito imponibile =85% del canone
da 0 a 15.000	23,0%	20,55	14,39	20,0	-0,55
da 15.000,01 a 28.000	27,0%	23,95	16,77	20,0	-3,95
da 28.000,01 a 55.000	38,0%	33,30	23,31	20,0	-13,30
da 55.000,01 a 75.000	41,0%	35,85	25,10	20,0	-15,85
oltre 75.000	43,0%	37,55	26,29	20,0	-17,55

(*)= $\{[(Ali \times PIj) + IRj] \times 100\}$

(**)= $\{1-\{1-[(Ali \times PIcl) + IRcl]\}/\{1-[(Ali \times PIcc) + IRcc]\}\}\times 100$

dove

Al= aliquota Irpef/100

PI= percentuale canone imponibile/100

IR= percentuale imposta registro a carico del proprietario/100

i= scaglione di reddito

cl= canone libero

cc= canone concordato

j = cl, cc