

COMMISSIONI RIUNITE
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE
DEL FEDERALISMO FISCALE
— BILANCIO, TESORO E PROGRAMMAZIONE (V)
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE
INDAGINE CONOSCITIVA

1.

SEDUTA DI LUNEDÌ 22 NOVEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE **ENRICO LA LOGGIA**

INDI

DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE
 PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE **PAOLO FRANCO**

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati):	
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3	La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	3, 4, 6, 7, 8 9, 10, 12
Audizione di rappresentanti del Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari (SUNIA), del Sindacato inquilini casa e territorio (SICET), dell'Unione nazionale inquilini ambiente e territorio (UNIAT-UIL) e dell'Unione inquilini, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante		Barbieri Daniele, <i>Segretario nazionale del SUNIA</i>	8, 10, 11

N. B. Sigle dei gruppi parlamentari: Popolo della Libertà: PdL; Partito Democratico: PD; Lega Nord Padania: LNP; Unione di Centro: UdC; Futuro e Libertà per l'Italia: FLI; Italia dei Valori: IdV; Misto: Misto; Misto-Alleanza per l'Italia: Misto-ApI; Misto-Noi Sud Libertà e Autonomia, I Popolari di Italia Domani: Misto-Noi Sud-PID; Misto-Movimento per le Autonomie-Alleati per il Sud: Misto-MpA-Sud; Misto-Liberal Democratici-MAIE: Misto-LD-MAIE; Misto-Minoranze linguistiche: Misto-Min.ling; Misto-Repubblicani, Azionisti, Alleanza di Centro: Misto-RAAdC.

Barbolini Giuliano (PD)	7, 8	<i>tare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati):</i>	
Chiriaco Francesco, <i>Segretario generale del SUNIA</i>	3	Franco Paolo, <i>Presidente</i>	19, 23, 25
D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	8, 11	Barbolini Giuliano (PD)	23
De Cesaris Walter, <i>Segretario nazionale dell'Unione inquilini</i>	9, 10	D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	23
Franco Paolo (LNP)	11	Merola Federico, <i>Direttore generale dell'ANCE</i>	19, 23, 25
Pascucci Fabrizio, <i>Presidente dell'UNIAT-UIL</i>	6, 7, 8, 10	Zandonà Marco, <i>Direttore dell'area fiscalità edilizia dell'ANCE</i>	19, 23
Petterlin Massimo, <i>Segretario generale del SICET</i>	4, 9		
Vitali Walter (PD)	11		
Audizione di rappresentanti del Coordinamento unitario della proprietà immobiliare (Arpe, Federproprietà, Confederazione della piccola proprietà immobiliare-CONFAPPI e Unione piccoli proprietari immobiliari-UPPI) e di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati):		Audizione di rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati):	
La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	12, 15, 16, 17, 19	La Loggia Enrico, <i>Presidente</i>	25, 31, 34, 39
Anderson Massimo, <i>Presidente di Federproprietà</i>	17	Barbolini Giuliano (PD)	33, 39
Barbolini Giuliano (PD)	17	D'Ubaldo Lucio Alessio (PD)	32
Carini Giacomo, <i>Presidente dell'UPPI</i>	15, 16, 17, 18	Ferrari Giuseppe Franco, <i>Presidente dell'IFEL</i>	25, 39
Notari Alessandro, <i>Responsabile del Centro studi fiscale nazionale di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari</i>	12, 15	Ferri Andrea, <i>Consulente scientifico dell'IFEL</i>	29, 37
Troilo Gabriele, <i>Delegato della CONFAPPI</i> ..	18	Scozzese Silvia, <i>Direttore scientifico dell'IFEL</i>	26, 34, 39
Vitali Walter (PD)	17	Vitali Walter (PD)	32
Zanni Alberto, <i>Presidente nazionale di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari</i>	12		
Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292) (ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamen-		ALLEGATI:	
		<i>Allegato 1: Documentazione consegnata dai rappresentanti di SUNIA, SICET e UNIAT-UIL</i>	40
		<i>Allegato 2: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'Unione Inquilini</i>	42
		<i>Allegato 3: Documentazione consegnata dai rappresentanti di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari</i>	45
		<i>Allegato 4: Documentazione consegnata dai rappresentanti del Coordinamento unitario della proprietà immobiliare (Arpe-Federproprietà, CONFAPPI e UPPI)</i>	63
		<i>Allegato 5: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ANCE</i>	75
		<i>Allegato 6: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'IFEL</i>	86

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA
COMMISSIONE PARLAMENTARE PER
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FI-
SCALE ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 17,40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che, se non vi sono obiezioni, la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche attraverso l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso.

(Così rimane stabilito).

Audizione di rappresentanti del Sindacato unitario nazionale inquilini e assegnatari (SUNIA), del Sindacato inquilini casa e territorio (SICET), dell'Unione nazionale inquilini ambiente e territorio (UNIAT-Uil) e dell'Unione inquilini, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione dei rappresentanti del Sindacato unitario nazionale inquilini ed assegnatari SUNIA, del Sindacato inquilini casa e territorio (SICET), dell'Unione nazionale inquilini ambiente e territorio (UNIAT UIL) e dell'Unione degli inquilini, nell'ambito dell'esame dello

schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

Do la parola al dottor Francesco Chiriaco, segretario generale del Sindacato unitario nazionale inquilini ed assegnatari (SUNIA), per lo svolgimento della relazione.

FRANCESCO CHIRIACO, *Segretario generale del SUNIA*. Ringrazio a nome di tutte le organizzazioni sindacali per l'attenzione e la sensibilità che ha avuto la Commissione di convocarci su un argomento che noi riteniamo fondamentale per i cittadini, che abbiamo sempre definito cittadini-utenti, che riguarda tutto il tema delle politiche abitative e la realtà che milioni di famiglie vivono nel nostro Paese.

Nelle nostre proposte e osservazioni sulla riforma della tassazione dei redditi da locazione, tra l'altro presente nello schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale, facciamo riferimento, ovviamente, a quello approvato dal Consiglio dei ministri del 4 agosto 2010, con una differenza. Quando parliamo del fondo di sostegno alla locazione avevamo valutato per il 2011 in valori assoluti una dotazione del fondo di 110 milioni di euro che, invece, quando è stato votato il disegno di legge di stabilità per il 2011, è passata a 33 milioni di euro. Passiamo, quindi, in valori assoluti dai 360 milioni di euro per il 2000 previsti dalla legge del 1998 a solamente 33 milioni di euro per il 2011. Parliamo, quindi, di un sostegno alla locazione per le famiglie a basso reddito che costantemente viene ridotto, pur avendo una picco di calcolo per quanto riguarda i valori immobiliari e gli affitti che si muove, in termini assoluti, con percentuali che sono superiori ai tassi di inflazione, anche a quelli precedentemente previsti dai Go-

verni che si sono succeduti fino a quest'anno, legati all'inflazione programmata.

Vorrei semplicemente inquadrare, per poi arrivare a delle valutazioni più puntuali, il tema di cui stiamo parlando. Partirei velocemente da un tema, quello degli sfratti di morosità, che a questo punto sono stati definiti sfratti incolpevoli in quanto dovuti a una situazione che sta attraversando non solo il nostro Paese, ma in particolare il nostro Paese, legati a licenziamenti, casse integrazioni, precarizzazione. Stiamo parlando di sfratti che riguardano migliaia e migliaia di persone e che, come lei sa, signor presidente, hanno portato anche al suicidio di persone che non erano in grado di corrispondere il pagamento dell'affitto.

Inoltre, abbiamo presso i comuni - questo è un altro argomento che credo possa interessare direttamente il Governo e le forze politiche - ben 650.000 domande inevase di assegnazione di alloggi di edilizia pubblica, per non parlare dei giovani che vivono in famiglia e degli oltre 3 milioni di lavoratori emigrati che vivono nel nostro Paese con un forte disagio abitativo, che corrisponde anche a un forte disagio di inserimento e con condizioni di sovraffollamento uniche, in questo senso, in Europa.

Questa crisi degli affitti e del piano di edilizia abitativa di cui si è parlato molto riguarda elementi quali un deficit di offerta di alloggi a canone sostenibile, un sostegno alle famiglie più deboli che, abbiamo visto, si è ancora più ridotto, una riforma del regime delle locazioni che non c'è stata. Tutto l'uso attento e selettivo della leva fiscale, quindi - sarò preciso nelle cose che vogliamo dire - dovrebbe essere indirizzato, come dovrebbe esserlo a nostro avviso, verso quella parte della popolazione che più di altri subisce la situazione che qui sto elencando.

Il decreto delegato sul federalismo fiscale e l'imposta sostitutiva sui redditi da locazione al 20 per cento, chiamata cedolare secca - dai calcoli che noi abbiamo fatto, confermati pienamente anche dalle associazioni dei proprietari di case, ad esempio la Confedilizia, - non

avranno alcun effetto sulla dinamica degli affitti. È illusorio pensare che, se si ha una riduzione passando dal 43 per cento al 20 per cento come imposta unica calcolata sulla locazione, si possa poi scaricarla in termini positivi riducendo l'affitto per chi ci abita. Considerando anche che la Camera e il Senato concordano su una tassazione media della popolazione italiana che si aggira tra il 23 e il 24 per cento, capite bene che, prevedendo con la cedolare secca una aliquota del 20 per cento, per chi ha grandi proprietà e per chi è ora assoggettato ad una aliquota del 43 per cento, si determina semplicemente una riduzione dell'imposizione fiscale senza alcun effetto sulla dinamica degli affitti.

Tra l'altro, tutto questo contrasta con quella che è ancora una legge a cui noi teniamo particolarmente, la legge 9 dicembre 1998, n. 431, che tentava di contenere gli affitti attraverso uno scambio offerto alla proprietà tra contrattazione collettiva e agevolazione fiscale.

Peraltro, uno dei nostri punti forti è quello di immaginare che prima o dopo bisognerà arrivare, come avviene anche in altri Paesi, alla situazione per cui, analogamente al mutuo che paga il proprietario alle banche per ben 20 o 25 anni, l'affitto pagato da chi vive in una casa non di proprietà possa essere portato in detrazione fiscale. Tutto questo serve anche a immaginare che in ogni caso, a parte la lotta all'evasione fiscale nel settore - si tratta di un fatto molto evidente dato che la stragrande maggioranza non utilizza il canale concordato, e quindi ci sono contratti in nero con chi abita queste case - a tutta questa domanda di esigenza dei cittadini italiani occorrerà dare risposte anche attraverso un programma vero e fattivo di edilizia pubblica e di *social housing*.

PRESIDENTE. Do la parola al dottor Massimo Petterlin, segretario nazionale del Sindacato inquilini casa e territorio (SICET).

MASSIMO PETTERLIN, *Segretario generale del SICET*. Rinnovo il ringrazia-

mento a lei e a tutti i componenti della Commissione bicamerale. Vorrei soffermarmi, dopo l'intervento del collega Chiariaco, su tre o quattro punti per riassu-mermi un po' le questioni.

Innanzitutto, nella crisi economica chi vive in affitto sta più male degli altri. I dati che ricordava il collega sono significativi, come quelli sugli sfratti, sulle domande di contributo che vengono fatte in tutte le regioni e nei comuni, sul taglio che la manovra ha fatto sul contributo dell'affitto. Nel 2011 l'intervento dello Stato sarà inferiore, 33 milioni di euro, a quello che, ad esempio, quest'anno garantirà la Lombardia con 50 milioni di euro: conoscete il livello dei canoni chiesti alle famiglie, e quindi servirebbero delle misure che possano aiutarle.

Nel decreto legislativo sul federalismo è contenuta una modifica al sistema fiscale, che è l'introduzione di una *flat tax*, una tassa piatta del 20 per cento. La Costituzione prevede un sistema di progressione: chi ha di più deve pagare di più e chi ha di meno deve pagare di meno. Ora si passa da questo concetto di progressività della tassazione sugli affitti a una tassa piatta del 20 per cento, indipendente quindi dal reddito del proprietario. Allora, giustamente, come ha ricordato il collega, a questo passaggio si deve guardare con molta attenzione perché non si colpiscono più i redditi nella loro progressività, ma in misura fissa. Si dovrebbe dare qualche elemento di risposta al disagio abitativo, come abbassare le tasse, e in cambio ovviamente ci sarebbero delle dinamiche positive rispetto al mercato degli affitti. Il provvedimento più logico è una riduzione dei canoni d'affitto. Purtroppo, noi che lavoriamo nel settore siamo molto preoccupati perché riteniamo che sicuramente questo non avverrà.

Il livello del mercato degli affitti, infatti, è legato ad altre dinamiche, che non sono esclusivamente quelle delle tasse, come, ad esempio, la legge. Oggi negli affitti in Italia esistono l'affitto libero e l'affitto concordato. Nella legge dell'affitto, il canone è libero e l'imposizione fiscale è quella normale, cioè quella di un im-

nibile abbattuto del 15 per cento e poi tassato in maniera progressiva. Nell'affitto concordato c'è un imponibile abbattuto al 59,5 per cento, che poi viene tassato in maniera progressiva. Ci sono due pesi diversi per incentivare l'affitto concordato. Appare logico che, nel momento in cui si toglie il vantaggio fiscale del concordato, tutti e due siano tassati al 20 per cento e credo che possiate darvi voi stessi la risposta, tutti sceglieranno il canale libero, meno vincoli, più guadagno, stesse tasse.

Questo è il motivo per cui noi siamo fortemente preoccupati della cedolare secca: secondo noi sposterà i proprietari ad affittare esclusivamente nel regime libero perché esistono più vantaggi fiscali. Ovviamente, la situazione che descrivevo in premessa verrà ancora più aggravata e complicata. Gli affitti saliranno. Su altre cose che si dicono siamo fortemente perplessi.

Oggi nello schema di decreto legislativo - per essere molto semplice - viene tolta la detrazione del 15 per cento, quindi la tassazione del 20 per cento sull'affitto libero e concordato viene fatta sul 100 per cento del canone. È chiaro che noi siamo per una semplificazione delle tasse, ci mancherebbe altro, però servono anche dei risultati per le famiglie italiane che oggi sono in forte difficoltà. Proponiamo, allora, per l'affitto libero l'imponibile, come dice la norma, del 100 per cento; per l'affitto concordato l'imponibile deve rimanere quello previsto dalla legge 431, il 59,5 per cento. In questa maniera sicuramente abbassiamo le tasse, semplifichiamo il sistema fiscale, ma manteniamo un vantaggio per il concordato e otteniamo anche una funzione sociale rispetto alla situazione di difficoltà delle nostre famiglie.

L'ultima questione riguarda l'evasione. Non mi soffermo più di tanto perché immagino che voi siate coscienti della situazione di forte evasione nel settore delle locazioni. Bisogna ammettere che nel provvedimento ci sono delle misure che contrastano l'evasione e l'elusione fiscale, però a nostro avviso dovrebbero essere accompagnate da altri due elementi pro-

prio per rafforzare il contrasto: le detrazioni a favore dell'inquilino, ossia creare un conflitto di interessi rafforzando quello che è scritto nello schema di provvedimento, dando all'inquilino la possibilità di portare in detrazione una parte del canone. Questo, ovviamente, spingerà in maniera molto forte il proprietario a che il contratto sia registrato e venga poi tassato; l'altro elemento che contrasterebbe davvero l'evasione è la tracciabilità. Nella manovra estiva ci sono alcune misure sicuramente interessanti. Credo che anche introdurre la tracciabilità dei pagamenti nelle locazioni potrebbe sconfinare la questione dell'evasione.

L'ultima osservazione che faccio riguarda la questione delle prospettive di recupero dei costi, vale a dire la copertura finanziaria degli oneri. Questi sono altissimi. Questo tipo di provvedimento, infatti, ha dei costi molto alti che preoccupano in una situazione di questo tipo. Ricordo, peraltro, che, ad esempio, in Commissione finanze della Camera c'era stata l'unanimità per una cedolare secca solo sul canale concordato, che non è passata, ma che costava molto meno.

La mia preoccupazione è sugli obiettivi di recupero dell'evasione fiscale. Ci sono gli obiettivi di recupero del fiscale del 35 per cento nei prossimi quattro anni. Io sono preoccupato di questo perché in alcune zone del Paese gli obiettivi possono essere superati, in altre siamo già sotto il 35 per cento e credo che ci siano indici fisiologici intorno al 4 o 5 per cento. Questo rende ancora più preoccupanti i costi di questa manovra, che non si ripercuotano nei conti dello Stato e del Paese, e quindi poi ci siano maggiori difficoltà. Anche su questo inviterei a qualche riflessione.

PRESIDENTE. Tutto questo è interessante con riferimento sia alle differenti normative riguardanti la tassazione del reddito derivante dagli affitti, sia alle diverse zone territoriali del Paese. Non c'è dubbio che sono tutti elementi dei quali dobbiamo tenere conto. Peraltro, siccome ho anche assunto assieme al collega Bar-

bolini la responsabilità di relatore su questo provvedimento, cercheremo di trovare qualche soluzione. Premetto che non sarà facile. Mentre, infatti, lei parlava, con un orecchio la ascoltavo e con l'altro stavo facendo un po' di conti; mi sono fatto una serie di tabelline, alla buona, e ho visto che accanto a una indubbia riduzione fiscale nei confronti del proprietario, della quale naturalmente bisogna tenere conto, abbiamo, d'altro canto, il fatto che questa parte di tassazione va a beneficio diretto dei comuni, quindi anche di più facile controllo dal punto di vista della lotta all'evasione, che è un altro degli obiettivi principali, a cui vedo che anche nei vostri appunti avete fatto giustamente riferimento.

Per ora stiamo mettendo insieme i diversi pezzi del *puzzle*, quindi vi ringraziamo molto e nel frattempo continueremo a riflettere. Non sarà facilissimo, ma ce la metteremo tutta anche in tempi speriamo abbastanza rapidi.

Do la parola al dottor Fabrizio Pascucci, presidente dell'Unione nazionale inquilini ambiente e territorio (UNIAT-UIL).

FABRIZIO PASCUCCI, Presidente dell'UNIAT-UIL. Ringrazio il presidente e gli onorevoli componenti della Commissione. I miei colleghi hanno già detto quasi tutto. A me resta di sottolineare le cose che sul documento vi abbiamo indicato.

La questione più grande è quella della domanda di alloggi pubblici: si tratta di 650.000 domande. Tra l'altro uno studio pubblicato recentemente dal Senato, ed uno curato dal CNEL pongono la questione della grande domanda di alloggi pubblici e di una risposta assolutamente insufficiente. Noi siamo voluti stare nel dibattito politico, non abbiamo espresso un giudizio negativo sulla cedolare secca.

PRESIDENTE. Mi scusi se la interrompo, ma avrei una domanda immediata: avete una statistica abbastanza aggiornata per stabilire quanti sono quantomeno in percentuale gli inquilini nel nostro Paese, cioè i non proprietari di

casa che abitano in affitto? Ce ne sono poi, infatti, che stanno con i genitori o in altre situazioni più o meno precarie.

FABRIZIO PASCUCCI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. Circa 5 milioni di famiglie in affitto.

PRESIDENTE. Di questi 5 milioni quanti si trovano a quello che comunemente chiamiamo equo canone?

FABRIZIO PASCUCCI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. Abitano case popolari circa 1,2 milioni di famiglie secondo le ultime statistiche.

PRESIDENTE. Circa 4 milioni, quindi, sono inquilini ad affitto libero.

FABRIZIO PASCUCCI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. Noi abbiamo partecipato a riunioni con tutte le grandi organizzazioni della proprietà e anche loro pongono la stessa questione: il Governo ha ritenuto di introdurre la cedolare secca anche per il canale libero. Noi non diciamo di no, vogliamo stare sul dibattito, perché saremmo dei pazzi a considerare semplicemente di semplificare la tassazione, quando, invece, dobbiamo ricordare che facciamo un regalo di circa 2 miliardi di euro ai grandi proprietari. Questo deve accadere nella logica del sistema del decreto in quanto, a fronte di questi 2 miliardi, si recupera in qualche modo l'evasione attraverso una serie di operazioni più chiare. Noi non sosteniamo di essere assolutamente contrari, visto che ci convince l'impianto di applicazione con la deterrenza prevista nell'ambito del decreto, però vorremmo che fossero aggiunte, come diceva il collega, la tracciabilità e la detraibilità dell'affitto da parte dell'inquilino.

In secondo luogo, vorrei ricordarvi che noi abbiamo applicato la legge n. 431, per la quale proprietario e inquilino concordano un canone, a fronte del quale c'è un vantaggio sia per l'inquilino sia per il proprietario: questo in qualche modo ha calmierato gli affitti. Togliendo il vantaggio

fiscale, con questo decreto praticamente rinunciamo al canale concordato, su cui invece tutte le associazioni dei proprietari - le ascolterete - sono favorevoli.

Per noi è giusto stare sul dibattito politico: il 20 per cento va applicato per il canale libero, però vanno lasciati i vantaggi fiscali del canale concordato, visto che nel canale concordato l'imponibile è del 59,5 per cento anziché del 100 per cento. A questo punto, riteniamo che il canale concordato riprenderebbe vita e avremmo un sistema di calmierizzazione del mercato degli affitti.

PRESIDENTE. Che cosa intende per concordato?

FABRIZIO PASCUCCI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. L'applicazione della legge n. 431. Questa è la nostra semplice richiesta.

GIULIANO BARBOLINI. Sostanzialmente, se riassumo bene, state dicendo che il meccanismo della cedolare secca può andare bene a condizione che ci sia una quota di affitto deducibile per l'inquilino e la tracciabilità dei pagamenti, e che permanga, invece, un doppio canale.

FABRIZIO PASCUCCI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. Sì, il doppio canale, il vantaggio fiscale per il concordato e, ovviamente, nel canale libero, l'affitto che si paga realmente sul contratto d'affitto. Se, ad esempio, nel canale libero pago 1.000 euro, si applica il 20 per cento; se, invece, l'affitto è 1.000 euro sul canale concordato, viene applicato il 20 per cento su 595 euro.

PRESIDENTE. Mi spiega - come farebbe con suo figlio di otto anni - qual è il vantaggio dell'inquilino in questo caso?

FABRIZIO PASCUCCI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. Il vantaggio sta nel fatto che intanto si riduce la parte dell'affitto, perché concordando c'è una contrattazione.

PRESIDENTE. La parte concordata è chiarissima, non avrei neanche fatto la domanda. Per la parte, invece, dell'affitto libero qual è il vantaggio?

FABRIZIO PASCUCCHI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. Nell'affitto libero non c'è vantaggio, c'è solo per il proprietario.

PRESIDENTE. Quindi nell'affitto libero non c'è un vantaggio per l'inquilino. Che ci sia, dunque, la procedura A, la procedura B o C è lo stesso.

DANIELE BARBIERI, *Segretario nazionale del SUNIA*. Se non facciamo un passo indietro non ci capiamo. Oggi tra il canale libero e il canale contrattato c'è una differenza valutabile in un 25-30 per cento: per due appartamenti identici, quello con il contratto libero costa 1000 euro, l'altro con il contratto concordato costa 700-750. Questo avviene per effetto del fatto che, di fronte all'agevolazione fiscale, come ha detto Francesco Chiriaco in apertura, c'è l'accettazione da parte del proprietario di un canone che è contrattato non fra inquilino e proprietario, ma tra le associazioni della proprietà e i sindacati degli inquilini per ogni realtà territoriale.

In Italia, infatti, esistono 200-250 accordi territoriali che definiscono per ogni zona della città l'affitto concordato, ed è una contrattazione libera tra due associazioni rappresentative dell'utenza. Naturalmente, il vantaggio fiscale sostiene questa contrattazione, quindi la rende più favorevole come accettazione da parte della proprietà che, a fronte di un canone più basso, gode di una riduzione fiscale e ha anche una durata contrattuale più breve rispetto al canale libero. Questo canale è, a nostro avviso, quello che deve essere incentivato se si vuole governare la dinamica degli affitti. Se, infatti, a ogni piè sospinto e a ogni intervento televisivo si dice che gli affitti sono troppo elevati, bisogna operare per contenerli, senza imporli, ma comunque agendo in modo tale da favorire l'adesione a questo canale.

PRESIDENTE. Voi suggerite, quindi, di tenere entrambi i canali in sostanza.

FABRIZIO PASCUCCHI, *Presidente dell'UNIAT-UIL*. Tra l'altro, ad esempio, il canale concordato anziché di quattro è di tre anni perché ovviamente deve esserci una reciproca convenienza.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Qual è l'efficacia, alla resa dei conti, di questi contratti concordati?

DANIELE BARBIERI, *Segretario nazionale del SUNIA*. Il nostro giudizio è parzialmente positivo. Sarebbe stata necessaria - adesso entriamo in un ambito completamente diverso con la cedolare secca, quindi ragioniamo su altri termini - probabilmente un'agevolazione fiscale un po' più pesante, cosa che non c'è stata. Oggi, se ragioniamo in termini percentuali, come il presidente chiedeva prima per il numero degli inquilini, i contratti concordati pesano sul monte contratti complessivo all'incirca per un 20-25 per cento. Si tratta di una percentuale bassa rispetto alle nostre aspettative, però comunque è una fetta consistente. Se si riuscisse a portare più in alto questa percentuale, questo significherebbe innescare un processo di contenimento dei canoni molto significativo.

GIULIANO BARBOLINI. Avete un'idea di una distribuzione territoriale di questi contratti concordati?

DANIELE BARBIERI, *Segretario nazionale del SUNIA*. Non è omogenea. Nelle aree centrali del Paese la quota percentuale è più consistente e tende a scendere parzialmente al Nord e di molto al Sud, ma al Sud poi c'è naturalmente anche il problema dell'evasione fiscale.

GIULIANO BARBOLINI. È anche correlata alle aree di tensione abitativa?

DANIELE BARBIERI, *Segretario nazionale del SUNIA*. È correlata alle aree di tensione abitativa. Tra l'altro, per esempio,

per contrastare il fenomeno delle morosità in molte realtà comunali si stanno tentando delle ricontrattazioni dei canoni basate sul contratto agevolato: a fronte di un abbassamento dell'affitto si rinnova il contratto e si elimina uno sfratto per morosità.

MASSIMO PETTERLIN, *Segretario nazionale del SICET*. Questo tipo di contratto si fa solo nei comuni ad alta tensione abitativa o nei comuni capoluogo di provincia, non si fa in tutti i comuni.

PRESIDENTE. Do la parola a Walter De Cesaris, segretario nazionale dell'Unione inquilini.

WALTER DE CESARIS, *Segretario nazionale dell'Unione inquilini*. Sarò molto breve anche perché ho portato un documento. Esprimiamo una posizione leggermente differente anche se per molti versi simile a quella che le altre organizzazioni sindacali presentano qui. Non ripeterò le motivazioni di carattere generale che qui sono state illustrate. Descriverò molto sinteticamente i tre profili su cui noi nutriamo delle perplessità.

La prima riguarda proprio il merito del provvedimento sulla linea delle cose che sono state già dette. Di fatto, eliminando il beneficio fiscale differenziale viene a cessare l'incentivo a poter praticare il canale agevolato, laddove noi sappiamo che, in cambio di una maggiore agevolazione fiscale, c'è una diminuzione dell'affitto. Praticamente, quindi, eliminando il differenziale si elimina la convenienza del cosiddetto canale agevolato, che è uno dei due canali contrattuali accanto al libero mercato previsto dalla legge n. 431.

Bisognerebbe agire, secondo il nostro punto di vista, non per eliminare o diminuire questo differenziale, ma per aumentarlo in modo da incentivare la convenienza a praticare affitti più bassi.

Vorrei soltanto sommessamente richiamare l'attenzione della Commissione, come riflessione più generale, su come sia completamente cambiata - veniva ricordato precedentemente, la quantità di

sfratti per morosità che sono ultimamente emessi - negli ultimi 15 anni la proporzione interna agli sfratti. Mentre 15 anni fa su ogni sei sfratti, uno solo era per morosità, nel 2009 abbiamo avuto 60.000 sentenze di sfratto emesse, di cui 51.000 per morosità. Ormai nel 2009 ogni sei sfratti emessi, cinque sono stati per morosità. Evidentemente, segnalo un problema, che temiamo verrà aggravato dall'introduzione della cedolare secca per tutti quanti i contratti a prescindere dalla tipologia contrattuale prescelta perché ciò eliminerà il beneficio differenziale.

Il secondo motivo di perplessità riguarda, come era stato sottolineato, la mancanza di reciprocità per quanto riguarda la parte, almeno economicamente, tendenzialmente più debole, ossia gli inquilini. Inoltre, vorremmo soltanto ricordare come ciò porti anche una distorsione, a nostro parere, nel campo della proprietà. Vorremmo sottolineare come oggi, attraverso il canale agevolato, cioè il meccanismo, che veniva qui ricordato, che permette di poter denunciare ai fini dell'imposta soltanto il 59,5 per cento del canone percepito, oggi un proprietario fino a 50.000 euro di reddito sostanzialmente paghi già il 20 per cento o meno. Fino allo scaglione dei 28.000 euro, col canale agevolato, oggi si paga il 16,6 per cento.

A nostro parere, poi, non c'è nessuna motivazione di carattere economico e, mi permetto di dire, anche più in generale, di politica economica, per cui lo Stato debba intervenire con incentivi pubblici per chi sta a libero mercato. Noi pensiamo che gli incentivi pubblici debbano essere indirizzati ai fini di orientare il mercato verso un abbassamento degli affitti, ma dare un incentivo fiscale per chi sta a libero mercato ci sembra una contraddizione in termini.

Inoltre, riteniamo, assai modestamente, che possano configurarsi alcuni rilievi di costituzionalità sia rispetto al tema della progressività dell'imposta sia rispetto al reddito sia rispetto a una disparità di trattamento - ricordavo quello degli inquilini - ma più in generale rispetto ai percettori di altre tipologie di reddito, per

esempio dei redditi da lavoro, che sappiamo tassati ben più del 20 per cento.

Un ultimo rilievo riguarda la questione della copertura. Sappiamo che nel provvedimento viene affermata la neutralità finanziaria. Il costo complessivo, che comunque è assai alto - prima veniva ricordato, intorno ai 2 miliardi di euro, comunque sicuramente superiore al miliardo di euro - sembra grave sia rispetto ai tagli che sono stati effettuati, per esempio, sul fondo sociale per gli affitti, che da poco più di 100 milioni di euro è diventato di 33 milioni (ma secondo le previsioni scenderà fino a 13 milioni di euro nel 2013), sia per quanto riguarda l'onere: o in termini di minori entrate per regioni e comuni oppure con un aggravio sulla platea generale dei contribuenti. In tutti e due i casi ci sembra una cosa inaccettabile.

Da questo punto di vista, la nostra proposta è diversa da quella che è stata testé fatta. Noi rimaniamo sulla posizione che questo provvedimento vada cambiato radicalmente: il beneficio della cedolare secca del 20 per cento deve essere riservato non in generale a tutti i proprietari, ma soltanto ai proprietari che accedono al contratto agevolato. In questo modo avremo un'agevolazione fiscale a fronte di un comportamento teso a diminuire le emergenze abitative, e quindi in maniera differita, volto a ridurre anche il costo pubblico che poi deve intervenire per rispondere all'emergenza abitativa. Ciò aumenterebbe la convenienza al canale agevolato. Bisogna orientarsi, quindi, verso una diminuzione degli affitti e una riduzione della tensione abitativa. Oltretutto, ci permettiamo di dire che nella condizione economica generale del Paese avrebbe un minor costo per la collettività in generale.

La proposta, quindi, che offriamo alla valutazione della Commissione, prevede che il provvedimento venga modificato nel senso di limitare il beneficio ai proprietari che affittano scegliendo la tipologia contrattuale del canale agevolato, escludendo dal beneficio della cedolare secca, invece, i proprietari che stanno nel libero mercato e a cui, a nostro avviso, dovrebbe mante-

nersi la tassazione sul reddito così come oggi avviene per le motivazioni che abbiamo detto.

PRESIDENTE. Chiedo scusa, ma noto un'apparente contraddizione in ciò che ho complessivamente sentito fino a ora. Inizio, se mi consentite, a porre un problema che ci stava appassionando. Interverranno poi i colleghi che lo desiderano.

Leggo testualmente « è per questo che, nell'iter che porterà al varo definitivo del decreto delegato, verrà introdotta una forte differenza di trattamento fiscale tra i due canali attraverso l'applicazione ai redditi derivanti da contratti concordati dell'imposta sostitutiva al 20 per cento calcolata sull'imponibile, così come viene determinato dall'articolo 8 della legge n. 431 ». Questo non è esattamente quello che ho sentito.

FABRIZIO PASCUCCI, Presidente dell'UNIAT-UIL. Sono due posizioni differenti. SUNIA, SICET e UNIAT vogliono stare sul dibattito politico e sostengono di applicare il 20 per cento su tutti e due i canali, purché venga mantenuta la parte fiscale per il canale agevolato. Si paghi il 20 soltanto sul 59,5 per cento, ossia sull'aliquota già stabilita dalla legge 431. Quanto al canale libero, va bene l'intuizione che si possa recuperare il 20 per cento.

WALTER DE CESARIS, Segretario nazionale dell'Unione inquilini. Noi sosteniamo che venga mantenuto il beneficio del 20 per cento esclusivamente sul canale concordato, escludendolo nel canale libero.

PRESIDENTE. Io pensavo ci fosse una posizione simile, se non identica.

DANIELE BARBIERI, Segretario nazionale del SUNIA. La motivazione è molto semplice: alla fine l'obiettivo è comune, naturalmente, ossia quello di mantenere un'agevolazione per il canale concordato. La differenza è - passatemi il termine - tutta politica. Noi riteniamo che oggi con-

trastare un'ipotesi, che magari può anche non piacerci, che è quella della cedolare secca su tutto il mercato, sia difficile e quindi proponiamo una soluzione diversa.

PAOLO FRANCO. Porrei una domanda e alcune osservazioni ai nostri relatori. Innanzitutto, le cose dette sono interessanti, ma alcune, a mio avviso, esuberano le finalità del federalismo fiscale. Dobbiamo stare attenti a rimanere aderenti alla legge delega e a tenere presente la necessità che le proposte che vengono da voi formulate, che hanno indubbiamente dignità di discussione, siano nell'ambito della funzione del federalismo fiscale.

Ad esempio, è interessantissimo e giusto parlare di tracciabilità dei pagamenti o di detrazione fiscale sugli affitti pagati dai conduttori, però, in questo secondo caso in particolar modo, siamo nell'ordine della riforma fiscale generale più che del federalismo fiscale, che intende trovare un sistema per finanziare gli enti locali che sia semplice e dia modo anche di sviluppare una possibilità di recupero dell'evasione. Chiedo a voi, quindi, e ai nostri relatori, di comprendere qual è l'ambito nel quale dobbiamo operare.

In secondo luogo, quando mi si dice che il 20 per cento della cedolare secca deve essere applicato sì a tutti, ma nell'ambito di quanto già oggi previsto, che differenzia il canale libero ordinario da quello concordato, la domanda che mi pongo e la riflessione che pongo ai relatori è la seguente: può essere presumibile che le società che stipulano contratti concordati, e che quindi sono proprietarie degli immobili che vengono loro concessi in locazione, siano prevalentemente soggette a IRES? Nel caso in cui fosse così stato, e non si fosse trattato di persone fisiche, ovviamente il problema del 59,5 per cento su chi già aveva un'imposizione sarebbe stato un eccessivo vantaggio per loro e un onere da parte dello Stato.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. A quanto ammonta, secondo i vostri calcoli, il beneficio fiscale di cui hanno goduto i proprietari che hanno dato in locazione gli immobili in base ai contratti concordati?

DANIELE BARBIERI, *Segretario nazionale del SUNIA*. La Commissione finanze della Camera, che veniva citata prima, nella quale si votò un disegno di legge dove si applicava la cedolare secca al solo canale concordato, ha valutato il costo in 175 milioni di euro. Con l'attuale modello di tassazione, quindi, applicare la cedolare secca al solo canale convenzionato costerebbe 175 milioni di euro, e in questa cifra quindi consisterebbe il vantaggio.

WALTER VITALI. Comprendo l'obiezione circa il fatto che la cedolare secca al 20 per cento non possa dirsi traducibile immediatamente in un allevio del valore degli affitti per le ragioni che avete detto. Possiamo, però, attenderci un vantaggio che riguarda l'emersione del sommerso. Naturalmente, tutto questo avviene nel corso del tempo. Bisogna tener conto che gli inquilini sono anche cittadini, quindi il problema è che rischiano di avere degli effetti negativi se tutto questo si traduce in minori trasferimenti e minori risorse per i comuni. Dico in generale che bisognerebbe tenerne conto.

Un altro aspetto molto rilevante è il fatto che comunque l'uso razionale e corretto della leva fiscale dovrebbe distinguere molto bene tra immobili residenziali locati e non locati, nel senso di colpire maggiormente gli immobili a uso residenziale non locati per incentivarne l'immissione sul mercato.

Capisco che si tratti di una questione difficile, ma intanto per informazione informo che come Partito Democratico - sono il capogruppo del PD in Commissione - stiamo ragionando su un'alternativa a quella qui presentata dal Governo. L'alternativa prevede due fondamentali leve finanziarie fiscali per i comuni: la prima è un'imposta comunale sui servizi, che va a sostituire la TARSU e l'addizionale IRPEF, e quindi per quanto riguarda, ad esempio, coloro i quali abitano nella propria abitazione, non ci sarebbero differenze; per quanto riguarda gli inquilini, verrebbe pagata perché è un'imposta che paghereb-

bero tutti in quanto residenti in un comune, ma con una retrocessione sui proprietari.

A differenza del Governo, inoltre, noi proporremo un'imposta sostitutiva unica sui redditi immobiliari che colpisca anche come redditi figurativi gli immobili che vengono lasciati liberi, in modo da introdurre una differenziazione più netta rispetto a quella prevista dal Governo. Cosa ne pensate? Potete anche non rispondere, naturalmente, ma la mia domanda è volta soprattutto a trasmettere un'informazione circa una discussione che comunque affronteremo in Commissione.

PRESIDENTE. Si tratta, come comprenderete, di un argomento estremamente delicato, sul quale registriamo delle posizioni non perfettamente coincidenti. In questo caso sono tutt'altro che coincidenti tra la maggioranza e l'opposizione. Sarà compito del collega Barbolini e del sottoscritto vedere se può esserci un punto di incontro.

Ringrazio tutti gli auditi per il loro intervento, nonché per la documentazione consegnata, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati 1 e 2*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti del Coordinamento unitario della proprietà immobiliare (Arpe, Federproprietà, Confederazione della piccola proprietà immobiliare-CONFAPPI e Unione piccoli proprietari immobiliari-UPPI) e di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti del Coordinamento unitario della pro-

prietà immobiliare (Arpe, Federproprietà, Confederazione della piccola proprietà immobiliare-CONFAPPI e Unione piccoli proprietari immobiliari-UPPI) e di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione.

ALBERTO ZANNI, *Presidente nazionale di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari*. Innanzitutto desidero ringraziare a nome mio e dell'associazione che rappresento il presidente della Commissione e tutti i signori commissari, deputati e senatori, per averci convocato a quest'audizione molto importante soprattutto nel settore che rappresentiamo, cioè quello della proprietà immobiliare. Siamo qui per affrontare il tema della cedolare secca sugli affitti, introdotta nello schema di decreto legislativo approvato dal Governo lo scorso 4 agosto nell'ambito dell'attuazione del federalismo fiscale.

Come associazione, riteniamo che essa sia un passo molto importante, che va sicuramente al rilancio del mercato delle locazioni a livello nazionale. Ci siamo permessi, però, di portare all'attenzione della Commissione alcune piccole considerazioni, nonché alcune proposte.

Se lo permette, presidente, proprio per questo motivo - per entrare nel tecnico - lascerei la parola al dottor Alessandro Notari, che siede alla mia sinistra, responsabile del Centro studi fiscale e nazionale di Confabitare, il quale potrà affrontare in modo molto più dettagliato e specifico le singole questioni.

ALESSANDRO NOTARI, *Responsabile del Centro studi fiscale nazionale di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari*. Ringrazio il signor presidente e i componenti della Commissione presenti.

Il mio intervento ha lo scopo di analizzare dal punto di vista prettamente tecnico la nuova normativa sulla cedolare secca introdotta dallo schema di decreto

legislativo sul federalismo fiscale. Attraverso la mia analisi metterò in evidenza alcuni punti che necessiterebbero di maggiore chiarezza nella stesura definitiva della normativa.

Nel dettaglio, come sappiamo, lo schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale prevede un'imposta del 20 per cento da calcolare sul canone di locazione annua relativo ai contratti a uso abitativo e alle loro pertinenze.

Tale imposta del 20 per cento, chiamata cedolare secca, è facoltativa e non obbligatoria per il contribuente, il quale ha la possibilità di scegliere se applicarla o meno in base alla sua convenienza fiscale.

La mia analisi parte proprio da questa considerazione, in quanto, di primo acchito, considerando che le aliquote della tassazione ordinaria vanno dal 23 al 43 per cento e che la tassazione secca è del 20 per cento, si potrebbe pensare che sia indubbiamente più conveniente la cedolare secca rispetto alla tassazione ordinaria.

Così non è, però, come si può evincere dalle tabelle che ho riportato nella nostra relazione. In molteplici esempi ho messo in evidenza la situazione di un contribuente che presenti solo ed esclusivamente redditi da canoni di locazione, in altri, che successivamente passerò a illustrare, i casi in cui il contribuente abbia altri redditi.

La cedolare secca è, dunque, un sistema di tassazione opzionale, ma lo schema di decreto legislativo non mette in evidenza le modalità con le quali tale opzione deve essere posta in essere e soprattutto se valga per tutti i contratti di locazione in essere presso il contribuente, oppure se quest'ultimo può scegliere diversamente per un contratto piuttosto che per un altro.

Un altro elemento che lo schema non prende in considerazione è molto importante: la scelta compiuta dal contribuente è vincolante per tutti gli anni successivi oppure può essere modificata dal contribuente anno per anno in funzione della sua convenienza fiscale, ossia soprattutto dal possedere o meno altri redditi?

Chiamo questo elemento lo zoccolo duro, con riferimenti all'importo relativo agli altri redditi che determina la convenienza o meno della cedolare secca. Tale entità di redditi può essere diversa anno per anno e, quindi, creare un vincolo legato perennemente non permetterebbe al contribuente di compiere una scelta oculata.

Dal punto di vista oggettivo, inoltre, la cedolare secca riguarda i contratti a uso abitativo, ma mi fa sorgere comunque un dubbio: nel caso in cui il proprietario possedesse un immobile classificato catastalmente come abitativo, ma lo dovesse dare in affitto a uso ufficio, si guarda il riferimento catastale dell'immobile o, invece, l'uso che ne viene fatto? Anche su questo punto lo schema non mette in evidenza come si debba comportare il contribuente.

Un altro elemento da prendere in considerazione è la base imponibile. La base imponibile della cedolare secca è pari al 100 per cento del canone di locazione. Nella tassazione ordinaria, invece, è dell'85 per cento per quanto riguarda i canoni liberi e del 59,5 per cento per quanto riguarda i canoni convenzionati per immobili ubicati in comuni con un'alta tensione abitativa. Anche questo elemento - insieme alla questione delle aliquote progressive IRPEF - deve essere preso in considerazione dal contribuente proprietario per verificare la propria convenienza fiscale. Negli esempi riportati ho preso in considerazione queste basi imponibili per sviluppare i miei conteggi.

La cedolare secca è, inoltre, sostitutiva non solo dell'IRPEF, ma anche delle addizionali regionali e comunali che vengono applicate nel caso della tassazione ordinaria, come pure dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro.

Lo schema prevede la sostituzione dell'imposta di registro in due tempistiche diverse, cioè dal 1° gennaio del 2011 per quanto riguarda i canoni convenzionati e dal 2014 per quanto riguarda i canoni liberi. Anche di questo aspetto deve tener conto il contribuente per verificare la propria convenienza fiscale.

Abbiamo già individuato tre elementi: la base imponibile nelle sue diverse percentuali; le aliquote IRPEF e la mancata debenza di determinate imposte, quali le addizionali comunali e regionali; l'imposta di registro in tempi diversi o l'imposta di bollo.

Non ci dobbiamo limitare, tuttavia, solo ed esclusivamente a questi tre elementi, perché un aspetto fondamentale per orientare la scelta del contribuente ad adottare o meno la cedolare secca o la tassazione ordinaria dipende, come ricordavo precedentemente, dagli altri redditi posseduti, in quanto la cedolare secca non è altro che una tassazione separata dell'imponibile dei contratti di affitto.

Nella tassazione ordinaria, invece, si ha una sommatoria totale di tutti i redditi e, quindi, la fascia che viene assoggettata al 20 per cento nella tassazione ordinaria si aggiunge allo zoccolo duro degli altri redditi: più il soggetto ha un reddito alto, al quale aggiungere il reddito da locazione, maggiore è la convenienza, in quanto l'aliquota progressiva IRPEF, da calcolarsi sulla fascia di canone di locazione, è sicuramente più alta se gli altri redditi sono comunque più elevati. Anche questo punto di vista deve essere assolutamente preso in considerazione.

Un altro elemento riguarda gli effetti che la scelta sulla cedolare secca comporta per quanto riguarda gli oneri detraibili e deducibili. Essendo un'imposta forfettaria, se il soggetto ha solo ed esclusivamente redditi da locazione, non può beneficiare né degli oneri deducibili, né di quelli detraibili. Per oneri deducibili intendo, per esempio, il versamento ai fondi pensione o ai contributi previdenziali; per oneri detraibili le spese mediche, il 36 per cento e il 55 per cento, naturalmente se il regime verrà prorogato, come sembra, per il 2011 e anni successivi.

Trattandosi, come dicevo, di un'imposta forfettaria, la cedolare secca non riesce ad assorbire né gli oneri deducibili, né quelli detraibili. Se ci sono altri redditi essa dipende dalla capienza di tali redditi in funzione degli oneri sostenuti, perché, non sommando più i redditi insieme, può es-

sere che il totale dei redditi del contribuente che esulano da quelli d'affitto non siano sufficienti affinché egli possa ottenere l'agevolazione di cui beneficiano comunque gli altri contribuenti che non esercitano l'opzione, ma rimangono nella tassazione ordinaria.

Un ulteriore elemento da prendere in considerazione nella valutazione è che esistono oneri per carichi di famiglia che aumentano al diminuire del reddito. Se si sceglie la cedolare secca, il reddito da affitto non viene sommato agli altri, l'imponibile degli altri redditi è più basso e quindi gli oneri a carico sono più alti. Si tratta di un vantaggio per il contribuente, da soppesare naturalmente in base alla mancata possibilità di dedursi o di detrarsi gli altri oneri.

Come vedete, ci sono molti elementi da prendere in considerazione per verificare se per un contribuente sia più conveniente la cedolare secca rispetto alla tassazione ordinaria.

Un altro aspetto da prendere in considerazione, che lo schema di decreto legislativo non mette in evidenza, è la tempistica. A nostro avviso, essa è molto importante: quando il contribuente deve scegliere la propria opzione? Ci possono essere moltissimi momenti: in sede di dichiarazione dei redditi oppure quando viene registrato il nuovo contratto di locazione a partire dal 1° gennaio del 2011, oppure ancora quando si paga l'imposta di registro, nel caso di contratti già in essere.

In tutti e tre i casi, però, emergono problematiche in capo al contribuente che deve compiere la propria scelta. Se la si effettua in sede di dichiarazione dei redditi, in quel momento si ha la fotografia della propria posizione reddituale, perché lo si fa a consuntivo e, quindi, si riesce a determinare la propria convenienza, dal momento che si conoscono già i redditi.

Se, invece, si compie la scelta in sede di registrazione del contratto oppure del suo rinnovo annuale, il reddito di quell'anno è in corso di formazione e, quindi, non si può sapere a quanto ammonterà lo zoccolo duro degli altri redditi su cui effettuare poi la propria scelta.

Vi porto un esempio classico. Un mio contribuente si è rivolto al mio studio riferendomi che dal 1° gennaio del 2011 dovrà stipulare un nuovo contratto e chiedendo se gli convenisse la cedolare secca oppure no. Considerate che il mio contribuente possiede un esercizio commerciale e che, quindi, al 1° gennaio del 2011, non potrà sapere a quanto ammonterà il reddito di tale esercizio. Compiere una scelta di questo tipo nel momento in cui si va a registrare il contratto è assolutamente azzardato, perché non si riesce a conoscere il reddito che si formerà nel corso dell'anno.

La nostra proposta in quest'ipotesi è quella di far sì che la scelta venga effettuata in sede di dichiarazione dei redditi, ma, nello stesso momento, considerando che in tale sede si è già versata l'imposta di registro del contratto di affitto o di rinnovo annuale, chiediamo che ci sia la possibilità di compensare l'imposta di registro pagata con la cedolare secca.

Esiste, tuttavia, in un determinato punto dello schema una locuzione in cui si afferma che l'imposta della cedolare secca non dà luogo a rimborsi. Tale locuzione farebbe intendere che la possibilità di compensazione non ci sia.

Come proposta chiediamo, dunque, che la scelta possa essere compiuta in sede di dichiarazione dei redditi, quando il contribuente ha la consapevolezza di avere la fotografia esatta del proprio reddito, e di poter compensare l'imposta di registro già pagata con la cedolare secca. In questo modo, si avrebbe un esborso anticipato di ciò che non si dovrebbe pagare, ma almeno si potrebbe ridurre l'imposta secca di ciò che non si sarebbe dovuto pagare.

Passando agli esempi che Confabitare ha preparato, nei primi quattro ho preso in considerazione un contribuente che ha solo ed esclusivamente redditi da canoni di locazione.

Nei primi due esempi il canone di locazione è di 15.000 euro, negli altri due di 40.000. Ho portato, quindi, l'esempio di un reddito basso e di un reddito alto.

PRESIDENTE. Se posso permettermi, ce li studieremo in seguito, perché, se lei ce li spiega, arriviamo alle 20,30, l'orario in cui avremmo già dovuto aver finito con voi, con coloro che seguiranno e con altri due gruppi successivi.

Vi chiedo scusa, ma dateci una mano a rispettare i tempi.

ALESSANDRO NOTARI, Responsabile del Centro studi fiscale nazionale di Confabitare-Associazione proprietari immobiliari. Metto solo in evidenza la *ratio* degli esempi, dove si evince che, se il soggetto possiede solo redditi da locazione, gli conviene la tassazione ordinaria rispetto alla cedolare, perché in quest'ultimo caso non potrebbe beneficiare né degli oneri deducibili, né di quelli detraibili.

Se, invece, il contribuente possiede anche altri redditi, maggiori sono questi, maggiore è la convenienza fiscale.

Bisognerebbe creare, pertanto, una diversificazione della cedolare secca in modo tale da dare il beneficio anche a coloro che non hanno altri redditi. In questo modo, infatti, il beneficio sarebbe solo ed esclusivamente per coloro che hanno uno zoccolo duro formato da altri redditi molto alti.

Si potrebbero prevedere, per esempio, due fasce di reddito.

GIACOMO CARINI, Presidente dell'UPPI. Come lei saprà, signor presidente, da anni ci battiamo per la cedolare secca, uno degli aspetti della riforma in essere, non tanto e non solo perché la pressione fiscale ha raggiunto livelli insopportabili, ma anche perché è consequenziale a questa eccessiva pressione fiscale anche l'evasione.

Noi pensiamo, e l'abbiamo affermato da tempo, che con la cedolare secca, quindi con la riduzione della pressione fiscale, emergerebbe tutto il nero che oggi - bisogna confessarlo - esiste. Per i proprietari è una sorta di legittima difesa: essendo tassati troppo, evadono.

Riteniamo, dunque, che con la cedolare secca venga compensato il teorico minor reddito che deriverebbe dalla modifica

dell'aliquota con l'emersione dell'evasione fiscale.

Per quanto concerne poi la riduzione della pressione fiscale, riteniamo che in questo momento storico, poiché i canoni di locazione hanno raggiunto un livello a loro volta insopportabile - come testimoniano le numerose cause pendenti per morosità - con la riduzione della pressione fiscale anche la proprietà sarà indotta a mitigare le proprie pretese.

Conosciamo i nostri soggetti, perché la morosità, signor presidente, non è utile per nessuno. Non lo è per la proprietà, perché, come lei mi insegna, nell'ipotesi in cui l'inquilino si renda moroso, occorrono un paio d'anni per liberare gli immobili.

PRESIDENTE. Il proprietario modello è quello che giustamente pretende tanto, compresa la puntualità nei pagamenti. Non vorrà farmi credere che esiste un proprietario modello che si accontenta di molto meno.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Presidente, è gioco forza così. Già adesso, perlomeno nelle nostre sedi, stiamo ridimensionando...

PRESIDENTE. Era una battuta scherzosa.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Capisco perfettamente, ma noi che abbiamo il polso della proprietà già adesso stiamo riducendo i canoni di locazione. Ci sono molti proprietari che raggiungono l'intesa con l'inquilino attraverso la riduzione dei canoni di locazione, nella speranza di superare questo periodo di crisi. Poi magari tutto ritornerà a posto.

Siamo, però, preoccupati per la questione dei contratti a canone concordato, che in effetti funzionano da ammortizzatore sociale. Non ho capito bene se nell'intenzione del legislatore venga lasciato o meno in vigore l'articolo 8 della legge n. 431 del 1998. L'imponibile per i contratti a canone concordato è il reddito ricavato oppure il reddito ricavato meno il 15 per cento e l'eventuale ulteriore 30 per

cento? Se non fosse così, perderemmo proprio questo istituto, che, lo ripeto ancora una volta, funziona da ammortizzatore sociale e apre a determinate fasce deboli il problema delle locazioni.

PRESIDENTE. Voi sareste d'accordo nel mantenerlo?

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Senz'altro, però occorre considerare la pressione fiscale per i contratti liberi. Se ho capito bene e in effetti si ricava mille, non essendoci nemmeno più il 15 per cento, la cedolare secca si applica ai mille.

Se capitasse lo stesso ai contratti a canone concordato, essi scomparirebbero, perché in questo momento lochiamo a una cifra inferiore. Toglieremmo, dunque, di mezzo i contratti a canone concordato e faremmo il male della collettività proprio per i soggetti deboli, che hanno trovato una possibilità di accedere al mercato locativo privato grazie a questi contratti concordati.

Le assicuro che in molte zone d'Italia essi vengono molto praticati, per esempio a Padova, a Torino, a Reggio Calabria, laddove si è raggiunta una comprensione nei rapporti tra inquilino e proprietario e ci si è avvicinati al canone corrente di mercato. Questi sono due punti per la cedolare secca.

Abbiamo visto il resto della normativa e condividiamo naturalmente che si metta fine alla pleora di imposte in campo locale e si punti a un'imposta unica. Non sappiamo ancora quali saranno i risultati, ma non vorremmo che nella modifica venisse ad aumentare la pressione fiscale generale sugli immobili.

Occorre verificare sul concreto che cosa significhi passare all'imposta unica che conglobi in sé tutte le imposte locali esistenti. In via teorica ciò è accettabile, ma in via pratica non vorremmo che quanto esce dalla porta rientrasse dalla finestra.

Passo ora la parola ai miei colleghi. Abbiamo già rimesso un appunto relativo agli orientamenti del coordinamento.

PRESIDENTE. Vi chiedo se poteste fornircene uno più articolato, magari di un paio di pagine.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Entro domani sarà rimesso alla vostra segreteria.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Concordo con ciò che avete riferito a proposito del mantenimento del canale del canone concordato. Tale richiesta coincide, peraltro, anche con la proposta dell'associazione degli inquilini. Parlo per me, naturalmente, però ritengo che sia un aspetto su cui riflettere attentamente.

Mi pare, però, che vi stiate concentrando esclusivamente sul tema della cedolare secca. Non vi sarà sfuggito che il decreto legislativo descrive due fasi, una transitoria, dove sostanzialmente non cambia nulla per i comuni, e una in cui a regime, invece, si introduce l'IMU, l'imposta municipale unica.

Non vi sarà sfuggito che attraverso questa seconda fase si prevedono forti detrazioni sia per gli immobili non a uso residenziale, sia per quelli locati.

Non vi sarà sfuggito neanche che non è scritto quale sia l'aliquota base di questa nuova imposta a regime. Non vi sorge il sospetto che tutto ciò potrebbe tradursi in un incremento insostenibile sulle seconde e sulle terze case?

È stato calcolato da tecnici di diversa provenienza che si potrebbe addirittura profilare tre volte l'attuale aliquota base dell'ICI sull'abitazione principale e, in generale, il 4 per mille. Qualora fosse così, che cosa ne pensate?

MASSIMO ANDERSON, *Presidente di Federproprietà*. Al di là di queste valutazioni, siamo partiti dalla premessa che lo Stato avrebbe dato meno disponibilità finanziarie alle regioni, le regioni si sarebbero trovate in difficoltà a esaudire le esigenze delle realtà territoriali, ossia dei

comuni, ergo una tassa che avrebbe incorporato tutte le imposte esistenti sarebbe inevitabilmente finita nelle tasche dei proprietari di immobili.

Da questo punto di vista, il nostro orientamento è nettamente contrario a questa possibilità, anche perché, benché sia stata eliminata l'ICI, abbiamo visto che essa verrà triplicata. Oltre a ciò per il momento prevediamo anche il nuovo clasmamento delle abitazioni, vale a dire un'ulteriore spesa che graverà sulle tasche dei proprietari.

Siamo aperti, invece, all'esigenza sociale perché i contratti agevolati diventino anche un sistema di calmiera nei confronti del mercato libero. Se essi decadono, infatti, tutto finirebbe sul mercato libero e si andrebbero a colpire le fasce che non sono né troppo ricche, né troppo povere per poter usufruire degli affitti. È una visione che abbiamo a tutela delle fasce deboli, ma anche dei proprietari.

PRESIDENTE. Se non ho compreso male, voi siete d'accordo con la cedolare secca, con il mantenimento del doppio canale, concordato e libero, con l'applicazione dell'articolo 8 della legge n. 431, ma siete sostanzialmente di opinione non favorevole rispetto all'imposta municipale unica, così come è al momento ipotizzata.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Come ho ricordato prima, non vorrei che quanto esce dalla porta rientri dalla finestra. Il nostro obiettivo è che la pressione fiscale diminuisca, perché si tratta di uno dei problemi che incidono fortemente sul mercato delle locazioni.

GIULIANO BARBOLINI. Dal mio punto di vista è apprezzabile la sensibilità che dimostrate sul tema dei canoni concordati. Mi pare un punto di equilibrio da rimarcare.

Vi è una questione che, invece, mi interessava approfondire, magari anche nella nota che ci farete arrivare, anche se vi prendete un giorno in più per elaborarla.

Giustamente avete colto un problema del decreto, in cui ci sono da una parte la cedolare secca e dall'altra la previsione di IMU, in cui si conferma l'esenzione sull'ICI prima casa, ma la si conserva su altre tipologie, prevedendo alcuni meccanismi e tipologie di abbassamento del canone. Il rischio è che sul resto, per far quadrare i conti, perché alla fine un trasferimento deve arrivare, si raggiungano livelli insostenibili.

Credo che, se si applica la cedolare secca sugli affitti, avere un meccanismo che incentivi la messa sul mercato dell'affitto e l'incontro fra domanda e offerta degli immobili, anziché tenerli sfitti, per esempio, potrebbe essere una soluzione. Avete costruito dal vostro punto di vista uno scenario: avete formulato alcune ipotesi che possano portare a stabilire fino a che punto ci si potrebbe spingere nell'aliquota sulle superfici diverse da quelle della prima abitazione?

Tutti abbiamo l'obiettivo della riduzione della pressione fiscale. Non so se il quadro di compatibilità finanziaria effettivamente lo consentirà domani o dopodomani, però esiste comunque un equilibrio di sistema che altrimenti rischia di saltare.

Ci interessava capire se avevate svolto un ragionamento o elaborato uno schema. Il Governo il 30 di novembre ci dovrebbe riferire il suo parere in termini di aliquote. È un elemento importante, perché fino adesso discutiamo di principi, ma non di numeri, il che non aiuta la comprensione e la chiarezza.

GIACOMO CARINI, *Presidente dell'UPPI*. Senatore, lei ha posto il dito su una delle tante piaghe. Il pianeta casa e locazione si influenza nei diversi settori e non può essere esaminato a compartimenti stagni.

Lei ha parlato delle case sfitte, che sono moltissime. Esiste, però, una motivazione per cui si tengono le case sfitte, legata all'impossibilità di recuperarle in tempi brevi anche se si presenta la necessità da parte del proprietario.

Ci stiamo ora soffermando sulla questione fiscale, però andrebbe visto, secondo me, anche questo problema: se vi fosse snellezza nella liberazione degli immobili, nessun proprietario sarebbe tanto pazzo da tenere sfitta una casa pagando l'ICI al 2 per mille in più e le spese condominiali, senza ricavare un euro di reddito.

Una ragione ci deve essere ed è quella che le ho riferito. È in corso un blocco degli sfratti che si protrae dal 2000 nei confronti di determinati soggetti, che ha dato sfiducia a tutti proprietari, i quali si tengono stretti il loro appartamento se in prospettiva prevedono di averne necessità.

Chiedo scusa se sono uscito fuori tema, però, come ho ricordato prima, non possiamo discutere del problema casa per settori. I diversi settori si influenzano a vicenda, signor presidente. Questo è uno dei problemi molto seri, perché si tengono le case sfitte. Dovremmo trovare un sistema, ragionando in via generale, per far sì che, perlomeno nell'ipotesi in cui si presenta la necessità, gli immobili vengano rilasciati in tempi brevissimi, altrimenti non risolveremo mai il problema delle case sfitte.

GABRIELE TROILO, *Delegato della CONFAPPI*. Mi permetto di richiamare l'attenzione della Commissione su un fatto di carattere particolare, che ritengo però di importanza.

Il presupposto di tutto il federalismo fiscale è che in effetti i trasferimenti e le conglobazioni delle imposte non riguardino i servizi pubblici locali, i quali devono essere pagati attraverso le tariffe.

Purtroppo, proprio in ragione dei rifiuti solidi urbani, si sta verificando un'inversione di tendenza da parte del legislatore, il quale dispone che la tassa sui rifiuti solidi urbani abbia carattere tributario per questioni di IVA.

Anche questo va a finire, in effetti, nel calderone dell'imposta municipale unica, e non è poco, mentre dovrebbe essere pagato con la tariffa secondo i canoni generali in materia di tariffe.

PRESIDENTE. È uno degli argomenti che dovremo esaminare con il collega Barbolini. Vi saremmo molto grati se poteste inviarci alcune informazioni in più.

Ringrazio gli auditi per la loro relazione, nonché per il documento che hanno consegnato di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati 3 e 4*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

PRESIDENZA DEL VICEPRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE PAOLO FRANCO

Audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del Regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

Sono con noi il dottor Federico Merola, direttore generale dell'ANCE, il dottor Marco Zandonà, direttore fiscalità edilizia, e la dottoressa Stefania Di Vecchio, dirigente responsabile dell'Ufficio rapporti con il Parlamento dell'ANCE.

Il presidente La Loggia si è dovuto assentare, ma rientrerà a breve. Come vicepresidente, ringraziandovi per la presenza e per i documenti che avete portato, do la parola al dottor Merola perché illustri quanto indicato in merito alle vostre proposte all'interno del documento consegnato.

FEDERICO MEROLA, *Direttore generale dell'ANCE*. Introduurrò io la nostra

posizione e poi il collega Zandonà riassumerà il documento che abbiamo prodotto e che abbiamo lasciato agli atti.

Dal nostro punto di vista, in termini generali, l'attuazione del federalismo fiscale municipale è considerata con grande piacere e consenso. Riteniamo, infatti, che sia un provvedimento molto positivo di razionalizzazione del sistema impositivo applicabile sia ai privati, sia alle imprese.

Auspichiamo che l'attribuzione ai comuni della fiscalità immobiliare, in particolare, si possa tradurre anche in uno strumento utile per la destinazione delle risorse a progetti e infrastrutture di livello locale, piccole e medie opere che costituiscono per noi il *target* fondamentale dei nostri associati.

La nostra ultima preoccupazione è quella che questa riforma non produca, nel complesso, un aumento della pressione fiscale, né dia luogo a duplicazioni.

Abbiamo mosso poi alcuni rilievi specifici, in un'intelaiatura positiva, che lascio descrivere al mio collega, sia sull'IMU di possesso e di trasferimento, sia sulla cedolare secca, e che vorremmo sottoporre alla vostra valutazione. Ci sembra che esista la possibilità di migliorare ulteriormente il provvedimento con questi nostri suggerimenti.

Lascio, pertanto, la parola al collega Zandonà.

MARCO ZANDONÀ, *Direttore dell'area fiscalità edilizia dell'ANCE*. Buonasera al presidente e a tutti i presenti. Entrerò nel merito dei due elementi fondamentali di questo schema di decreto legislativo, da una parte, la cedolare secca sugli immobili e, dall'altra, l'introduzione dal 2014 dell'IMU nelle sue diversificazioni, di possesso, di trasferimento e anche, eventualmente, secondaria.

Sulla cedolare secca sugli immobili come ANCE siamo stati sempre favorevoli, perché ridurre la pressione fiscale sugli affitti delle abitazioni è sicuramente uno strumento utile sia per il ritorno a investimenti nel settore della locazione degli edifici abitativi, sia soprattutto per il recupero del sommerso. La riduzione del-

l'aliquota comporterà certamente un effetto positivo sul gettito.

Come ANCE siamo favorevoli a qualsiasi strumento che comporti l'emersione del nero e lo sviluppo della nuova attività, sulla base del principio del contrasto di interessi, in questo caso specifico tra il locatore e il locatario, anche alla luce delle esperienze positive compiute con la detrazione del 36 per cento per gli interventi di ristrutturazione edilizia e adesso anche con quella del 55 per cento sugli interventi di riqualificazione energetica, peraltro prorogata nel disegno di legge di stabilità a tutto il 2011.

Tutto ciò è, però, basato sull'effettivo contrasto di interessi; si tratta, cioè, di un beneficio che viene dato negli interventi di ristrutturazione tra chi esegue i lavori e il proprietario dell'immobile oggetto dell'intervento.

In questi casi il contrasto di interessi è forse leggermente attenuato, in quanto esiste un beneficio anche per il locatore, che sarà sicuramente rappresentato da una riduzione dei canoni di locazione del mercato per effetto della riduzione del prelievo, ovviamente da verificare, ma soprattutto dalla riduzione dell'imposta di registro.

L'imposta di registro sulla registrazione del contratto oggi è pari al 2 per cento, di cui l'1 per cento a carico del locatore e l'1 per cento del locatario. Essa verrebbe meno immediatamente dal 1° gennaio del 2011 per i contratti di affitto a canone concordato e dal 2014 anche per i contratti a canone libero.

È da verificare, una volta entrata in vigore la norma, la possibilità di introdurre un'agevolazione maggiore eventualmente anche per gli inquilini, sempre compatibilmente con le diverse esigenze di copertura finanziaria.

È importante che la norma possa entrare effettivamente in vigore il 1° gennaio del 2011, dopo anni in cui si è dibattuto di questa questione. Si tratta di due provvedimenti, contenuti nel testo dello schema di decreto legislativo, di cui uno ha effetti non immediati, perché entrerebbe in vigore dal 2014, mentre l'altro

avrebbe un effetto già dal 1° gennaio del 2011. Nel caso in cui il Consiglio dei ministri non riuscirà ad approvarlo, richiamo l'attenzione di questa Commissione affinché si possa pervenire a un'immediata entrata in vigore.

La seconda questione, sempre sulla cedolare secca, riguarda la possibilità di verificare, anche se non immediatamente, un'agevolazione analoga anche per gli affitti di abitazioni effettuati dalle imprese.

La locazione delle imprese di immobili come beni patrimonializzati, destinati quindi permanentemente alla locazione, dal 1° gennaio del 2011 sarà ulteriormente penalizzata in quanto vi è una disparità di trattamento. Da una parte infatti avremo la cedolare secca per gli affitti riferibili alle persone fisiche e, parimenti un trattamento di favore sulla tassazione dei proventi per chi opera con organismi istituzionali, quali le SIIQ e i fondi immobiliari, che beneficiano di una tassazione sempre al 20 per cento; dall'altra le imprese che svolgono attività di locazione immobiliare pagheranno, se sono soggetti IRPEF in base all'aliquota marginale, mentre se si tratta di soggetti IVA in base all'aliquota IRES.

Sarà una penalizzazione maggiore: ricordiamoci, infatti, che la locazione di abitazioni per le imprese non dà luogo ad alcuna deduzione dei costi, mentre per i privati - che attualmente potranno optare per mantenere anche il vecchio regime - c'è un abbattimento forfettario del 15 per cento, ai sensi dell'articolo 90 del Testo unico delle imposte sui redditi. Le imprese che effettuano locazione di immobili, infatti, non possono dedurre se non i costi di manutenzione ordinaria, che, in genere, nei contratti di locazione sono a carico dell'inquilino e non del proprietario.

La seconda osservazione riguarda l'idea di valutare la possibilità, visto che restiamo nell'ambito delle locazioni di privati, di poter estendere questo tipo di tassazione anche agli investimenti diversi dall'abitativo, effettuati sempre dai privati, come uffici e negozi. Si tratta di uno strumento sicuramente utile sia per l'emersione del nero, sia per l'incremento

delle attività e quindi del gettito che ricade sulla compravendita di questi fabbricati anche nel settore non abitativo.

L'altra questione che volevo puntualizzare è collegata al nuovo regime sanzionatorio. Effettivamente, quando si introduce un'agevolazione fiscale, concordiamo perfettamente sull'aumento del regime sanzionatorio per chi non è in regola. Si dispone praticamente un raddoppio delle sanzioni previste dal decreto legislativo n. 471 del 1992.

Non appare chiaro, però, innanzitutto perché sia connessa una sanatoria per coloro che registrano contratti di locazione entro il 31 dicembre 2010. Tale registrazione verrebbe effettuata senza che la norma sia entrata in vigore. Anche in questo caso sarebbe opportuno che, con l'entrata in vigore del provvedimento, dal 1° gennaio del 2011, tale termine possa slittare per consentire gli effetti che il legislatore si aspetta da questo nuovo provvedimento.

Questo è il nostro punto di vista per quanto riguarda la cedolare secca. Nel documento trovate tutti gli approfondimenti del caso.

Per quanto concerne l'IMU, dobbiamo distinguere le problematiche relative al settore delle costruzioni con riferimento all'IMU di possesso e all'IMU di trasferimento.

Per l'IMU di possesso il problema importante, che già avevamo affrontato in materia di imposta comunale sugli immobili per le imprese del settore delle costruzioni, è la tassazione del magazzino, ossia dei beni alla cui produzione e al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa. Non si tratta né di beni strumentali, utilizzati per l'esercizio dell'attività, né di beni patrimonializzati, ma di beni costruiti, che le imprese sperano di vendere.

A questo punto nel testo dello schema di provvedimento è prevista una riduzione del 50 per cento per i beni locati e una riduzione analoga per i beni relativi all'impresa, senza specificare che cosa si intenda per «beni relativi all'impresa».

Il concetto, che si trova anche su tutti i testi di diritto tributario, rimanda agli

immobili strumentali utilizzati per l'esercizio dell'attività, e per le persone fisiche - anche su questo punto si può dibattere - potrebbero essere anche gli immobili patrimonializzati, ma non il bene merce, che è destinato alla vendita e viene classificato contabilmente tra le rimanenze.

Esiste uno spazio perché si possa arrivare ad affermare che la riduzione del 50 per cento dell'IMU si applichi anche ai beni merce, ma nel testo questo punto non esiste.

La tassazione del magazzino dell'impresa edile è un'imposta iniqua. Sarebbe un po' come far pagare a un'impresa automobilistica sulle macchine invendute l'imposta di circolazione, quindi il vecchio bollo auto, che invece, come sappiamo, non esiste assolutamente.

In questi casi è necessario, dunque, che venga prevista una riduzione e che tra i beni relativi all'impresa rientri anche il magazzino. Questo punto è stato riconosciuto come interesse meritevole di tutela anche all'interno dell'ICI. Il decreto legislativo n. 504 del 1992, all'articolo 8, prevede espressamente che i comuni hanno la facoltà di introdurre un'aliquota ICI ridotta per almeno tre anni dall'ultimazione dei lavori proprio per i beni merce delle imprese di costruzione.

È necessario, quindi, come affermava prima il direttore, dovendo garantire anche l'invarianza di gettito, che sia prevista espressamente l'applicazione di questa riduzione al 50 per cento anche per il magazzino delle imprese.

L'altro problema su cui siamo preoccupati per via dell'aumento eventuale del prelievo è connesso al fatto che l'introduzione dell'IMU sostituirà anche l'IRPEF e le addizionali IRPEF, che oggi pesano parecchio sul reddito dei fabbricati. Questo vale per le persone fisiche, mentre non è specificato nulla con riferimento alle imprese.

Poiché l'aliquota IMU dovrebbe essere unica per l'IMU di possesso - non ci sono aliquote diversificate - o viene previsto che questa IMU sostituirà anche le imposte sul reddito per i fabbricati non locati, oppure occorre prevedere due aliquote

ridotte. Altrimenti si verificherà sicuramente un aumento di prelievo con riferimento a questa tipologia di fabbricati.

Queste osservazioni riguardano l'IMU di possesso.

In merito all'IMU di trasferimento, invece, la preoccupazione del settore è l'aumento di disparità di trattamento e, quindi, di prelievo all'atto del presupposto impositivo, cioè del trasferimento degli immobili.

Attualmente esiste già una disparità di trattamento. Porto solo un esempio relativo al trasferimento di una prima casa, cioè dell'abitazione principale: l'impresa, essendo prima casa, cede con IVA al 4 per cento e l'IVA rimarrà anche quando sarà introdotta l'IMU. Attualmente, invece, il privato, quindi la vendita non soggetta a IVA, è soggetto all'imposta di registro per il 3 per cento, oltre che alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, che comunque rilevano poco perché ammontano a 168 euro cadauna.

Dal 2014, con l'entrata in vigore dell'IMU, anche per il semplice trasferimento della prima casa l'aumento della differenza e della disparità di trattamento sarà pari al 50 per cento, perché, da un lato, avremo un'IVA sempre al 4 per cento, con le imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, e, dall'altro, un'IMU del 2 per cento. La differenza, che prima era dell'1 per cento, diventerà del 2 per cento.

Se andiamo a verificare, invece, la cessione di una non prima casa, ovvero di una seconda casa o di un fabbricato di tipo diverso, attualmente non esiste disparità di trattamento. Con l'introduzione dell'IMU invece ci sarà, perché, da un lato, avremo un'IVA al 10 per cento, per esempio per la vendita di una seconda casa, oltre alle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, e, dall'altro, un'imposta IMU all'8 per cento. Attualmente c'è un 7 per cento di registro e un 3 per cento di imposte ipotecarie e catastali, quindi sempre un 10 per cento che equipara le due situazioni.

La disparità di trattamento diventa ancora maggiore se parliamo di fabbricati non abitativi. L'immobile strumentale oggi

è soggetto all'IVA al 20 per cento oltre che a un 4 per cento di imposte ipotecarie e catastali - un prelievo pressoché espropriativo pari al 24 per cento - a fronte sempre di un'IMU dell'8 per cento.

Anche in questo caso richiamiamo l'attenzione di questa Commissione affinché si possano studiare per il futuro alcuni provvedimenti per equiparare il prelievo fiscale o attenuare questa differenza.

Il tipico esempio, poiché sull'IVA non si può agire, essendo imposta comunitaria ed essendo le aliquote fissate dalle direttive comunitarie, è la possibilità di prevedere un credito di imposta, come esiste oggi per chi vende e riacquista entro un anno una prima casa, perlomeno per la prima casa ai fini dell'imposta sul reddito. Altrimenti la disparità di trattamento diventerà elemento distorsivo per il mercato.

L'ultima considerazione - siamo poi a disposizione per eventuali domande - riguarda sempre l'IMU di trasferimento e la sorte delle agevolazioni attualmente vigenti in materia di imposta di registro.

L'entrata in vigore dell'IMU, sopprimendo l'imposta di registro, farà venire meno tutti i regimi agevolativi di favore che esistono da anni, fin dal 1972, disciplinati poi dall'articolo 5 della legge n. 168 del 1982 (c.d. legge Formica), e con l'articolo 33 della legge n. 388 del 2000. Tali disposizioni prevedono che per le imprese di costruzioni l'acquisto delle aree edificabili e degli immobili da ristrutturare rappresenti acquisto di materia prima.

Venendo meno tale agevolazione, si va a incidere - proprio nel momento più delicato del processo produttivo - con un prelievo fiscale che non solo non sarà più ridotto, ma aumenterà di molto.

A questo punto occorrerà che anche all'interno dell'IMU di trasferimento, sopprimendo le agevolazioni di registro, si passi a considerare o un'aliquota ridotta o un trattamento di favore per questi interessi meritevoli di tutela, che, come ho già osservato, servono solo a rendere neutro - questo è il principio - il prelievo fiscale per l'acquisto di queste materie.

In tutti gli altri settori produttivi, infatti, l'acquisto della materia prima è sog-

getto a IVA e non incide: quindi è neutro dal punto di vista fiscale, mentre nei casi suindicati solo il nostro settore sarebbe penalizzato.

Questi interessi sono stati riconosciuti dal legislatore nel passato come meritevoli di tutela. Chiediamo che anche con l'IMU si possa garantire il mantenimento di questi provvedimenti.

Grazie dell'attenzione.

PRESIDENTE. Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Sollevo una semplice questione che riguarda l'andamento della situazione fino a questo momento.

La mia impressione - la esprimo in modo da definire meglio la domanda - è che la scelta di cancellare l'imposta sull'abitazione principale abbia inevitabilmente comportato un incremento dell'imposta e un aumento delle aliquote sul versante delle cosiddette seconde case. Sui giornali si parla di seconda casa, mentre in realtà si tratta di immobili in larga parte posseduti da imprese. Stiamo, quindi, registrando uno spostamento della tassazione dalle persone alle imprese, e dobbiamo pertanto registrare questo spostamento.

La domanda semplice è la seguente: è un'impressione mia o di qualcuno di noi oppure a voi, come associazione di categoria, risulta - se sì, in quale misura - questo spostamento di carico fiscale sul versante delle imprese? Parliamo sempre dell'ICI attuale e non dell'IMU discussa in queste settimane.

GIULIANO BARBOLINI. Aggiungo un'altra domanda in modo che ci diate una risposta complessiva.

Voi avete affermato che sostenete da tempo la cedolare secca e auspicate che entri in vigore da subito. Rispetto al tema dei canoni concordati che valutazioni avete svolto? Ritenete che si debba mantenere un doppio regime di agevolazione fiscale o che questa misura possa assorbire

l'altra? Che tipi di possibili distorsioni sul mercato intravedete, avendo particolare riguardo a un profilo di debolezza sociale per alcuni soggetti utilizzatori e utenti di tale opportunità?

FEDERICO MEROLA, *Direttore generale dell'ANCE*. Dividerei la risposta in due parti: il mio collega Zandonà anticiperà alcuni rilievi consolidati all'interno dell'associazione e io svolgerò un altro paio di battute su entrambe le domande.

MARCO ZANDONÀ, *Direttore dell'area fiscalità edilizia dell'ANCE*. In merito alla prima questione, credo che il difetto dei provvedimenti sul federalismo fiscale sia dovuto al fatto che non vanno di pari passo con la riforma tributaria. Quando si pone mano a una riforma importante come quella del federalismo fiscale, su cui noi siamo anche molto d'accordo - in quanto avvicina, soprattutto dal punto di vista dei tributi, in particolar modo quelli sugli immobili, il contribuente, vale a dire il soggetto percosso dal tributo, al soggetto che poi percepisce e incassa il guadagno del tributo - è importante tenere conto anche della riforma del sistema tributario.

Una riforma tributaria di questo calibro andrebbe, quindi, effettuata contemporaneamente e contestualmente alla riforma del sistema tributario, che è stata annunciata. Uno dei principi della riforma tributaria, come sappiamo, è, oltre a quello per cui si passa dal complicato al semplice, anche quello per cui si passa dalla tassazione delle persone alla tassazione delle cose: ciò dovrebbe portare, come principio generale, e mantenendo sempre il principio dell'invarianza di gettito ad uno spostamento dall'imposta diretta all'imposta indiretta.

Aver elaborato solo adesso una riforma di federalismo fiscale è apprezzabile, ma bisogna vedere gli effetti indiretti sull'ordinamento tributario in generale e sulla tassazione delle imprese in particolare. È vero che, da una parte, il principio della riforma tributaria porterà dalla tassazione delle persone alla tassazione delle cose, però, dall'altra, noi abbiamo già rilevato

che sicuramente, con l'entrata in vigore dell'IMU, la situazione andrà meglio per le persone fisiche, ma non per le imprese. Non sono previsti, come abbiamo osservato, diversi paletti, di cui il primo è proprio quello della sopravvivenza dell'IRPEF e dell'IRES sui redditi da fabbricati, quindi degli immobili, nonché delle addizionali.

Tutto ciò potrebbe avere un effetto se non devastante, piuttosto preoccupante. Lo rileviamo già nella relazione tecnica del provvedimento. La stessa relazione allegata prevede, infatti, che dal 2011 la cedolare secca frutterà circa 2,64 miliardi di introito. Ai comuni saranno destinati gli attuali gettiti delle imposte di registro, ipotecarie e catastali, per altri 11,5 miliardi annui. Arriviamo a un totale di circa 15,5 miliardi di euro.

Dal 2014, con l'entrata in vigore dell'IMU di trasferimento, pari a 6,4 miliardi - parliamo di stime - e dell'IMU di possesso, che ammonterà a 11,5 miliardi, avremo una somma complessiva di 18 miliardi. Si passerà, pertanto, come evidenziato già dalla relazione tecnica, da un prelievo pari a 15,5 miliardi a uno pari a 18 miliardi.

Tenuto conto della tutela legittima del possessore della prima casa e dei privati, che saranno agevolati anche con investimenti diversi - si tratta di una misura legittima, che a noi va anche bene, in quanto si verificheranno investimenti immobiliari effettuati da privati, con un effetto positivo per l'erario e per le imprese - la tassazione per il settore immobiliare potrebbe, in base ai dati della relazione tecnica, anche esplodere.

Questa è la nostra preoccupazione per quanto concerne gli effetti. Le due questioni, secondo noi, sarebbero dovute andare di pari passo e l'invarianza di gettito avrebbe dovuto essere il principio di base: razionalizzazione e revisione del sistema, non solo dei tributi sugli immobili, però di pari passo a una riforma del sistema, in un quadro più generale.

Sulla seconda questione, ovvero sugli effetti della cedolare secca nei confronti

dei contratti di locazione, non abbiamo dati importanti, però sono lapalissiani.

Portando anche esempi numerici, oggi per la tassazione a canone concordato, come sappiamo tutti, il reddito è pari al canone di locazione ridotto del 40,5 per cento, una detrazione notevole e, con l'entrata in vigore del provvedimento, si potrà optare per una tassazione al 20 per cento oppure, se più favorevole, per la riduzione del 40,5 per cento.

In base ad alcuni esempi che abbiamo elaborato il canone concordato continuerà con il vecchio regime, il che è anche contrario alla semplificazione. Ci siamo domandati se sia il caso di mantenere il doppio regime e non piuttosto estendere a tutti la cedolare secca del 20 per cento, considerato che si tratta di un sistema molto più semplice. Eventualmente il canale sociale si tutelerà in altri modi.

Con l'entrata in vigore della cedolare secca, chi ha un contratto a canone di locazione concordato continuerà sicuramente con questo sistema, con il reddito di fabbricato ridotto del 40,5 per cento.

È chiaro che per il soggetto IRPEF, più aumenta la sua aliquota marginale, più la situazione sarà favorevole riguardo alla tassazione al 20 per cento.

Favorire maggiormente la persona fisica e tutelare la prima casa rispetto a chi acquista una seconda casa è giusto. Chi acquista una seconda casa ha sicuramente una maggiore capacità contributiva e anche la nostra Costituzione, all'articolo 51, stabilisce che le nostre imposte sono progressive. È giusto, dunque, che chi acquista una seconda casa abbia un maggiore indice di capacità contributiva.

Come ho già osservato, però, la capacità contributiva è espressa in numerosi altri tributi e colpire con aliquote tanto elevate soprattutto chi acquista, per esempio, con le imprese, avrà un effetto negativo. Ci sarà una disparità di trattamento e, a nostro avviso, questo rappresenta un elemento di distorsione del mercato, che chiaramente preoccupa moltissimo il settore delle costruzioni.

FEDERICO MEROLA, *Direttore generale dell'ANCE*. Vorrei aggiungere due considerazioni rapidissime.

In sintesi, nutriamo la preoccupazione che la riforma si scarichi sull'impresa. Nel caso della cedolare del 20 per cento, per esempio, avremmo un sistema per cui gli investitori istituzionali, come le SIIQ e i fondi immobiliari, nonché le persone fisiche, per diversi regimi impositivi continueranno a pagare comunque il 20 per cento, mentre l'impresa che dovesse avere immobili locati con gli stessi criteri e le stesse persone, subirebbe, invece, un altro regime di tassazione. È un esempio tipico.

Vorrei anche sottolineare la questione dell'IMU sul magazzino, che è stata tecnicamente affrontata molto bene. Attualmente, rispetto al momento che viviamo in Italia, si pone un grosso problema di invenduto, anche di immobili di grande qualità dovuto alla crisi.

Vige, quindi, una situazione paradossale per altri aspetti fiscali che non voglio richiamare, in quanto non contemplati in questo decreto, in base ai quali il regime appare addirittura punitivo verso chi soffre la crisi, come se l'impresa fosse in grado di assorbire tutti gli *shock* indefinitamente.

Per questo motivo anche la questione dell'IMU sul magazzino ci preoccupa, soprattutto in questo momento storico perché c'è un invenduto non fisiologico, ma patologico, che deriva dalla situazione del Paese. Non è un mistero che in alcune aree, come nel Triveneto, essa assume connotati anche drammatici.

Il tema andrebbe, a nostro avviso, tenuto presente non solo come ragionamento ordinario, quale l'abbiamo voluto svolgere nelle nostre considerazioni, ma anche avendo bene in mente che il 2011, nel momento in cui entrerà in vigore questa riforma, sarà probabilmente l'anno di peggiore impatto per il nostro settore, in cui la crisi arriverà veramente a mordere l'impresa.

PRESIDENTE. Vi ringrazio per la vostra partecipazione e per il documento che ci avete lasciato, di cui autorizzo la pub-

blicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 5*) e vi auguro buon lavoro.

Dichiaro conclusa l'audizione.

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE DELLA COMMISSIONE PARLAMENTARE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE ENRICO LA LOGGIA

Audizione di rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca, ai sensi dell'articolo 5 del regolamento della Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale e dell'articolo 144 del Regolamento della Camera dei deputati, l'audizione di rappresentanti dell'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292).

Do la parola ai nostri ospiti per lo svolgimento della relazione.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Presidente dell'IFEL*. Rivolgo alcune parole introduttive e poi lascio parlare gli autori effettivi del documento che abbiamo consegnato.

IFEL esprime compiacimento per la parte del lavoro che riguarda l'attuazione dell'articolo 119 e, in particolare, i decreti attuativi della legge n. 42. Tale lavoro chiude un ciclo di più di trent'anni, durante i quali si è cercato di riattivare l'autonomia in luogo dei trasferimenti.

Nutriamo, però, anche alcune preoccupazioni in ordine alle modalità, soprattutto sul periodo transitorio 2011-2014, cioè fino al momento in cui la nuova imposta municipale, comunque vorrà essere chiamata alla fine, verrà attivata a regime.

Pensiamo, infatti, che la transizione possa essere faticosa e che possa creare squilibri e difficoltà attuative soprattutto in un periodo come questo, in cui al Patto di stabilità per i comuni maggiori e per le province si aggiungono tagli che, di fatto, dovremmo riassorbire attraverso l'emersione e l'eliminazione dell'evasione fiscale.

Si tratta di una battaglia sulla quale i comuni negli ultimi anni si sono impegnati fattivamente, ma i cui risultati attuali presentano margini di aleatorietà. Si teme, non soltanto da parte di IFEL, ma di tutto il mondo delle autonomie locali, la possibilità di gravosi inconvenienti, soprattutto negli anni 2011-2013, ossia nel triennio di prima applicazione.

Per il resto stiamo lavorando, come la Commissione già sa, attivamente, nonostante manchino ancora alcuni elementi di perfezionamento formale, sul terreno dei costi standard. Tale terreno rappresenta il *dies a quo*, ovvero il momento di arrivo dell'andata a regime.

Credo che sul dato tecnico i dottori Scozzese e Ferri possano fornire all'illustratissima Commissione tutti gli elementi, anche quantitativi, necessari per una piena comprensione della nostra posizione.

SILVIA SCOZZESE, *Direttore scientifico dell'IFEL*. Buonasera e grazie per l'opportunità di discutere del provvedimento in oggetto in questa sede.

Come accennava il professor Ferrari, per noi, dal punto di vista istituzionale, questo è un nuovo avvio di un percorso di autonomia dei comuni.

Come sapete, dopo le riforme che un decennio fa hanno visto protagonisti i comuni, con il riconoscimento di maggiore autonomia ma anche di responsabilità fiscale, quindi sotto questo aspetto con un rapporto diretto tra amministratori e cittadini, ci eravamo un po' fermati su questo percorso. Quella che doveva essere la dinamica dell'addizionale IRPEF aveva visto una battuta d'arresto perché era rimasta una compartecipazione legata ai trasferimenti. Il riordino dei trasferimenti e, quindi, tutto il percorso delle aspettative di equità dal punto di vista delle risorse

disponibili si era a sua volta arenato e l'eliminazione dell'ICI sulla prima casa aveva segnato una battuta definitiva di arresto.

Ora si verifica un ritorno al tema e una sostituzione di autonomia con la finanza derivata, che, dopo alcuni anni, è stata addirittura ridotta nella quantità, cioè nei trasferimenti, un'iniziativa sempre un po' scioccante per gli enti locali. Il Patto di stabilità ha un suo valore e propri criteri, con i quali contribuisce al risanamento della finanza pubblica, ma il discorso del taglio e della riduzione delle risorse è sempre un elemento che incide sulla carne viva dei comuni.

Questa è, dunque, una ripartenza, in base ai principi della legge n. 42, che vede assegnare ai comuni tutte le basi imponibili. Immagino, quindi, una riforma che comporti l'attribuzione di tutti i gettiti che si formano sul territorio riferibili alla tassazione del patrimonio immobiliare, non a soggetti passivi che oggi sono soggetti IVA - tutto ciò che è IVA rimane fuori - ma a una razionalizzazione di cespiti che oggi paghiamo sia come ICI residuale non prima casa, sia come IRPEF a scelta del contribuente, quindi con la cedolare secca, sia con altri tributi che riguardano i trasferimenti immobiliari, tanto quelli ipotecari e catastali, quanto le vere e proprie imposte patrimoniali sugli immobili non prima casa.

È una scelta della legge n. 42, però la prima osservazione è che rimane l'effetto di eliminazione dell'ICI prima casa e, quindi, un'impostazione in cui il rapporto tra il comune e il cittadino è con i non residenti. È un rapporto con categorie commerciali e industriali ma, dal punto di vista delle famiglie, con i non residenti. È ovvio che non viene reintrodotta, se non per quanto riguarda una parte veramente limitata dei trasferimenti, il rapporto con il cittadino residente.

Per quanto riguarda il contenuto di questo provvedimento, è prevista una prima fase transitoria, dal momento che si tratta di una rivoluzione, in quanto si sostituiscono trasferimenti erariali con imposte o devoluzioni di imposte.

Nel provvedimento la fase transitoria è prevista fino al 2013, ma potrebbe essere anche un po' più ampia, perché la vera e propria dinamica si avrà quando sarà pronto il fondo perequativo previsto dall'articolo 13 della legge n. 42, che immagina di ricalcolare tutti i fabbisogni standardizzati dei comuni. Una volta stabiliti i fabbisogni standard, occorrerà elaborare per le funzioni fondamentali un'attribuzione in base ai fabbisogni standard e per le altre funzioni la perequazione delle capacità fiscali.

La chiusura del percorso avviene inevitabilmente in questo momento e la fase transitoria vede, attraverso un fondo, il passaggio da un sistema fondato sui trasferimenti e, quindi, spettanze calcolate in base ai criteri che voi conoscete meglio di me, essendo tutti conoscitori di questa materia, alla loro sostituzione con un gettito che si crea sul territorio e si riferisce ai cespiti che abbiamo descritto prima, ma che, in un primo momento, in base ad accordi di Conferenza, verrà ripartito in base a criteri quali la lotta all'evasione e ai primi risultati dei fabbisogni *standard*.

La riforma sposterà, quindi, alcuni elementi dalla cosiddetta spesa storica alla nuova autonomia, ma il completamento di tutto il percorso - non si citano la capacità fiscale e tutti gli altri elementi che dovranno essere valutati - viene completato con il vero e proprio fondo perequativo della legge n. 42.

Per i piccoli comuni c'è l'apertura a una semplificazione di questo sistema. Considerate che effettivamente su 8.000 comuni la maggior parte numericamente è composta da centri con popolazione inferiore ai 5.000 abitanti. Evidentemente per questa fascia di comuni bisognerà individuare in quella sede modalità più semplici e forfettizzate per individuare o garantire questo passaggio.

Il primo tema di attenzione su questo primo triennio è quello della quantificazione delle risorse. Dato che poi tutto dovrà essere compiuto nel rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica, da questo fondo bisognerà togliere nel 2011 il

taglio ai trasferimenti varato con il decreto legislativo n. 78 e nel 2012 ugualmente il taglio a regime, che vale 2 miliardi e mezzo. Le risorse che saranno a disposizione dei comuni anche con le nuove modalità saranno, dunque, nel complesso inferiori a questa cifra, se i saldi di finanza pubblica nel frattempo non vengono cambiati.

Si verifica un'osmosi: mentre si attua il provvedimento, si osserva una diminuzione della capacità di entrata e di spesa dei comuni. Questa osservazione viene percepita dagli amministratori come un contrappasso del varo di nuove norme sull'autonomia. Da una parte, si individuano, infatti, nuovi meccanismi per garantire l'autonomia ai comuni, ma, dall'altra, lo spazio finanziario in cui tale autonomia viene esercitata è sempre inferiore.

Anche nella programmazione triennale, che è in questo momento all'esame del Parlamento, si riporta una contrazione delle entrate e delle spese dei comuni di almeno tre punti percentuali l'anno.

Tutto ciò, pur essendo coerente con la programmazione finanziaria statale, genera una preoccupazione, se tutto deve rientrare in questo recinto, circa la possibilità di continuare a mantenere il livello di spesa, che per i comuni rappresenta il livello dei servizi. Questo è il primo elemento di attenzione su tale meccanismo.

Il secondo viene dalla relazione tecnica, cioè dalla modalità con la quale sono costruite le stime sulle nuove entrate. Come succede da un po' di tempo, le proiezioni sui risultati della lotta all'evasione o su provvedimenti come la cedolare secca, che dovrebbero stimolare l'emersione di fattispecie che oggi sfuggono al fisco, prevedono un rilevante aumento di gettito. Se tale rilevante aumento, che poi compenserebbe il taglio ai trasferimenti, non si realizzasse, ciò potrebbe rappresentare una difficoltà per i comuni che possono trovarsi in una situazione di emergenza.

Per questi motivi l'ANCI ha chiesto in tutte le sedi tecniche una clausola di salvaguardia, che dovrebbe durare, se-

condo noi, almeno per tutta la fase transitoria, in base alla quale la quantità di risorse complessivamente destinate ai comuni ogni anno non sia inferiore ai trasferimenti erariali oggi conosciuti.

Diversamente rischiamo il fallimento di determinate misure e una rincorsa continua da una parte, dei saldi di finanza pubblica, che sono sempre in peggioramento per quanto riguarda le risorse di entrata dei comuni, e, dall'altra, della previsione, che è giustamente effettuata con la situazione economico-finanziaria di oggi. Pertanto dalle previsioni di entrata, dal momento che conosciamo la cassa delle entrate tributarie solamente a consuntivo, potrebbero derivare alcune sorprese, tali da mettere in difficoltà alcuni enti oggi già un po' alla corda.

Un altro punto di attenzione e, quindi, un altro elemento da verificare è quello della gestione sia della fase transitoria per il riparto di risorse, sia della loro quantificazione con la garanzia che non ci siano grosse perdite di gettito da parte dei comuni.

La riforma porta a una semplificazione fiscale; l'importante, però, è che tale semplificazione sia se non a carico dello Stato, almeno in corresponsabilità. Non può essere a carico dei comuni, perché si tratterebbe di un problema attuativo non indifferente.

L'altro elemento che non è ancora chiaro, attraverso i dati disponibili, è la base imponibile immobiliare. Il provvedimento immagina, infatti, che si ritorni indietro su una parte della base imponibile che noi conoscevamo - parliamo sempre di ICI non prima casa - già normalmente esentata dalla legge e spesso e volentieri anche dai comuni.

Su questo si innesta anche l'altro problema, da approfondire, della costruzione a regime dell'aliquota dell'IMU, che oggi non è disciplinata nello schema di decreto. Essa dipende sia dal gettito che si vuole raggiungere, quindi da tutti gli elementi che dovranno essere valutati per far sì che i comuni non subiscano uno *shock* sulle

entrate, sia dal tipo di politica fiscale che si vuole realizzare e, quindi, di base imponibile che deve essere considerata.

Anche se si andasse definitivamente alla fissazione di un'aliquota attraverso un provvedimento di secondo livello, la norma deve chiarire bene quali sono gli elementi in cui tale provvedimento si inserisce, perché, per la riserva di legge che vige nel nostro ordinamento su tutte le imposizioni di natura fiscale, devono sussistere tutti gli elementi tecnici che fanno sì che l'aliquota venga fissata quasi automaticamente per garantire il gettito già realizzato.

Questo è un elemento che nella relazione tecnica forse potrebbe essere chiarito o comunque ben esplicitato. Considerate che, in determinati territori, le esenzioni oggi vigenti per la regolamentazione dell'ICI, che qui non vengono più richiamate e che appaiono evidentemente superate, valgono una percentuale piuttosto rilevante.

Veniamo al fondo sperimentale - chiamiamolo così - ossia quello precedente alla fase definitiva e quindi all'entrata a regime della perequazione della legge n. 42. Se a oggi volessimo esercitarci - trovate nel documento una piccola esercitazione su questo tema - su quali sono i gettiti dei diversi territori e su quanto potrebbero spostare i gettiti di questo tipo di cespiti sul territorio, vedremo che lo spostamento è piuttosto rilevante.

Se dovessimo confrontare oggi quotazioni di trasferimenti, quindi spesa storica, e potenzialità delle nuove basi imponibili, vedremo che, per non provocare *shock* finanziari, avremmo bisogno di spostare cifre rilevanti. Il tema viene sintetizzato in una tabellina.

Anche in questo caso, trattandosi di imposte piuttosto differenti nello spazio e nel tempo da territorio a territorio - specialmente sui trasferimenti immobiliari non sono costanti nei centri medio-piccoli rispetto alle grandi città e dipendono anche da fattori economici e di sviluppo riferibili al singolo territorio - vediamo già da questo esercizio che effettivamente le differenze da compensare sono rilevanti e che il nodo della perequazione e della

chiusura della legge n. 42 è molto importante e deve essere parallelo. Altrimenti rischiamo di gestire troppo a lungo un fondo sperimentale che poi può diventare il bandolo della matassa.

Concludo e passo la parola al collega, se vuole aggiungere alcune considerazioni.

ANDREA FERRI, *Consulente scientifico dell'IFEL*. Svolgo alcune brevi osservazioni sui punti che riteniamo da chiarire nella relazione tecnica, peraltro evidenziati nel documento. Vorrei soltanto focalizzarli ulteriormente.

Il primo è la questione della cedolare secca. Essa è, all'interno di un intervento di tipo federalista, cioè di definizione di tributi autonomi dei comuni, un intervento autonomo di riforma fiscale in sé, che, come è noto, viene considerato fortemente costoso dal punto di vista dell'acquisizione di gettito.

In effetti noi in media accusiamo, secondo le stime della relazione tecnica e la letteratura di anni su questo tema, una perdita di gettito valutabile intorno a un terzo rispetto alla componente IRPEF isolabile dei redditi da locazione, la quale si spinge addirittura fino al 45 per cento nei casi in cui l'aliquota marginale attualmente gravante sui redditi da locazione sia, come spesso è, più elevata della media.

Naturalmente questo fatto ha una sua valutabilità autonoma e, come accennato adesso dalla dottoressa Scozzese, deve essere ben calibrato in termini di sostenibilità.

La relazione tecnica prevede, sulla base di due norme effettivamente a carattere di forte deterrenza, il comma 5 e il comma 8 dell'articolo 6, in caso di inadempienza e di contratto in nero, forti sanzioni accessorie. Si stabilisce, infatti, che il contratto rimane valido per quattro anni più altri quattro a un valore economico molto basso, perché tarato sulla rendita catastale. Sono misure effettivamente di forte deterrenza.

Le previsioni della relazione tecnica ipotizzano che ben il 15 per cento dell'imponibile che oggi viene dichiarato, in termini tecnici, a disposizione nell'IRPEF,

ossia dalle persone fisiche, emerga e venga dichiarato a titolo di cedolare secca.

Con questo meccanismo recupereremo una buona parte della perdita di gettito intrinseca nell'operazione, perché, a fronte di una tassazione che oggi equivale, per gli immobili a disposizione, alla rendita catastale moltiplicata per 1,33, una cifra comunque piuttosto bassa - non è una grande discriminazione - avremmo un gettito dalla cedolare secca moderato rispetto al prelievo ordinario, ma certamente di molto superiore.

Secondo l'Agenzia del territorio e l'Agenzia delle entrate, il rapporto tra affitti di mercato e rendite catastali è, in media nazionale, circa di uno a otto ed è evidente che si tratta di un vantaggio comunque rilevante, al di là della riduzione delle aliquote.

Questo è un primo punto molto importante, perché significa che circa il 14 per cento del gettito acquisibile il primo anno sarebbe dovuto al recupero di evasione. La data è al 1° gennaio del 2011.

Vi è un elemento di sostenibilità che evidentemente - non voglio correggere il presidente, ma lo specifico per chiarire - non deriva dal recupero di evasione vero e proprio, ma da un effetto di deterrenza che ha un immediato dispiego, il che anche rispetto ai tempi di approvazione del decreto può essere messo in dubbio. Una delle caratteristiche del comma 8 dell'articolo 6 dispone, infatti, che chi si dichiara entro il 31 dicembre di quest'anno non sia gravato da tali sanzioni accessorie di deterrenza.

L'altro punto che riveste una notevole importanza è la definizione dell'aliquota di equilibrio dell'IMU di possesso. Stiamo parlando del 2014, ma in realtà, prima ancora della istituzione a regime, questo elemento si collega alla tenuta generale delle previsioni di gettito.

Alla fine dei conti, infatti, la mancata previsione dell'aliquota ha comunque un riferimento in un gettito previsto, che la relazione stabilisce in 11,6 miliardi della cosiddetta nuova ICI, ossia dell'IMU parte possesso, costituiti dal gettito dell'ICI, che rimane sostanzialmente tale e quale, a cui

si aggiunge il gettito da immobili a disposizione o ad altro uso e, quindi, il residuo IRPEF degli immobili non locati, che verrebbe abolito nell'imposizione IRPEF. Vi è, quindi, un assorbimento nella nuova IMU.

Il punto che volevo sottolineare è che la valutazione sia dell'aliquota, sia della consistenza del gettito che deve venire dall'IMU di possesso deriva dall'intero percorso di quantificazione dei gettiti devoluti fin dal 2011.

Mi spiego con un punto che ritengo particolarmente significativo. Noi abbiamo attraversato una forte crisi e ne stiamo patendo tuttora una rilevante dal punto di vista dei mercati internazionali, che si riverbera ovviamente nelle quotazioni e nelle transazioni immobiliari. La situazione è tale per cui il gettito IRPEF registrato nel 2008 e previsto tra il 2008 e il 2011 nella relazione tecnica e il gettito dei tributi immobiliari registrato nel 2008 e previsto, in sequenza, nella relazione tecnica sono sostanzialmente omogenei. Seguono, cioè, un *trend* molto rassicurante.

È evidente che questi elementi vanno sottoposti a valutazione. Noi non siamo in grado di definire un elemento scientificamente fondato, ma di rilevare che il numero di transazioni immobiliari tra il 2008 e il 2009, per esempio, è in diminuzione di circa il 10 per cento. Probabilmente nel 2010 c'è una ripresa, ma si tratta di elementi che, uniti alla grande disparità di distribuzione territoriale di questi gettiti, conducono a una preoccupazione relativamente alla gestibilità generale del sistema.

La verifica di queste quote - residuo IRPEF e cedolare secca, andamento e ciclicità del gettito dei trasferimenti immobiliari - conduce a un quadro nel quale è inseribile la questione dell'aliquota IMU di equilibrio.

Noi sottolineiamo nel documento che l'aliquota di equilibrio va intesa come l'aliquota al livello della quale i comuni possono operare in condizioni di relativa tranquillità a prescindere da ulteriori discrezionalità. È chiaro che, se il livello di aliquota viene portato a un livello troppo

basso, per esempio ampliando l'ipotetica base imponibile di riferimento - questo è il pericolo maggiore che vediamo, perché la base di riferimento dell'ICI non è semplice come appare a prima vista; non è vero che sia la base catastale, per motivi molto diversificati, su cui esprimerò poi un'ultima parola - il margine di discrezionalità viene usato direttamente per conseguire l'equilibrio di bilancio e, quindi, di fatto, tutto il meccanismo autonomistico decade.

L'ultimo punto riguarda il problema della base imponibile, già accennato dalla dottoressa Scozzese. Oggi possiamo svolgere riferimenti piuttosto certi relativamente all'aliquota media per territorio - sappiamo molto dell'aliquota che i comuni applicano sull'ICI - e sul gettito, per gli stessi motivi, anche se non è del tutto scontato, perché il gettito dell'ICI che correntemente utilizziamo in sede COPAFF e all'IFEL stesso comprende sia la parte cosiddetta corrente, sia quella di recupero di arretrati.

Abbiamo effettuato un piccolissimo carotaggio su una ventina di amministrazioni e abbiamo scoperto che ci sono quote di arretrati che vanno dal 3 al 20 per cento, per motivi anche casuali. Capita l'anno in cui il recupero delle aree fabbricabili parte e coglie nel segno per poi mantenersi su quote fisiologiche, mentre magari altre amministrazioni sono meno attente a determinati aspetti.

Anche quello è un elemento di incertezza, però sul piano nazionale non c'è un grosso imbarazzo a definire bene l'aliquota e il gettito. È evidente che aliquota e gettito determinano implicitamente una base imponibile.

Se partiamo dal catasto, su cui pure abbiamo molte informazioni, perché è un archivio ben articolato sul territorio, affidabile o non affidabile che sia la rendita catastale, possiamo arrivare a risultati di base imponibile molto diversi.

Nell'ICI attuale ci sono tre problemi fondamentali. Il primo sono le esclusioni di legge, che oggi riguardano le abitazioni assimilate alle principali, una quota importante, di svariate centinaia di milioni di

euro. Vi è poi la parte ONLUS e organizzazioni religiose, anch'essa una quota molto importante, perché con le modifiche che ci sono state dal 2005 al 2007 si è estesa, anche se in merito ci sono opinioni discordi tra i tecnici di diversa area, non politica, ma tecnica e governativa, ovvero enti locali e singoli comuni.

Il secondo punto sono le esclusioni anch'esse di legge, ma che non arrivano nemmeno a essere esclusioni, quanto piuttosto diverse formulazioni della base imponibile. Molti centri storici sono ampiamente, di fatto, esenti, perché pagano su una base imponibile ridicola, la tariffa più bassa della categoria abitativa più bassa esistente. Che si tratti della sede del Monte dei Paschi di Siena, di un palazzo patrizio o di una singola casa, pagano sempre una tariffa bassissima. Di solito è la A5, peraltro non più esistente dal punto di vista legale, relativa a case ultrapopolari, che però esiste quasi sempre nei centri storici e porta assolutamente vicino al pavimento il livello dell'imposizione.

Infine c'è l'evasione, che va considerata, in una situazione in cui puntiamo a recuperare gettito - sono previsti anche strumenti per farlo all'interno del decreto - come un fatto che non può essere azionato da un momento all'altro.

I comuni ci hanno lavorato per quindici anni, dal 1996-1997, con l'inizio vero del processo, però non possiamo far conto, oltre che su quote di altro genere, come quelle della cedolare secca, anche su un recupero di evasione strutturale. Dobbiamo tener ben presente che questa è una parte che va considerata nel dovuto modo e non inserita nei conti di equilibrio.

PRESIDENTE. Prima di dare la parola ai colleghi, desidero rivolgere alcune domande.

La prima fa riferimento proprio ai piccoli comuni, dottoressa Scozzese. Ci siamo già posti questo problema con riferimento ai costi standard nel precedente decreto.

Visto che ancora non emergeva nel dibattito né scientifico, né politico, mi sono fatto carico di avanzare una proposta

per i quasi 4.000 comuni sparsi sul territorio nazionale, di cui circa 1.500 soltanto nelle tre regioni del Nord e il resto sparsi su tutto il resto del Paese, i quali sostanzialmente non hanno i servizi essenziali e le prestazioni sulle quali si ragionava, al fine di ridurre i costi storici verso i costi *standard*.

Nel decreto sui fabbisogni standard, abbiamo fatto inserire un articolo 1-*bis* che, come avrete già visto, pone questo problema e indica un percorso nel tempo. Di più non si poteva fare.

Lo stesso argomento vale adesso su questo decreto al fine della caratura della cosiddetta autonomia impositiva, nel senso che al di sotto di una data base fiscale l'autonomia impositiva è soltanto un *flatus vocis*.

Su questo specifico argomento mi piacerebbe sentire la vostra opinione. Ferma restando l'autonomia impositiva come principio, sarà assolutamente indispensabile individuare una scalarità, anche per scaglioni o per gruppi di comuni, fino a 1.000, fino a 3.000, fino a 5.000 e via di seguito, in maniera tale da dare una caratura della compartecipazione statale, che può andare dal 99 allo 0 per cento a seconda delle singole circostanze o dei gruppi di circostanze.

La seconda domanda riguarda, per la cedolare secca, ma non solo, il riferimento al tema della durata - annuale, pluriennale o transitoria - della riforma. Stiamo discutendo di una questione che vogliamo introdurre, ma ci stiamo ponendo il problema - perlomeno, io me lo sto ponendo, anche come relatore, oltre che come presidente di questa Commissione - se dobbiamo prevedere un periodo.

Mi rendo conto, però, che, nel momento in cui prevediamo un periodo, se questo è troppo breve, pur se nell'ordine di anni, finisce la cosiddetta certezza della base impositiva. Addio, quindi, certezza sui conti, come osservava il suo collega.

Che si può fare? Legare la riforma alla fase transitoria o non legarla alla fase transitoria e darla per perenne? Magari

l'anno venturo ci ripensiamo e, quindi, non diventa più perenne. In atto, però, come la impostiamo?

La terza questione è la lotta all'evasione, che è un mio pallino. Ne sto discutendo in diverse sedi. Si può prevedere un'incentivazione per i comuni al di là di quanto già previsto dalla normativa vigente, affinché si impegnino a combattere e a fare emergere il nero, non solo con riferimento agli affitti, che sono già una bella fetta del nero, ma in altri settori. Dopo che il nero emerge, è difficile o impossibile farlo immergere nuovamente. Diventa, pertanto, un obiettivo concreto di allargamento della base fiscale e, quindi, della base impositiva nello stesso tempo.

Si sta ragionando su come eventualmente creare incentivi ai comuni e, chissà, anche ai contribuenti. Mi piacerebbe sentire su questo punto anche la vostra opinione, perché, mentre le spese sono quasi sempre certe, le entrate non lo sono.

Occorre pertanto costruire un meccanismo affinché, nella platea dei possibili contribuenti da colpire, quelli non fedeli emergano, paghino le tasse e d'ora in poi svolgano la loro parte di bravi cittadini, anche attraverso l'introduzione di un incentivo ai comuni con una percentuale in più rispetto a quella dell'aliquota. Darei anche di più, purché ci aiutino concretamente, considerando che questa rappresenta sicuramente un'entrata importante nelle casse dei comuni.

Questi sono i tre gruppi di argomenti che mi premono.

Do la parola ai colleghi che intendano intervenire per porre quesiti o formulare osservazioni.

WALTER VITALI. Pongo una domanda sola, premettendo che, come gruppo del Partito Democratico, condividiamo pienamente le tre critiche fondamentali che IFEL ha svolto e che sono condivise anche da ANCI.

La prima riguarda la valutazione esatta della perdita di gettito relativa all'introduzione fin dal 2011 dell'addizionale della cedolare secca, la seconda la fase transitoria, con rischi, anche in questo caso, che

alcuni comuni perdano risorse e la terza la mancata definizione dell'aliquota base dell'IMU possesso.

Ciò premesso, la domanda è la seguente: che cosa pensa IFEL di un'imposta comunale sui servizi, che potrebbe essere introdotta — noi la stiamo ipotizzando — a fianco di una riorganizzazione complessiva di tutto il meccanismo di imposizione immobiliare, magari attraverso un'imposta sostitutiva unica sui redditi immobiliari? Poiché tale imposta non avrebbe margini di manovra, nella nostra idea dovrebbe essere erariale e compartecipata al 100 per cento dai comuni.

L'imposta comunale sui servizi, invece, potrebbe essere il pilastro dell'autonomia impositiva comunale e potrebbe recuperare fortemente il principio di beneficio che, per esempio, la dottoressa Scozzese, secondo me giustamente, lamentava mancare completamente in questa architettura di fiscalità comunale.

Ovviamente essa comporterebbe il problema di dover recuperare a tassazione anche coloro i quali abitano nell'abitazione principale, ma, in generale, ipotizziamo di rendere questa imposta comunale sui servizi sostitutiva di altre imposte esistenti, come la TARSU e l'addizionale IRPEF.

LUCIO ALESSIO D'UBALDO. Io appartengo a una generazione che, all'età di 3-4-5 anni, ha visto il passaggio dai regali di Natale composti con i pezzetti di legno ai primi congegni elettrici. La sorpresa era di vedere improvvisamente le macchinette che si muovevano e la fantasia infantile era quella di pensare che chissà quale magia le animasse. Mio padre mi indicava di chiamarla affinché venisse da me e ciò avveniva. Poi mi sono accorto che era mio padre ad avere il telecomando e che, quindi, quell'evento non era così magico e che non ero io a muovere il congegno.

Vediamo che cosa succede da un punto di vista retrospettivo, lasciando ai miei colleghi del Partito Democratico di guardare al futuro. Personalmente sono un po'

in difficoltà quando guardo al futuro, per ragioni di cultura politica, o così sostengono loro.

L'autonomia impositiva ha avuto due grandi spinte, quella reale e quella coartata. Quella coartata fu diretta dalla Democrazia Cristiana negli anni Ottanta e si concentrò su quella che oggi è la proposta Vitali. Si chiamava TASCOS. Forse per motivi familiari qualcuna o qualcuno dei presenti ricorderà che cosa abbia significato. Fu contrastata dalla sinistra di Governo e dalla sinistra di opposizione.

Poi venne l'ICI, il cui testo, se lo si va a leggere nel decreto legislativo n. 504 e lo si confronta con il progetto di legge di riforma delle autonomie locali del Partito Socialista, era pressoché identico. Nel 1978 il Partito Socialista firmò questo disegno di legge. Il disegno di legge della Democrazia Cristiana non la contemplava, come pure quello del Partito Comunista, perché era assolutamente contrario all'autonomia impositiva.

L'unico disegno di legge che prevedeva l'introduzione dell'autonomia impositiva riferendola agli immobili era quello dei socialisti. Quel testo si ritrova quasi letteralmente nel decreto legislativo. Non a caso, il Presidente del Consiglio era Amato e credo che l'autore retrostante fosse, all'epoca e in quel momento, Bassanini o Reviglio.

Quella costruzione reale dell'autonomia impositiva poggiò su un principio elementare e comprensibile a tutti: si toglievano, se non ricordo male, 8 miliardi di vecchie lire e si obbligava a istituire il 4 per mille dell'imposta.

Tutte le proteste dell'allora sinistra di opposizione, cioè del PDS, attraverso i sindaci delle regioni Toscana, Emilia-Romagna e via elencando, affermavano che quella non era autonomia impositiva, perché c'era l'obbligo di istituire il 4 per mille. Si lasciava, però, libertà al comune di elevarlo fino al 6 per mille e, quindi, esisteva una fascia di autonomia.

Credo che tutti nel tempo abbiano capito che si trattava di un ragionevole compromesso: si sostituisce il trasferimento, ma non lo si destabilizzava, perché

lo si identificava e lo si trasmetteva sotto altro veicolo, quello dell'imposizione, lasciando al comune un margine.

Arrivo alla conclusione. Il federalismo fiscale, che è, come sostengono alcuni colleghi presenti, il superamento in positivo di tutti i limiti dell'autonomismo — in merito esprimo tutti i miei dubbi, che sono ormai ampiamente a verbale — dovrebbe restituire autonomia e responsabilità al Governo locale.

La dottoressa Scozzese ha affermato che la responsabilità non si vede, perché, continuando a cancellare dalla platea dei contribuenti i proprietari di prima casa, non si capisce bene come si organizzi questa responsabilità e che basi abbia.

Come hanno rilevato sia il presidente Ferrari, sia il dottor Ferri, mi pare di capire che, quando parliamo del margine reale di autonomia, non essendo ancora nota l'aliquota di riferimento che finanzia questo sistema, siamo in presenza del nulla, filosoficamente (tecnicamente non so come definirlo). Ascriviamo alla categoria dell'autonomia un sistema sicuramente bellissimo — non lo metto in dubbio — e che funzionerà alla perfezione, ma che non ha nulla a che vedere con l'autonomia.

La domanda è se comprendo male questa connessione. Asseriva Spinoza che « *ordo et connectio idearum idem est ac ordo et connectio rerum* ». Se le cose hanno quell'ordinamento, ossia non si vede quale sia l'autonomia, come si fa idealmente e, quindi, legislativamente a stabilire e ad affermare politicamente che stiamo costruendo un sistema ancora più autonomistico? Poiché l'IFEL non è l'ANCI, ma un istituto di ricerca, immagino che l'approfondimento che avete svolto o che intendete svolgere aiuterà anche noi a sciogliere questo nodo, che è di natura teorica, prima ancora che pratica.

GIULIANO BARBOLINI. Premesso che siamo finiti sotto i cieli delle grandi riflessioni filosofiche, starei più terra terra.

L'unico dato certo di questo provvedimento è che, in base ai numeri della

relazione tecnica, è acclarato che il taglio di 1,5 miliardi del 2011 e dell'anno successivo sono messi in cassa, per la verità con un punto di contraddizione rispetto al contenuto del decreto di luglio, il n. 78 del 2010, in cui si disponeva che a un dato momento questa somma sarebbe stata recuperata. Mi pare di capire che questo sia un punto di partenza. Non l'abbiamo recuperata e, quindi, si tratta di un elemento che sulla fase transitoria pesa già gravemente.

Svolgo tre riflessioni, di cui una come relatore, prendendo leggermente le distanze dal ragionamento del collega Vitali. Vorrei provare a sollecitare una riflessione.

Sul tema dell'autonomia impositiva, se volessimo ragionare serenamente, stiamo girando attorno a un grande equivoco, che rimane e che abbiamo determinato in modo *bipartisan*. Mi riferisco al fatto di sottrarre l'ICI prima casa da qualunque ragionamento sull'autonomia finanziaria e impositiva dei comuni, il che contraddice il buonsenso.

Dal punto di vista dell'opportunità e del gradimento dei cittadini va benissimo, però, dal punto di vista sostanziale, siamo dentro una situazione che ci si ripresenta sempre. Per continuare a sostenere che da questa imposta è sottratta la prima casa, avremo un'aliquota di riferimento che rischia di essere necessariamente molto elevata e, conseguentemente, distorcente di tutto il sistema, con tutte le implicazioni che ne conseguono.

Il Governo non ci aiuta a individuarla, perché non sono disponibili numeri e cifre, ma prima o poi questo punto verrà a galla.

Vorrei focalizzare l'attenzione, non sulla proposta del collega Vitali, che sarà egli stesso a illustrare, ma sul problema, già esposto dalla dottoressa Scozzese, che i residenti non hanno un rapporto col comune che li amministra. È una bella contraddizione in termini per il principio di responsabilità, di trasparenza e di rapporto con i cittadini amministrati. Avete

riflessioni, suggerimenti, suggestioni, visto che dobbiamo cercare, se possibile, di correggere le distorsioni?

Un'altra domanda riguarda la cedolare secca, da diverse parti sostenuta. Essa, se lasciata com'è, potrebbe, da un lato, spiazzare i contratti concordati e determinare un beneficio per i proprietari e per i redditi e, dall'altro, accentuare elementi di debolezza delle fasce sociali più esposte, con il rischio che ne emerga una domanda di prestazioni che chiama in causa e mette in crisi il sistema degli interventi sociali dei comuni. Vorrei sapere se avete svolto un ragionamento su questo tema.

Infine, nel vostro documento - mi interessava ribadirlo - il secondo modulo dell'IMU, quello facoltativo, mi sembra un non senso. Forse un relatore non dovrebbe spingersi fino a questo punto e quindi mi fermo prima. Mi interessava, però, la vostra posizione su questo argomento.

PRESIDENTE. Do la parola agli auditi per la replica.

SILVIA SCOZZESE, *Direttore scientifico dell'IFEL*. Cerco di rispondere un po' a tutto. Poi, se necessario, seguiranno altre integrazioni.

Inizio dall'ultima domanda, perché tratta una questione che non ho citato nella relazione introduttiva, ma di cui abbiamo scritto nel documento. Noi abbiamo chiesto fortemente che la semplificazione, che era necessaria, dei cosiddetti tributi minori (TOSAP, pubblicità e via elencando) fosse riportata a un'unica imposta. È ovvio, però, che non può trattarsi di un'opzione facoltativa, altrimenti si verificherebbe una moltiplicazione: le ex imposte, che sono quattro, diventerebbero tutte facoltative e, quindi, si moltiplicherebbero.

Abbiamo chiesto fortemente che questa fosse una semplificazione reale e che, quindi, si passasse a un nuovo tributo, che dovrebbe aiutare i cittadini e i comuni, in ordine all'uso degli spazi pubblici, sia per quanto riguarda l'imposta di pubblicità, quindi gli spazi pubblicitari, sia il decoro urbano, sia l'uso del suolo.

Vengo alle altre domande. Il problema del periodo transitorio, di come lo si vuole gestire e di quanto deve durare è centrale. Si pongono l'istanza e l'aspettativa della redistribuzione delle risorse. Parlo di redistribuzione perché mi sembra che sia chiaro a tutti che di ulteriori risorse ce ne sono poche, forse quelle che potrebbero derivare dalla lotta all'evasione.

Da una parte questo provvedimento può essere considerato in fondo una stabilizzazione delle entrate, però dovrebbe essere appunto una stabilizzazione. Il tema che poneva il senatore Barbolini è importante ed è quello cui prima accennavo, affermando che si verifica la stabilizzazione, ma, in contemporanea, anche la riduzione.

Il problema è che spesso questi provvedimenti non si parlano. Ormai siamo stati abituati a ragionare sulla finanza locale non più in senso complessivo, ma con provvedimenti spaccettati. Abbiamo il decreto legge e la manovra di finanza pubblica, che ci danno il quadro, all'interno del quale rincorriamo un *progress* finanziario, che però è diventato ora effettivamente troppo stretto.

Questo è il vero problema. Secondo me le differenze esistenti in questo Paese fanno sì che il periodo transitorio acquisti un'importanza cruciale e debba necessariamente durare un lasso di tempo ragionevole. Quello individuato nella norma è, a mio avviso, in questo momento piuttosto ragionevole. Ora bisognerà vedere come i fabbisogni standard riusciranno a dare un'indicazione ulteriore.

I fallimenti dei vecchi esperimenti di riequilibrio delle risorse, effettuati quando le risorse erano di più e si immaginava di erogarne di ulteriori a coloro che ne avevano di meno, dimostrano che senza una forte spinta tecnica, senza un substrato forte, è molto difficile compiere questa operazione.

Secondo me quella scritta oggi nel provvedimento è una previsione ragionevole, se si risolve il problema generale della finanza pubblica. Purtroppo non si possono più analizzare questi provvedimenti da soli. Il provvedimento in oggetto

si interseca, dunque, con la finanza pubblica, con le manovre e con il Patto di stabilità.

Alla fine, se si emana un provvedimento sulle entrate e non si valuta quanto si può utilizzare di tali entrate, non si conclude nulla. L'emergenza che oggi deve essere all'attenzione del Parlamento è quella della stabilizzazione della finanza locale. È ormai maturo il momento della stabilizzazione. Quello individuato è, quindi, un periodo ragionevole.

Il problema dell'impatto sui singoli enti, quello dei piccoli comuni, è il problema delle differenze. In Italia ci sono 8.000 comuni e anche tra i piccoli ci sono le stesse differenze che si presentano tra i grandi, perché anche i piccoli non sono tutti uguali. Questo è il problema.

La sfida delle unioni e della gestione associata dei servizi è stata perseguita fino a oggi. Forse dovrebbe essere perseguita con alcuni strumenti in più e con maggiore convinzione. È evidente che, quando si passa a un sistema come quello disegnato in questo provvedimento o a qualunque sistema autonomistico, la robustezza del soggetto che deve applicare una leva fiscale è fondamentale e che, quindi, anche in scarsità di risorse, il problema dei costi rileva anche sulla dimensione.

Va benissimo che oggi ci sia un'apertura su una semplificazione del sistema per i piccoli comuni, ma è difficile scrivere di più, perché abbiamo comuni che sono piccoli dal punto di vista dimensionale, ma non sotto il profilo finanziario, per esempio, perché sono turistici e vogliono tutta l'autonomia.

Dovrà, dunque, operare la perequazione, ma anche una soglia di adeguatezza, che forse dovrà prendere in considerazione diversi elementi, non riducibili solo a quello territoriale. Probabilmente è una strada che il provvedimento potrebbe anche indicare, dando alcuni criteri in più dal punto di vista giuridico sugli elementi che possono aiutare il provvedimento di secondo livello a ripartire comunque sui piccoli comuni una responsabilità di questo genere.

Sull'evasione il collega corrisponderà meglio, perché è un esperto della materia. Svolgo comunque due considerazioni.

Da quando è stata istituita l'ICI, la sfida è il catasto. C'è una mancata riforma delle deleghe statali, se non mi sbaglio. Una delle competenze che dovevano andare ai comuni era il catasto, perché tutti sono stati sempre convinti che l'imposizione immobiliare fosse il nodo.

Il problema è, dunque, che cosa si vuole fare sul tema delle funzioni catastali ai comuni. Se non si ha il coraggio di accelerare questo strumento, le armi di cui i comuni dispongono per la lotta all'evasione sui tributi o sui cespiti su cui essi hanno una diretta conoscenza rischiano diventare armi spuntate.

Un tema diverso è quello del contributo che i comuni possono dare alla lotta all'evasione dei tributi erariali, per il quale occorrono maggiori incentivi, ma forse anche una maggiore disponibilità degli apparati statali. Ci sono comuni che hanno attuato alcune iniziative, però purtroppo emergono differenze tra comuni di eccellenza e altri che hanno più difficoltà. Lo Stato deve essere pronto a rispondere all'eccellenza e spesso ciò non accade. Ci sono casi in cui non riusciamo ancora a dirimere queste situazioni. Anche un'accelerazione della risposta è molto importante. Per gli aspetti più tecnici completerà poi il dottor Ferri.

Continuo con le risposte. Senatore Vitali, la perdita di gettito sulla cedolare secca è una delle questioni che abbiamo evidenziato e riportato nel documento. È uno dei nodi della riforma e gli strumenti sulla lotta all'evasione forse potrebbero essere rafforzati. Per aiutarci a realizzare quella stima di aumento di gettito forse sarebbero utili alcuni strumenti in più.

Occorrerebbe soprattutto anche un po' di autonomia in più. Tornando alla domanda che poneva il senatore Barbolini, un'altra considerazione che abbiamo scritto nel documento, ma che forse non abbiamo approfondito nella relazione, è che bisognerebbe compiere uno sforzo in più, come osservava il senatore D'Ubaldo, sulle leve di autonomia.

Obiettivamente è vero che tornano i conti e che a tanti trasferimenti Copaff corrisponde tanto gettito, ma il problema è anche l'autonomia. Il gettito è la partenza, però poi occorre l'autonomia. Ora siamo alla partenza. Evidentemente abbiamo bisogno di un'apertura in più.

Sulla cedolare secca, per esempio, si potrebbe immaginare che il comune possa agire sia su parti regolamentari, quindi sulla regolamentazione, sia sull'aliquota, mentre ciò non è previsto.

Lo stesso discorso vale sui trasferimenti prima casa. In questo caso si potrebbe immaginare — l'abbiamo chiesta in tutte le sedi istituzionali — una maggiore autonomia, perché si reinnesti anche quella responsabilità. Senza questa leva obiettivamente siamo a una compartecipazione al gettito, ma non a una vera e propria autonomia. È un elemento che manca e che, secondo noi, potrebbe essere corretto nel provvedimento.

Un altro elemento scritto nel documento e molto importante su questo tema è la compartecipazione statale. Dato che la Copaff non ha ancora completato i conteggi, perché mancano i trasferimenti in conto capitale, che potrebbero chiudere il cerchio sulla quantificazione del gettito, è prevista una compartecipazione statale, che appare permanente, per garantire il rispetto dei saldi di finanza pubblica.

Essa ha ragion d'essere all'inizio di un processo di riforma. All'inizio, secondo noi, dovrebbe essere quantificata la cifra che non aggravi la finanza pubblica, ma dopo, superata la fase transitoria, il gettito deve essere tutto dei comuni. Non può continuare la vicenda della compartecipazione statale, altrimenti ricadiamo nel problema che non esiste una vera leva dinamica, ma continua sempre una compartecipazione.

In merito all'imposta comunale sui servizi e sul tema di quale potrebbe essere l'alternativa — mi collego anche alla domanda sul problema dei residenti — le questioni sono molte. A me sembra che oggi ci sia stata o che ci sia un orientamento piuttosto unanime sul fatto che i residenti essenzialmente non paghino

un'imposta patrimoniale, com'è confermato anche nella legge n. 42. Infatti, quando è stata tolta l'ICI sulla prima casa sembrava anche piuttosto condiviso che essa potesse essere sostituita da un trasferimento.

A questo punto, una volta emanata una riforma del genere, secondo me, è molto difficile tornare su questo tema. Spostarsi sul tema dell'imposta sui servizi è molto delicato, perché bisogna sempre porsi il problema del passaggio, cioè di chi comunque non pagava più, a prescindere dal fatto che ciò sia giusto o sbagliato. È un problema di impatto e di rapporto col cittadino.

Nel rapporto col cittadino è molto difficile immaginare un'imposta, pur teoricamente giusta, che ritorni a chiedere una cifra che addirittura, nel caso di un contributo al servizio, produce un effetto di regressività che può essere anche un po' particolare.

Le correzioni a cui ci si riferiva, le esenzioni, quindi i collegamenti con le fasce di reddito, fanno pensare all'introduzione di un sistema diverso, che chiamiamo contributo al servizio, ma che non è bastato sul costo del servizio, cioè sul riparto dei costi, bensì deve essere comunque legato a un sistema tributario teorico, in cui siano previste le garanzie che la Costituzione impone al nostro sistema tributario.

Vi sarebbe, quindi, il contributo in base alla capacità contributiva, evidentemente legato alle grandi basi imponibili che conosciamo. Se non nella patrimoniale, ricadiamo, secondo me, nell'area IRPEF o in una imposta simile. Questo è il problema, dal quale è molto difficile uscire e sul quale abbiamo anche lavorato come istituto di ricerca.

ANDREA FERRI, *Consulente scientifico dell'IFEL*. Ci sono documenti presentati alla Presidenza dell'ANCI che riguardano anche quest'aspetto.

Il punto coinvolge un altro tema, oggi molto sottovalutato dal legislatore e dal Governo, ossia quello dell'imposizione sul servizio rifiuti. Tale servizio rappresenta il

maggior prelievo relativo a un servizio nel nostro Paese. È robusto in termini di gettito. Non sono i 4 miliardi che vedete sui bilanci comunali, ma sono 7 miliardi, perché bisogna aggiungere gli oltre 2 miliardi della TIA, che sfuggono ai bilanci comunali. Sono, dunque, 7 miliardi, ossia il 70 per cento dell'ICI e più del doppio dell'aumento che stiamo prevedendo dell'ICI con l'IMU.

Oggi tale servizio è in preda a ordinanze e circolari. Mi permetto di svolgere una digressione, che riflette perfettamente le posizioni dell'IFEL: abbiamo dovuto esprimere l'esistenza di un problema di sicurezza dei bilanci, sulla questione dell'IVA, molto delicato.

C'è una totale ignoranza dell'argomento, che è stato trattato in modo piuttosto sbrigativo come interpretazione autentica. Una circolare del Ministero dell'economia e delle finanze rischia ora di aggiungere ulteriori problemi, anziché di dissiparne.

Quello avrebbe potuto essere un terreno molto rilevante di ristrutturazione del gettito e, in effetti, quando abbiamo messo le mani in questa faccenda, in primavera, è stata una delle chiavi emerse per immaginare un prelievo legato alla grande maggioranza dell'elettorato.

Permettetemi una digressione concreta, perché il punto era questo: come possiamo rimettere dentro l'elettorato quando non c'è coesione politica su eventuali alternative alla patrimoniale sulla prima casa? Questo è il punto. Siamo un'organizzazione che lavora per conto di associazioni sindacali e politiche di rappresentanza.

Abbiamo individuato questa chiave: prendiamo tutto il prelievo sui tributi, buttiamo via le illusioni - perdonatemi, ma ho sempre lavorato nelle entrate e quindi non riesco a trattare determinati richiami a falsi corrispettivi come si deve; forse lo faccio con poco rispetto - che tale prelievo possa essere trattato come il pagamento di un corrispettivo in maniera diretta e facciamone un'iniziativa razionale almeno quanto l'impianto della TIA, un impianto a metà strada tra un tributo puro e semplice e uno strumento che

cerca di avvicinarsi al beneficio specifico del contribuente, se non a un vero corrispettivo.

Questa operazione non era impossibile, ma purtroppo abbiamo registrato che su questo punto c'è stata, dopo un momento positivo tra l'estate del 2008 e la primavera del 2010 — un periodo non breve di interesse da parte di ministeri, forze politiche e via elencando — una totale chiusura nell'idea che bisogna portare avanti un'iniziativa oggi in preda a circolari e ordini del giorno, con pericoli rilevanti per l'assetto dei bilanci comunali. Questa avrebbe potuto, dunque, essere una chiave.

Aggiungo una piccola considerazione sulla lotta all'evasione. Abbiamo osservato questo fenomeno anche nel corso di piccole riunioni tenute con il Ministero dell'economia e delle finanze, con riferimento alla cedolare secca e a un apprezzamento sostanziale del comma 7 dell'articolo 1, che nasce da suggestioni, idee e scambi avvenuti con noi sul piano tecnico insieme ai tecnici del ministero, ma con alcuni possibili ulteriori avanzamenti.

Con il senatore D'Ubaldo durante un convegno, lunedì scorso, su questo aspetto abbiamo cercato di focalizzare, perché spesso vi sono buone leggi, che poi però non si attuano, perché manca il decreto ministeriale.

Al di là di questo problema, c'è l'idea che tutto il recupero dei gettiti da immobili, cioè il gettito da recupero di carattere immobiliare, indipendentemente da chi lo effettui e da quale tipo di tributo esso concerne, vada al comune sul quale l'immobile si trova.

Questo aspetto aiuta, perché si tratta di un piccolo volano, in un contesto, che ha descritto Silvia Scozzese e su cui non ritorno, di fortissimi vincoli di bilancio pubblico.

Aggiungo una piccola annotazione: se non ci fosse il taglio, non avremmo problemi di compartecipazione statale al gettito che viene devoluto. La differenza sarebbe, infatti, di 0,07 milioni di euro, quindi nulla, mentre con il taglio stiamo a oltre un miliardo.

In queste restrizioni, il fatto di avere gettiti di dinamica di recupero dell'evasione più o meno sovrastimati — è un altro discorso —, che possono far da volano, è comunque prezioso.

Il secondo punto è l'aumento al 50 per cento della compartecipazione al gettito dei tributi erariali, una questione di discreto rilievo.

Il terzo punto, forse più importante di ambedue gli altri, è un miglior quadro di accesso dei comuni ai dati dell'anagrafe tributaria, che, nei quattro punti descritti nel comma 7 dell'articolo 1, amplia e determina una sistematicità che oggi non esiste. Oggi bisogna andare dietro alla singola legge che permette di compiere una data operazione o di accedere a un'altra.

Servono sempre una maggiore adesione delle agenzie statali e altre questioni che mancano e che non è il caso di sollevare. Un punto, però, può essere importante. Sulla cedolare secca la scelta del decreto è unicamente di carattere deterrente. Questo aspetto, a nostro avviso, è sicuramente insufficiente per i motivi che ricordavamo prima.

Non è vero che non si lavora. In giro per l'Italia ci sono comuni che hanno lavorato seriamente sulla questione del recupero degli affitti in nero, comuni universitari, città di una data importanza ovviamente, perché non si possono effettuare questi lavori su piccolissima scala.

Quando, attraverso una perfetta collaborazione con la Guardia di finanza e l'Agenzia delle entrate, si sono trovati a dover puntare a recuperare il soldo, appurato che l'immobile è evaso, che c'è un affitto, sia esso a beneficio di extracomunitari o di studenti, la Guardia di finanza non sa come imputare un affitto a un dato soggetto.

A noi pare strano che non si possa estendere il meccanismo della deterrenza a un meccanismo di accertamento — lo affermo senza allarmare nessuno — di tipo induttivo. Serve un gettone, che va studiato con accortezza con i tecnici e con chi ha lavorato su questi temi, puntando agli accertamenti bancari e alle intercettazioni

telefoniche, uno strumento di possibile accertamento induttivo in presenza di indizi molto precisi. Se esiste un consumo di energia elettrica superiore a un *quid* ed esiste un movimento - abbiamo ora l'accesso alle utenze, anche se non è perfetto per i dati - a quel punto si stabilisce anche un affitto convenzionale.

GIUSEPPE FRANCO FERRARI, *Presidente dell'IFEL*. Svolgo una battuta che forse inerisce a un profilo che potrebbe essere fuori dal decreto delegato e, quindi, dai principi e dai criteri direttivi, nonché dai poteri della Commissione.

Mi pare che meriti di essere segnalato che il problema relativo alla base imponibile - parto dalla base imponibile ora ICI e domani IMU - non è soltanto di comunicazione di dati e di *database*, ma anche di forte difficoltà di attivazione di meccanismi concertativi tra il comune e lo Stato.

Se nell'ambito di un comune - mi è capitato di verificarlo e l'abbiamo visto scientificamente e anche professionalmente - due quartieri distinti che hanno tipologie immobiliari grossomodo simili e sono stati costruiti all'incirca negli stessi anni, sono stati accatastati differentemente e il comune compie uno sforzo, peraltro politicamente pericoloso, per assimilare le due basi imponibili alzando una delle due, quindi a rischio di impopolarità, non ha lo strumento per farlo.

Se l'amministrazione statale non accondiscende al tentativo di assimilazione delle due basi, il comune non ha strumenti per procedere. Non può fare ricorso al TAR, perché si tratta di atti di natura sostanzialmente tributaria, non può ricorrere alla Commissione tributaria, perché solo il contribuente ne ha la legittimazione e, quindi, di fatto non può fare nulla.

Il senatore D'Ubaldo richiamava giustamente il rapporto tra tassazione e rappresentanza. La base imponibile è il presupposto. Sarebbe il caso di inventare un marchingegno di natura concertativa.

Più che a Milano e alla metropoli penso ai comuni delle aree metropoli-

tane. Se si potessero prevedere meccanismi di Conferenze di servizi ovvero di procedimenti attivabili a domanda che rendano più facilmente azionabile questa pretesa da parte dell'amministrazione locale, ciò consentirebbe probabilmente un'emersione, che magari comporta costi politici, ma anche forti vantaggi amministrativi.

PRESIDENTE. Se ci fa avere su questo tema una nota sintetica nel più breve tempo possibile, vedremo se e in che modo sia possibile inserire un elemento, senza uscire fuori dai confini della delega.

GIULIANO BARBOLINI. Ci interessa anche il passaggio - non so se avete già alcune elaborazioni o note in materia - con riferimento alla TIA-TARSU, perché è un argomento che, secondo me, non dovremmo lasciare cadere.

PRESIDENTE. Se nella vostra elaborazione non c'è, ma ci fate pervenire una documentazione in merito, ve ne saremmo grati.

SILVIA SCOZZESE, *Direttore scientifico dell'IFEL*. Noi ci siamo attenuti al carattere di questo provvedimento, ma il tema è molto caro anche a noi.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo per il vostro contributo, nonché per il documento che ci avete fornito, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegato 6*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 21,05.

IL CONSIGLIERE CAPO DEL SERVIZIO RESOCONTI
ESTENSORE DEL PROCESSO VERBALE
DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 4 aprile 2011.*

ALLEGATO 1

Documentazione consegnata dai rappresentanti di SUNIA, SICET e UNIAT-UIL. Osservazioni e proposte sulla riforma della tassazione dei redditi da locazione nello schema di decreto legislativo sul federalismo fiscale municipale approvato dal Consiglio dei Ministri del 5 agosto 2010.

Il nostro paese vive da tempo la crisi di un sistema abitativo che non riesce a dare una risposta adeguata ad una domanda che, nel corso degli anni, è divenuta sempre più complessa per composizione sociale, livelli di reddito, esigenze di mobilità territoriali e qualità urbana ed edilizia.

Dietro alle punte di emergenza rappresentata dagli sfratti, ed in particolare quelli per morosità, si nasconde una realtà ben più vasta fatta di numeri assolutamente preoccupanti: 650.000 domande di edilizia pubblica invase, circa tre milioni di giovani tra i 25 ed i 36 anni che continuano a vivere con i genitori, oltre tre milioni di lavoratori emigrati che vivono in condizioni di sovraffollamento e di forte disagio abitativo, oltre il 70 per cento delle famiglie in affitto (2 milioni e 300 mila nuclei familiari) ha un reddito inferiore ai 30.000 euro annui e vive in prevalenza nelle grandi aree metropolitane dove gli affitti sono più elevati.

La divaricazione crescente tra il livello dell'offerta e le capacità della domanda è dimostrata dall'andamento degli sfratti per morosità, passati dalle percentuali irrisorie dei primi anni '80 all'attuale 80% del totale delle sentenze di sfratto emesse.

Di fronte a questo sintetico e schematico quadro, ben evidenziato dal Cnel nel documento « *La crisi degli affitti ed il piano di edilizia abitativa* » appare evidente la necessità di intervenire in tre direzioni:

- 1) aumentare in maniera consistente e strutturale l'offerta di alloggi a canoni sostenibili dalla domanda;
- 2) sostenere il reddito delle famiglie più deboli attraverso il fondo di sostegno all'affitto;
- 3) riformare il regime delle locazioni per riequilibrare le dinamiche del mercato.

Se queste sono le esigenze gli strumenti finanziari e normativi messi in campo appaiono ad oggi insufficienti perché, oltre ai problemi quantitativi, non prevedono un flusso strutturale di risorse in grado di programmare gli interventi in un arco temporale di medio-lungo periodo. In particolare:

il sistema dei fondi immobiliari varato con la L. 133/2008 rischia di rispondere solo ad una parte della domanda per il livello dei canoni che propone, anche a causa dell'assenza di una reale contrattazione con le rappresentanze dell'utenza, contrattazione peraltro prevista dal DM di recepimento della convenzione nazionale *ex lege* 431;

il fondo di sostegno alla locazione, strumento indispensabile per sostenere le famiglie a più basso reddito, viene costantemente ridotto. In valori assoluti è passato dagli oltre 360 milioni del 2000 ai 110 previsti per il 2011. Se si considera che questi anni hanno visto l'esplosione dei valori immobiliari e degli affitti, è immediatamente percepibile la divaricazione crescente tra le risorse che sarebbero necessarie e quelle realmente messe a disposizione;

la recente introduzione con il decreto delegato sul federalismo fiscale dell'imposta sostitutiva sui redditi da locazione al 20 per cento non avrà alcun effetto sulla dinamica degli affitti. È illusorio pensare che una riduzione della pressione fiscale possa produrre come effetto una analoga e spontanea riduzione del livello dei canoni. Non solo, l'applicazione generalizzata di una *flat tax*, oltre ovviamente a favorire in maniera consistente i redditi più alti, riduce, fino quasi ad annullare, il vantaggio fiscale, peraltro insufficiente, dei contratti concordati *ex* articolo 3 comma 2 della L. 431/98, rispetto ai contratti a canale libero.

L'uso attento e selettivo della leva fiscale è indispensabile per governare le dinamiche del mercato indirizzandole verso comportamenti virtuosi. Era questo uno degli obiettivi della L. 431 che, introducendo un doppio canale, tentava di contenere gli affitti attraverso uno scambio offerto alla proprietà tra contrattazione collettiva ed agevolazioni fiscali.

Questo sforzo viene nei fatti abbandonato nello schema del decreto sul federalismo fiscale che si configura, su questo punto, puramente e semplicemente come una riduzione secca della pressione fiscale senza una contropartita in termini sociali.

Eppure la riduzione degli affitti è uno degli obiettivi prioritari da perseguire per costruire una politica della casa non episodica o emergenziale. Oggi questo è possibile solo attraverso un aumento significativo dei contratti concordati.

È per questo che, nell'iter che porterà al varo definitivo del decreto delegato, va reintrodotta una forte differenza di trattamento fiscale tra i due canali attraverso l'applicazione ai redditi derivanti dai contratti concordati dell'imposta sostitutiva al 20 per cento calcolata sull'imponibile così come viene determinato dall'articolo 8 della L. 431.

Sul fronte della lotta all'evasione fiscale nel settore lo schema di decreto delegato contiene misure di contrasto significative ed importanti, ma manca di due strumenti fondamentali quali la tracciabilità dei pagamenti e la detrazione fiscale degli affitti pagati dai conduttori. Quest'ultima sarebbe una misura di equità, perché introdurrebbe un vantaggio analogo a quello praticato per i cittadini che pagano il mutuo per la prima casa; di contenimento del peso complessivo dell'affitto sul reddito; di contrasto all'evasione, perché creerebbe un conflitto di interessi tra proprietario e inquilino.

Roma, 22 novembre 2010



Unione Inquilini

Segreteria Nazionale
Via Cavour 101 – 00185 Roma
Tel 06/4745711 – fax 06 4882374
e mail unioneinquilini@virgilio.it
Internet www.unioneinquilini.it

CEDOLARE SECCA

l'articolo 2 dello schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale municipale stabilisce un'aliquota unica del 20%, definita "cedolare secca" per gli affitti percepiti per gli alloggi ad uso residenziale dai proprietari persone fisiche, a prescindere dal tipo di contratto con il quale locano gli appartamenti, da quanto ricavano e dal reddito posseduto;

L'Unione Inquilini

Esprime le seguenti valutazioni negative di merito:

- Si tratta di una misura iniqua e sbagliata poiché abroga quanto previsto dall'art. 8 della legge 431 del 1998 che, sulla base dell'esistenza di due canali contrattuali, uno di libero mercato e uno agevolato, ha stabilito un beneficio fiscale differenziale, consentendo ai proprietari che accettano di stare dentro i parametri degli accordi territoriali stipulati dalle associazioni dei proprietari e i sindacati inquilini, la possibilità di denunciare ai fini fiscali solo il 59,5% dell'affitto ricevuto;
- concedendo un identico beneficio fiscale a tutti i proprietari, senza distinguere tra canale agevolato e libero mercato, di fatto elimina ogni convenienza a praticare affitti calmierati rispetto al libero mercato.
- In Italia nel 2009 (ultimi dati ufficiali dell'Osservatorio del Ministero dell'Interno) vi sono state oltre 60.000 nuove sentenze di sfratto (20% in più del 2008), di cui oltre 50.000 per morosità dell'inquilino. Ormai ogni 6 sfratti emessi, 5 sono per morosità e 1 per altra causa. Quindici anni fa era esattamente il contrario, ogni 6 sfratti emessi, solo 1 era per morosità dell'inquilino. Questi dati, come nel caso dell'usura, rappresentano solo la punta dell'iceberg di una sofferenza molto più estesa e che coinvolge, specialmente oggi a causa della crisi, centinaia di migliaia di famiglie che vivono un disagio abitativo molto acuto.

Le considerazioni su esposte hanno l'obiettivo di evidenziare le conseguenze gravissime derivanti dall'approvazione della norma in questione. Specialmente nelle grandi e medie città italiane, dove già si vive una sofferenza abitativa gravissima, tale norma avrebbe l'effetto di una vera e propria bomba sociale, prima fra tutte una ulteriore, pesantissima impennata degli sfratti per morosità.

- per gli inquilini, invece, non c'è alcuna estensione della possibilità di poter detrarre almeno parte dell'affitto dalla denuncia dei redditi. Tale possibilità, infatti, per gli inquilini, rimane relegata al solo campo del canale contrattuale agevolato e con una cifra assolutamente incongrua. In più, con la concreta abolizione di tale fattispecie contrattuale, si può ritenere che anche gli inquilini che oggi possono effettuare tale detrazione, nel futuro non lo potranno più fare.
- anche nel campo dei proprietari vi è un'evidente distorsione. Ad avvantaggiarsi della nuova norma saranno coloro che hanno i redditi più alti e stanno a libero mercato e puniti quelli con redditi più bassi e comportamenti più equi.

Con la normativa fiscale attualmente in vigore, un proprietario che affitta a canone agevolato e possiede un reddito fino a 28000 euro, paga il 16,06% del canone ricevuto, quindi ha un prelievo inferiore alla cedolare secca del 20%. Con un reddito di 55000 euro paga attualmente il 22,6% , con un risparmio, quindi, del tutto insignificante.

Per chi sta a libero mercato e possiede redditi alti, i vantaggi sono invece assai consistenti: un reddito oltre i 75000 euro, vedrebbe la tassazione sull'affitto percepito ridotta di oltre il 50%, passando dal 43% al 20.

Con la cedolare secca del 20%, estesa a tutte le tipologie di contratto, più si è ricchi, più immobili si possiedono, più si praticano canoni liberi, anche speculativi, maggiore è il guadagno che ne si ricava. Un piccolo proprietario, magari solo con un reddito e una casa in affitto, non ne ricava alcun beneficio.

Ritiene che la norma si profili in contrasto con la Costituzione :

- si rivela incompatibile col principio di eguaglianza , di ragionevolezza e della capacità contributiva, per un duplice ordine di motivi:
 - il primo, in quanto fonte di ingiustificata disparità di trattamento, □ispon a parità di idonee disponibilità finanziarie, cioè la capacità contributiva, definita dalla Corte Costituzionale (sentenza n. 45/64 per tutte) quale “...idoneità economica del contribuente a corrispondere la prestazione coattiva imposta”, introduce una tassazione di favore ai percettori di redditi da canone di locazione abitativa a detrimento della platea dei contribuenti non □isponesti di tali redditi ;
 - il secondo, in quanto fonte di ingiustificata disparità di trattamento di situazioni sostanzialmente uguali, venendo a determinare un trattamento deteriore per coloro che siano percettori di canoni di locazione relativi a contratti aventi ad oggetto immobili destinati ad uso diverso dall'abitativo.

- Si annota ancora che la proposta di cedolare secca appare sovvertire la nozione tecnico-giudica dei c.d. rapporti politici tra Stato e cittadini come configurata dalla nostra Carta Fondamentale, la quale promuovendo il lavoro (art. 1), e sancendo il principio solidaristico (art. 2), non legittima provvedimenti legislativi che devastino l'equità che deve connotare il buon governo. Ma simile devastazione si avvererebbe con la cedolare secca, il cui effetto sovversivo sarebbe quello di scaricare sui soggetti non percettori di reddito da locazione di immobile ad uso abitativo un maggiore esposizione fiscale.
- Sotto diverso profilo, la cedolare secca viola il principio costituzionale della progressività dell'imposta alla quale deve uniformarsi il sistema. Peraltro, tale violazione si concreterebbe tra contribuenti che presentano la medesima qualità soggettiva (persone fisiche).
- Infine appare quantomeno singolare che si proponga di introdurre uno speciale regime di tassazione, che a ben vedere si pone in contrasto con l'impostazione del rapporto tributario che è stato sancito dallo Statuto del Contribuente (Legge n. 212 del 27 luglio 2000), che richiama al rispetto dei principi costituzionali di uguaglianza, di capacità contributiva e d'imparzialità (Artt. 3, 53 e 97 della Costituzione).

Rimane, infine, assolutamente non precisata la copertura finanziaria della norma in questione, a partire dalla effettiva quantificazione del suo costo reale che comunque risulta assai oneroso, essendo sicuramente superiore al miliardo di euro.

In questo senso, il rischio che viene sottolineato è che, essendo previsto che il provvedimento debba mantenere invariati i saldi di bilancio, il suo costo verrà pagato o in termini di minori entrate per regioni e comuni ovvero con un aggravio di imposta per la platea generale dei contribuenti.

In tutti e due i casi, si tratterebbe di una soluzione inaccettabile in quanto il beneficio dato a una porzione di contribuenti sarebbe pagato dalla collettività intera o nei termini di minori servizi o nei termini di inasprimento del prelievo fiscale

Roma, 22 novembre 2011

p. l'Unione Inquilini
Il segretario nazionale
Walter De Cesaris

ALLEGATO 3



**COMMISSIONE PARLAMENTARE PER
L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO
FISCALE**

**AUDIZIONE NELL'AMBITO DELL'ESAME DELLO SCHEMA
DI DECRETO LEGISLATIVO RECANTE
"DISPOSIZIONI IN MATERIA DI FEDERALISMO FISCALE
MUNICIPALE"**

ROMA – 22 NOVEMBRE 2010

PALAZZO SAN MACUTO

RELAZIONE CEDOLARE SECCA

La bozza di decreto legislativo approvata dal Consiglio dei Ministri lo scorso 4 agosto 2010 mette in evidenza gli orientamenti del Governo in tema di federalismo fiscale.

Lo schema, che non ha ancora concluso il suo iter, deve comunque essere analizzato con attenzione in quanto contiene rilevanti innovazioni che coinvolgono una moltitudine di persone che si troveranno di fronte a scelte multiple con riguardo alle posizioni fiscali applicabili già dal 1 gennaio 2011.

Una delle maggiori novità riguarda l'introduzione di una cedolare secca sugli affitti che può essere scelta, **facoltativamente**, in alternativa all'attuale sistema di tassazione IRPEF: nel dettaglio si prevede un'imposta del 20% da calcolarsi sul canone di locazione annuo relativo ai contratti aventi ad oggetto immobili abitativi e relative pertinenze.

La finalità di questa nuova forma di imposizione va ricercata nello spostamento della tassazione dalle persone alle cose quindi in una volontà che sembra favorire i redditi derivanti da capitale risparmiando loro la progressività IRPEF.

Questa forma potrebbe sembrare a prima vista una disposizione vantaggiosa per tutti i locatori-proprietari immobiliari, ma così non è, come si evince dalle esemplificazioni illustrate nel prosieguo.

Dal punto di vista soggettivo la norma è rivolta solo ai privati cittadini e non anche a chi loca in regime di impresa o nell'ambito professionale.

La scelta per il regime alternativo spetta al locatore cioè al proprietario dell'immobile condotto in locazione. Il testo non chiarisce se la scelta valga per tutti i contratti da lui stipulati o se la stessa possa essere limitata ad uno o alcuni di essi, non è altresì chiaro se l'opzione sia annuale dando cioè la possibilità al proprietario di cambiare regime di tassazione anno per anno in funzione della sua convenienza fiscale, oppure se la scelta fatta per un anno vincoli anche per gli anni successivi.

Dal punto di vista oggettivo la disposizione è rivolta ai contratti aventi ad oggetto immobili uso abitativo e le relative pertinenze locare congiuntamente all'abitazione, a tale proposito uno spunto di riflessione nasce con riguardo alla caratteristica dell'abitatività richiamata dal decreto nel caso in cui l'immobile abitativo dovesse essere utilizzato per scopi diversi, ad esempio qualora venga usato come ufficio.

Con riferimento alla base imponibile su cui applicare la cedolare secca del 20%, va sottolineato che la stessa è pari al 100% del canone stabilito dalle parti differenziandosi quindi da quella da utilizzare nel caso di tassazione ordinaria dei redditi da locazione, che è pari all'85% del canone per i contratti liberi, ulteriormente ridotto del 30% per i contratti a canone concordato relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa.

La cedolare secca è sostitutiva dell'IRPEF, delle relative addizionali, dell'imposta di bollo e di quella di registro calcolata sul contratto di locazione. Per quest'ultima la soppressione opererà già dal 2011 per i contratti a canone concordato relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa per i quali l'imposta si calcola ora sul 70% del canone di locazione e dal 2014 per i contratti diversi per i quali la base dell'imposta è ora sul 100% del canone pattuito.

Ciò detto, **una prima analisi di convenienza dovrà considerare le possibili sottoindicate variabili.**

In presenza di un contratto di locazione libero occorre confrontare:

- **la misura dell'imposta:** aliquote progressive irpef dal 23% al 43% vs cedolare secca 20%;
- **la base imponibile** pari all'85% nei casi di tassazione ordinaria vs il 100% di quella secca sempre calcolati sul canone di locazione pattuito dalle parti ;
- **la mancata debenza di altre imposte** quali le addizionali comunali e regionali già dal 2011 e l'imposta di registro dal 2014 nel caso di opzione per la cedolare.

In presenza di contratti di locazione a canone concordato relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta tensione abitativa occorre confrontare:

- **la misura dell'imposta :** aliquote progressive irpef dal 23% al 43% vs cedolare secca;
- **la base imponibile** che in questa tipologia di contratti è pari al 59,5 % nei casi di tassazione ordinaria mentre è pari al 100% per quella secca sempre calcolati sul canone di locazione pattuito dalle parti;
- **la mancata debenza di altre imposte** quali le addizionali comunali e regionali e l'imposta di registro già dal 2011 in caso di opzione per la cedolare.

Oltre al confronto di tassazione suddetto dovranno anche considerarsi gli effetti in ambito di oneri deducibili (es. contributi previdenziali, contributi ai fondi pensione ecc..) o detraibili (es. spese mediche, 36% per ristrutturazioni edilizie, polizze vita ecc...) dal reddito.

L'opzione per la cedolare potrebbe infatti avere come effetto quello di abbattere il reddito imponibile del contribuente con la possibile conseguenza di non avere capienza per poter godere di tali oneri, ma l'abbattimento del reddito in forza dell'opzione per la cedolare potrebbe anche avere l'effetto contrario di concedere maggiori sconti con riguardo a quegli oneri che sono crescenti con il diminuire del reddito imponibile ad esempio quelli in tema di carichi di famiglia.

Vale la pena ricordare che resta il confronto tra il reddito su cui applicare la cedolare secca e il reddito catastale determinato ai fini IRPEF, nel senso che il reddito derivante dai contratti di locazione non può essere inferiore a quello determinato ai fini IRPEF sulla base della rendita catastale.

Dal punto di vista degli adempimenti da porre in essere in caso di esercizio dell'opzione per la cedolare secca lo schema di decreto si limita a ricordare che rimangono fermi gli obblighi di presentazione della dichiarazione dei redditi e la registrazione del contratto di locazione la quale però assorbe l'obbligo di presentazione della comunicazione all'autorità di pubblica sicurezza prevista dalle norme in tema di antiterrorismo.

Sempre in tema di adempimenti la bozza di decreto prevede che il versamento della cedolare secca sia effettuato entro il termine stabilito per il versamento dell'imposta IRPEF, non facendo riferimento però, alle modalità e soprattutto alla tempistica relative all'esercizio della sua opzione. **Si potrebbero ipotizzare più possibilità:** nella dichiarazione dei redditi, in sede di registrazione dei nuovi contratti da stipulare dal 2011 in poi, o quando viene effettuato il pagamento dell'imposta di registro annuale per quelli già in essere.

In tutte le ipotesi suddette si creerebbero comunque problematiche in capo al contribuente.

Esercitando l'opzione in dichiarazione dei redditi si avrebbe il vantaggio di poter scegliere il regime di tassazione più conveniente, rapportandosi con una quantificazione del reddito già consolidato. Ciò non sarebbe possibile se la scelta dovesse essere fatta in sede di registrazione del contratto o al pagamento dell'imposta di registro annuale, in quanto in tale momento il reddito del contribuente sarebbe in fase di formazione.

Altra osservazione legata alla tempistica della scelta, riguarda il fatto che la cedolare secca sostituirà l'imposta di registro (dal 2011 per i contratti concordati e dal 2014 per gli altri); ciò fa supporre che il contribuente debba esercitare l'opzione per la cedolare secca nel momento in cui l'imposta di registro deve essere corrisposta, ossia in sede di registrazione del nuovo contratto o alla scadenza del rinnovo annuale dello stesso se già in essere. Esercitare l'opzione nel suddetto momento permetterebbe al contribuente di non pagare tale imposta, ma ciò comporterebbe il sorgere delle problematiche suesposte legate a una scelta di convenienza fiscale che non avrebbe come elemento di base la quantificazione del reddito effettivo annuo.

L'opzione per la cedolare secca espressa nella dichiarazione dei redditi, invece, obbligherebbe il contribuente a versare l'imposta di registro alle scadenze di legge anche se tale debenza verrebbe meno con l'esercizio dell'opzione per la secca. Ciò genererebbe un versamento non dovuto e una duplicazione di imposta, considerando la locuzione "non si fa luogo al rimborso delle imposte già pagate", inserita nel testo dello schema del decreto (Art.2 c.4). Il problema verrebbe superato se si prevedesse la possibilità di compensare l'imposta di registro già pagata, ma non dovuta, con l'imposta da cedolare secca.

Punto fondamentale della nuova previsione concerne il regime sanzionatorio che verrà introdotto con riguardo alla fiscalità immobiliare abitativa e non solo con riguardo all'ambito della cedolare secca.

In particolare si prevede il raddoppio delle sanzioni fiscali rispetto a quelle ordinarie in caso di omessa dichiarazione del reddito derivante dalla locazione (sanzione dal 240% al 480% delle imposte dovute con un minimo di Euro 258,00) o di indicazione dello stesso in misura inferiore a quella effettiva (sanzione dal 100% al 200% della maggiore imposta o della differenza di credito).

A margine di ciò vengono eliminati gli sconti in termini di riduzione delle sanzioni connessi alle ipotesi di accertamento con adesione del contribuente ovvero di rinuncia del contribuente all'impugnazione dell'accertamento; resta aperta invece la strada del ravvedimento operoso.

E' soprattutto sul fronte della mancata registrazione che sono introdotte regole penalizzanti e che dovrebbero essere applicate indipendentemente dall'opzione per la cedolare secca.

La bozza di decreto prevede infatti che la mancata registrazione del contratto comporti che dalla data di registrazione volontaria o d'ufficio la durata della locazione sia stabilita in 4 anni e che il canone annuo venga definito in misura pari al triplo della rendita catastale (attualmente estremamente bassa) fermo restando l'adeguamento dal secondo anno in base al 75% dell'aumento istat. Se il contratto prevede un canone inferiore è previsto che si applichi comunque il canone stabilito dalle parti.

Tale norma si applica anche al caso in cui il contratto di locazione registrato riporti un importo del canone inferiore a quello effettivo e laddove sia stato registrato un contratto di comodato fittizio.

E' chiaro l'intento del legislatore di contrapporre gli interessi dei locatori e quello dei conduttori i quali sapendo che il contratto non è registrato saranno fortemente tentati di segnalare

il fatto all'Agenzia delle Entrate o alla Guardia di Finanza ottenendo, per così dire, un premio in termini di una sostanziosa riduzione dell'affitto, considerato il livello mediamente archeologico dei valori catastali; la previsione si trasforma quindi in un **super-sconto per l'inquilino** che avrà tutto l'interesse a denunciare eventuali contratti in nero.

Esemplificando: nel caso di un immobile con rendita di Euro 1.000,00 e canone di locazione annuo derivante da un contratto non registrato di Euro 12.000,00, in caso di accertamento il locatore dovrà accontentarsi di un canone annuo determinato in Euro 3.000,00 (rendita 1.000,00x3) annui per 4 anni con una perdita di Euro 36.000,00 nel quadriennio (12.000,00 canone annuo da contratto non registrato – Euro 3.000,00 canone annuo "imposto" = Euro 9.000,00 perdita canone annuo x 4 anni = Euro 36.000,00).

Inoltre i proprietari non potrebbero neppure liberarsi del conduttore perché la **durata della locazione** (che è evidentemente in corso) è stabilita in 4 anni, ma a partire dalla data di registrazione; è quindi una sorta di proroga dettata dalla legge, alla quale si accompagna un primo rinnovo obbligatorio per altri 4 anni.

Infine lo schema di decreto prevede la **non applicazione delle suddette sanzioni** qualora la registrazione del contratto venga effettuata entro il **31/12/2010**.

PROPOSTE DI CONFABITARE

-L'opzione per la cedolare secca dovrebbe essere esercitata in sede di dichiarazione dei redditi, in quanto solo in quel momento il contribuente avrebbe la possibilità di rapportarsi ad un reddito già consolidato che gli permetterebbe di scegliere la tassazione più conveniente fiscalmente.

Nello stesso momento sarebbe opportuno prevedere la possibilità di compensare l'imposta di registro già pagata alle scadenze di legge, per la registrazione del contratto o per il suo rinnovo, con l'importo da cedolare secca dovuto.

-La scelta dell'applicazione della tassazione attraverso la cedolare secca sarebbe opportuno NON fosse vincolante per gli anni successivi, cioè che fosse possibile modificarla anno per anno in base alla convenienza fiscale del contribuente.

-Sarebbe necessario inoltre, apportare modifiche che riequilibrino la discriminazione evidenziata dagli esempi, dove si evince che la convenienza per l'applicazione della cedolare secca è decisamente a vantaggio di coloro che dichiarano, oltre a redditi da locazione, anche altri redditi di importo cospicuo e che il beneficio aumenta all'aumentare del reddito stesso.

Il Presidente
Alberto Zanni

ESEMPLIFICAZIONI

ESEMPIO n°1:

-Canoni di locazione	€ 15.000,00	-Oneri deducibili	€ 0,00
-Altri redditi	€ 0,00	-Oneri detraibili	€ 0,00
-Familiari a carico	NO		

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz.imp.€ 15.000,00	12.750,00	15.000,00	8.925,00	
-Altri redditi € 0,00	0,00	0,00	0,00	
-Oneri deducibili € 0,00	0,00	0,00	0,00	
Reddito imponibile € 15.000,00	12.750,00	15.000,00	8.925,00	
IMPOSTA LORDA € 0,00	2.933,00	0,00	2.053,00	
Detrazioni:				
-da familiari € 0,00	0,00	0,00	0,00	
-da oneri € 0,00	0,00	0,00	0,00	
IMPOSTA NETTA € 0,00	2.933,00	0,00	2.053,00	
Add.Regionale e Comunale(Bologna) € 0,00	229,00	0,00	98,00	
Imposta da Cedolare SECCA € 3.000,00	0,00	3.000,00	0,00	
Imposta Registro € 0,00	300,00	300,00	210,00	
2011)		(dal 2014 zero)	(già dal	

CARICO FISCALE				
TOTALE	€	3.462,00	3.300,00	2.361,00
3.000,00				

Nel primo esempio è possibile notare che nel caso in cui ci si trovi di fronte a un reddito derivante esclusivamente da un canone di locazione libero, la tassazione più conveniente è quella da cedolare secca, mentre nel caso di canone di locazione concordato è più conveniente quella ordinaria.

ESEMPIO n°2:

-Canoni di locazione	€ 15.000,00	-Oneri deducibili	€ 1.500,00 (f.do pensione)
-Altri redditi	€ 0,00	-Oneri detraibili	€ 500,00 (spese mediche)
-Familiari a carico: coniuge+ 1 figlio > di 3 anni			

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz. imp.	12.750,00	15.000,00	8.925,00	
15.000,00				
-Altri redditi	€ 0,00	0,00	0,00	
0,00				
-Oneri deducibili	€ 1.500,00	0,00	1.500,00	
0,00				
Reddito imponibile	€ 11.250,00	15.000,00	7.425,00	
15.000,00				
IMPOSTA LORDA	€ 2.588,00	0,00	1.708,00	
0,00				
Detrazioni:				
-da familiari:				
-da familiari:				
coniuge	€ 707,00	0,00	735,00	
0,00				
figli	€ 693,00	0,00	725,00	
0,00				
-da oneri	€ 70,00	0,00	70,00	
0,00				

IMPOSTA NETTA € 0,00	1.118,00	0,00	178,00
Add. Regionale e Comunale(Bologna) € 0,00	124,00	0,00	82,00
Imposta da Cedolare SECCA € 3.000,00	0,00	3.000,00	0,00
Imposta Registro € 0,00	300,00	300,00	210,00
		(dal 2014 zero)	(già dal 2011)
CARICO FISCALE TOTALE € 3.000,00	1.542,00	3.300,00	470,00

Nel secondo esempio che prende in considerazione anche oneri detraibili e deducibili, nonché le detrazioni per familiari a carico, in entrambi i casi è più conveniente la tassazione ordinaria con un notevole divario.

ESEMPIO n°3:

-Canoni di locazione € 40.000,00	-Oneri deducibili €	0,00
-Altri redditi € 0,00	-Oneri detraibili €	0,00
-Familiari a carico: NO		

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz. imp. € 40.000,00	34.000,00	40.000,00	23.800,00	
-Altri redditi € 0,00	0,00	0,00	0,00	

-Oneri deducibili	€	0,00	0,00	0,00
0,00				
Reddito imponibile	€	34.000,00	40.000,00	23.800,00
40.000,00				
IMPOSTA LORDA	€	9.240,00	0,00	5.826,00
0,00				
Detrazioni:				
-da familiari:				
coniuge	€	0,00	0,00	0,00
0,00				
figli	€	0,00	0,00	0,00
0,00				
-da oneri	€	0,00	0,00	0,00
0,00				
IMPOSTA NETTA	€	9.240,00	0,00	5.826,00
0,00				
Add.Regionale e Comunale(Bologna)	€	630,00	0,00	392,00
0,00				
Imposta da Cedolare SECCA	€	0,00	8.000,00	0,00
8.000,00				
Imposta Registro	€	800,00	800,00	560,00
0,00				
			(dal 2014 zero)	(già dal
2011)				
CARICO FISCALE				
TOTALE	€	10.670,00	8.800,00	6.778,00
8.000,00				

In questo esempio si nota che nel caso di reddito esclusivamente di locazione a canone libero, conviene la tassazione secca, mentre nel caso di canone concordato la tassazione ordinaria consente un risparmio di imposizione fiscale.

ESEMPIO n°4:

-Canoni di locazione	€ 40.000,00	-Oneri deducibili	€ 4.000,00 (f.do pensione)
-Altri redditi	€ 0,00	-Oneri detraibili	€ 1.000,00 (spese mediche)

-Familiari a carico:il coniuge + 1 figlio > di 3 anni

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz.imp.€ 40.000,00	34.000,00	40.000,00	23.800,00	
-Altri redditi € 0,00	0,00	0,00	0,00	
-Oneri deducibili € 0,00	4.000,00	0,00	4.000,00	
Reddito imponibile € 40.000,00	30.000,00	40.000,00	19.800,00	
IMPOSTA LORDA € 0,00	7.720,00	0,00	4.746,00	
Detrazioni:				
-da familiari:				
coniuge € 0,00	710,00	0,00	690,00	
figli € 0,00	514,00	0,00	600,00	
-da oneri € 0,00	165,00	0,00	165,00	
IMPOSTA NETTA € 0,00	6.331,00	0,00	3.291,00	
Add.Regionale e Comunale(Bologna) € 0,00	630,00	0,00	376,00	
Imposta da Cedolare SECCA € 8.000,00	0,00	8.000,00	0,00	
Imposta Registro € 0,00	800,00	800,00	560,00	
		(dal 2014 zero)		(già dal
2011)				
CARICO FISCALE TOTALE € 8.000,00	7.761,00	8.800,00	4.427,00	

Così come anticipato nel commento dell'esempio n.4, si evidenzia la **convenienza alla tassazione ordinaria** rispetto alla cedolare secca nel caso di **reddito esclusivamente da locazione sia libero che concordato, al crescere degli oneri deducibili e detraibili.**

ESEMPIO n°5:

-Canoni di locazione € 15.000,00 -Oneri deducibili € 0,00
 -Reddito da lav.dipendente € 22.000,00 -Oneri detraibili € 0,00
 -Familiari a carico: NO

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare secca
secca				
-Reddito di locaz.imp.€ 15.000,00	12.750,00	15.000,00	8.925,00	
-Altri redditi € 22.000,00	22.000,00	22.000,00	22.000,00	
-Oneri deducibili € 0,00	0,00	0,00	0,00	
Reddito imponibile € 22.000,00	34.750,00	22.000,00	30.925,00	
IMPOSTA LORDA € 5.340,00	9.525,00	5.340,00	8.072,00	
Detrazioni:				
-da familiari:				
coniuge € 0,00	0,00	0,00	0,00	
figli € 0,00	0,00	0,00	0,00	
-da lav.dipendente € 1.104,00	677,00	1.104,00	805,00	
-da oneri € 0,00	0,00	0,00	0,00	
IMPOSTA NETTA € 4.236,00	8.848,00	4.236,00	7.267,00	
Add.Regionale e				

Comunale(Bologna) € 440,00	730,00	440,00	649,00
Imposta da Cedolare SECCA € 3.000,00	0,00	3.000,00	0,00
Imposta Registro € 0,00	300,00	300,00	210,00
2011)		(dal 2014 zero)	(già dal
CARICO FISCALE TOTALE € 7.676,00	9.878,00	7.976,00	8.126,00

ESEMPIO n°6:

-Canoni di locazione € 15.000,00 -Oneri deducibili € 1.500,00 (f.do pensione)
 -Reddito da lav.dipendente € 22.000,00 -Oneri detraibili € 500,00 (spese mediche)
 -Familiari a carico: il coniuge + 1 figlio > di 3 anni

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz. imp.€ 15.000,00	12.750,00	15.000,00	8.925,00	
-Altri redditi € 22.000,00	22.000,00	22.000,00	22.000,00	
-Oneri deducibili € 1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00	
Reddito imponibile € 20.500,00	33.250,00	20.500,00	29.425,00	

IMPOSTA LORDA €	8.955,00	4.935,00	7.502,00
4.935,00			
Detrazioni:			
-da familiari:			
coniuge €	720,00	690,00	710,00
690,00			
figli €	507,00	615,00	540,00
615,00			
-da lav.dipendente €	677,00	1.104,00	805,00
1.104,00			
-da oneri €	70,00	70,00	70,00
70,00			
IMPOSTA NETTA €	6.981,00	2.456,00	5.377,00
2.456,00			
Add.Regionale e			
Comunale(Bologna) €	698,00	410,00	618,00
410,00			
Imposta da			
Cedolare SECCA €	0,00	3.000,00	0,00
3.000,00			
Imposta Registro €	300,00	300,00	210,00
0,00			
		(dal 2014 zero)	(già dal
2011)			
CARICO FISCALE			
TOTALE €	7.979,00	6.166,00	6.205,00
5.866,00			

Negli esempi n.5 e 6 suddetti, conviene sempre la tassazione secca rispetto a quella ordinaria sia nel caso di canone libero che di canone concordato, con la presenza o meno di oneri deducibili/detraibili e familiari a carico.

ESEMPIO n°7:

-Canoni di locazione	€ 40.000,00	-Oneri deducibili	€ 0,00
-Reddito da lav.dipendente	€ 22.000,00	-Oneri detraibili	€ 0,00
-Familiari a carico:	NO		

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz.imp.€ 40.000,00	34.000,00	40.000,00	23.800,00	
-Altri redditi € 22.000,00	22.000,00	22.000,00	22.000,00	
-Oneri deducibili € 0,00	0,00	0,00	0,00	
Reddito imponibile € 22.000,00	56.000,00	22.000,00	45.800,00	
IMPOSTA LORDA € 5.340,00	17.630,00	5.340,00	13.724,00	
Detrazioni:				
-da familiari:				
coniuge € 0,00	0,00	0,00	0,00	
figli € 0,00	0,00	0,00	0,00	
-da lav.dipendente € 1.104,00	0,00	1.104,00	308,00	
-da oneri € 0,00	0,00	0,00	0,00	
IMPOSTA NETTA € 4.236,00	17.630,00	4.236,00	13.416,00	
Add.Regionale e Comunale(Bologna) € 440,00	1.176,00	440,00	962,00	
Imposta da Cedolare SECCA € 8.000,00	0,00	8.000,00	0,00	
Imposta Registro € 0,00	800,00	800,00	560,00	
		(dal 2014 zero)	(già dal	
2011)				
CARICO FISCALE TOTALE € 12.676,00	19.606,00	13.476,00	14.938,00	

ESEMPIO n°8:

-Canoni di locazione € 40.000,00 -Oneri deducibili € 1.500,00 (f.do pensione)
 -Reddito da lav.dipendente € 22.000,00 -Oneri detraibili € 500,00 (spese mediche)
 -Familiari a carico: il coniuge + 1 figlio > di 3 anni

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz.imp.€ 40.000,00	34.000,00	40.000,00	23.800,00	
-Altri redditi € 22.000,00	22.000,00	22.000,00	22.000,00	
-Oneri deducibili € 1.500,00	1.500,00	1.500,00	1.500,00	
Reddito imponibile € 20.500,00	54.500,00	20.500,00	44.300,00	
IMPOSTA LORDA € 4.935,00	17.030,00	4.935,00	13.154,00	
Detrazioni:				
-da familiari:				
coniuge € 690,00	414,00	690,00	590,00	
figli € 615,00	328,00	615,00	414,00	
da lav.dipendente € 1.104,00	0,00	1.104,00	308,00	
da oneri € 70,00	70,00	70,00	70,00	
IMPOSTA NETTA € 2.456,00	16.218,00	2.456,00	11.772,00	
Add.Regionale e Comunale(Bologna) € 410,00	1.144,00	410,00	930,00	

Imposta da Cedolare SECCA	€	0,00	8.000,00	0,00
8.000,00				
Imposta Registro	€	800,00	800,00	560,00
0,00			(dal 2014 zero)	(già dal 2011)
CARICO FISCALE TOTALE	€	18.162,00	11.666,00	13.262,00
10.866,00				

Con riferimento agli esempi n.7 e 8 sia che si tratti di canone libero e/o concordato, conviene la tassazione secca rispetto a quella ordinaria.

ESEMPIO n°9:

-Canoni di locazione € 6.000,00 -Oneri deducibili € 4.000,00 (f.do pensione)
 -Reddito da lav.dipendente € 22.000,00 -Oneri detraibili: -€ 500,00 (spese mediche)
 - € 1.080,00 (36% 1/10 di € 30.000,00 di spesa)
 -Familiari a carico: il coniuge + 1 figlio > di 3 anni

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz.imp.€ 6.000,00	5.100,00	6.000,00	3.570,00	
-Altri redditi € 22.000,00	22.000,00	22.000,00	22.000,00	
-Oneri deducibili € 4.000,00	4.000,00	4.000,00	4.000,00	
Reddito imponibile € 18.000,00	23.100,00	18.000,00	21.570,00	

IMPOSTA LORDA €	5.637,00	4.260,00	5.224,00
4.260,00			
Detrazioni:			
-da familiari:			
coniuge €	690,00	690,00	690,00
690,00			
figli €	572,00	615,00	585,00
615,00			
da lav. dipendente €	973,00	1.104,00	1.014,00
1.104,00			
da oneri €	1.150,00	1.150,00	1.150,00
1.150,00			
IMPOSTA NETTA €	2.252,00	701,00	1.785,00
701,00			
Add. Regionale e			
Comunale(Bologna) €	462,00	148,00	431,00
148,00			
Imposta da			
Cedolare SECCA €	0,00	1.200,00	0,00
1.200,00			
Imposta Registro €	120,00	120,00	84,00
0,00			
		(dal 2014 zero)	(già dal
2011)			
CARICO FISCALE			
TOTALE €	2.834,00	2.169,00	2.300,00
2.049,00			

Con riferimento all'esempio n.9 sia che si tratti di **canone libero e/o concordato**, conviene la **tassazione secca** rispetto a quella ordinaria.

ESEMPIO n°10:

-Canoni di locazione	€ 6.000,00	-Oneri deducibili €	0,00
-Reddito da pensione	€ 8.000,00	-Oneri detraibili: -€	500,00 (spese mediche)
			-€ 1.080,00 (36% 1/10 di € 30.000,00 di spesa)
-Familiari a carico:	il coniuge		

	CANONE LIBERO		CANONE CONCORDATO	
	tassazione ordinaria	cedolare secca	tassazione ordinaria	cedolare
secca				
-Reddito di locaz.imp.€ 6.000,00	5.100,00	6.000,00	3.570,00	
-Altri redditi € 8.000,00	8.000,00	8.000,00	8.000,00	
-Oneri deducibili € 0,00	0,00	0,00	0,00	
Reddito imponibile € 8.000,00	13.100,00	8.000,00	11.570,00	
IMPOSTA LORDA € 1.840,00	3.013,00	1.840,00	2.661,00	
Detrazioni:				
-da familiari:				
coniuge € 741,00	704,00	741,00	715,00	
figli € 0,00	0,00	0,00	0,00	
da pensione € 1.766,00	1.424,00	1.766,00	1.527,00	
da oneri € 1.150,00	1.150,00	1.150,00	1.150,00	
IMPOSTA NETTA € 0,00	0,00	0,00	0,00	
Add. Regionale e Comunale(Bologna) € 0,00	0,00	0,00	0,00	
Imposta da Cedolare SECCA € 1.200,00	0,00	1.200,00	0,00	
Imposta Registro € 0,00	120,00	120,00	120,00	
2011)		(dal 2014 zero)	(già dal	
CARICO FISCALE TOTALE € 1.200,00	120,00	1.320,00	120,00	

Con riferimento all'esempio n.10 sia che si tratti di canone libero e/o concordato, conviene la tassazione ordinaria rispetto a quella secca.

ALLEGATO 4

***Documento depositato in vista dell'audizione del 22.11.2010 presso la
Commissione parlamentari per l'attuazione del federalismo fiscale***

**Oggetto: *Modifiche allo schema di decreto legislativo relativo al federalismo fiscale
municipale per quanto attiene ai contratti concordati di locazione.***

Il Coordinamento Unitario della proprietà Immobiliare e per essa i presidenti Nazionali dell'ARPE-FEDERPROPRIETA', dell'UPPI e della CONFAPPI confermano la loro piena adesione a che venga finalmente attuato il meccanismo della cedolare secca che, con conseguente riduzione dell'attuale pressione fiscale sul bene casa, comporterà un diverso equilibrio nel settore locativo anche con la prevedibile riduzione dei canoni di locazione.

Si sottolinea che non dovrebbero esservi preoccupazioni per la "copertura finanziaria" perché il rientro nella legalità dei canoni in nero manterrà perlomeno invariato l'attuale introito per l'Erario.

Il Coordinamento, però, esprime perplessità per i contratti a canoni concordati per cui richiede che per essi rimanga l'attuale beneficio della detrazione dall'imponibile della percentuale del 45% onde consentire una maggior diffusione di tale tipo di contratto che costituisce un importante ammortizzatore e permette l'accesso alla locazione privata anche ai soggetti meno abbienti.



(Documentazione trasmessa successivamente)

La tassazione nel settore immobiliare

Cap I cenni storici sulla tassazione immobiliare

Affrontando il trattamento fiscale riservato al settore immobiliare occorre, preliminarmente, rammentare alcune caratteristiche dei beni immobili che rendono unica la loro posizione rispetto ad altre fonti di reddito e di ricchezza.

Storicamente, sin dai tempi dell'antichità, la ricchezza immobiliare era quella a cui facevano riferimento, esercitando il potere fiscale, i nobili censendo ogni punto del territorio.

La globalizzazione dell'economia non può che rafforzare queste ragioni storiche. Le ricchezze finanziarie e imprenditoriali assumono connotati sempre più mobili e diventa sempre più complesso colpirle fiscalmente. La ricchezza finanziaria si è dematerializzata, quella imprenditoriale si delocalizza verso paesi a basso costo di materie prime ed a minore imposizione fiscale.

Sia l'investitore finanziario che l'imprenditore può scegliere in quale paese essere tassato. Il risparmiatore che ha investito in immobili no, è fisicamente legato al territorio e sempre più assoggettato alla tassazione sia nazionale che locale.

Queste circostanze sono considerate dal Legislatore che tassando la ricchezza finanziaria e quella imprenditoriale scende ad un compromesso: per evitare il trasferimento della ricchezza in paesi esteri individua delle forme di imposizione alternative più vantaggiose di quelle ordinarie. Al contrario l'"immobilismo" del proprietario immobiliare è colpito aspramente dall'Erario.

Occorre ricordare, inoltre, come i proprietari immobiliari non sono identificabili in una categoria socialmente definita ed anzi sono fortemente disomogenei fra di loro (piccoli proprietari, piccoli investitori, società di costruzione e gestione, proprietari fondiari, enti per il social housing).

Le considerazioni che precedono fanno dunque ritenere come gli immobili storicamente costituiscano una categoria che si presta facilmente alla tassazione sia statale che locale.

Di seguito si passano in rassegna le diverse forme d'imposizione/costi che caratterizzano la proprietà immobiliare a partire dal momento del suo acquisto; successivamente verranno affrontate le tematiche concernenti le "novità" in materia di tassazione per procedere, poi, all'individuazione delle criticità delle nuove normative ed infine si prospetteranno alcune possibili ed auspicabili integrazioni normative.

Iniziamo, dunque, questo breve *excursus* partendo dai trasferimenti immobiliari che, attualmente anche a cagione dell'elevata tassazione che colpisce ogni singolo passaggio della titolarità della proprietà o diritti reali immobiliari di godimento, risentono di una forte stasi.

I trasferimenti immobiliari sono oggetto di tassazione mediante i tributi di registro, collegati alla trascrizione degli atti nei registri immobiliari e nella indicazione dei loro effetti nei catasti immobiliari, non tanto per remunerare tali servizi, quanto per colpire indirettamente la ricchezza immobiliare di terreni e fabbricati.

Le aliquote applicate risultano essere molto elevate:

- Imposta di Registro, 7% (3% se trattasi di prima casa); per la compravendita di terreni edificabili ed agricoli le aliquote dell'imposta di registro sono dovute rispettivamente nella misura dell'8% e del 15%.
- Ipotecaria, 2% (in misura fissa se si tratta di prima casa).
- Catastale, 1% (in misura fissa se si tratta di prima casa).

Appare indubbio che un'imposizione così rilevante su ogni singolo trasferimento che abbia ad oggetto beni immobili sicuramente non incentiva la circolazione di tali beni ¹² né favorisce la mobilità dei lavoratori e degli studenti all'interno del paese.

Altra imposta che grava in maniera significativa è l'ICI. Tale tributo colpisce il patrimonio immobiliare, in maniera differenziata secondo ogni singolo Comune, per il solo fatto di esistere. Attualmente risulta essere l'unica imposta patrimoniale che in maniera stabile sopravvive nel nostro paese.

Nell'ambito delle imposte sui redditi immobiliari convivono tassazioni (in base alle aliquote IRPEF di competenza soggettiva) determinate su basi imponibili fittizie ossia le rendite catastali per gli immobili non locati e tassazioni di redditi effettivi da locazione (percepiti o meno).

¹ E' stato spesso rilevato che il tassare i patrimoni al momento del loro trasferimento comporta un effetto di *lock in*, di chiusura, ovvero ostacolo alla circolazione. Cfr. il rapporto del Senato canadese E. L. KOLBER (chair) (2000) *The Taxation of Capital Gains. Report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce*, Toronto, 2000.

² La Nota Trimestrale dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio per il terzo trimestre 2010 (23 novembre 2010) fotografa una situazione del mercato in flessione sia nel settore residenziale (il tasso tendenziale è pari al -2.7%) che in quello terziario e commerciale (il tasso tendenziale per il primo è di -16.9% e per il secondo -10.1%).

Rientrando nell'ambito della imposizione indiretta occorre ricordare l'imposta sulla successioni e donazioni e la Tariffa Rifiuti (TaRi); quest'ultima si configura come un onere fiscale improprio sul settore immobiliare. A tal fine si rileva come la sentenza n. 238/2009 della Corte Costituzionale sulla natura tributaria del corrispettivo per la raccolta ed il trattamento dei rifiuti solidi urbani ed i successivi provvedimenti legislativi (in particolare art. 14, co. 33, del d.l. n. 78/2010 convertito dalla legge n. 122/2010) qualificano detto corrispettivo come tariffa, quindi privo di caratteristiche tributarie. La semplice modifica della denominazione (TARSU, TIA1, TIA2, ecc.) rischia di non cambiare la sostanza: colpire la disponibilità di un immobile.

Ciò anche nella prospettiva dell'imposta unica municipale il rischio concreto è quello di un ulteriore immotivato aumento che avvenga, soprattutto, senza tener conto di un'evidentissima correlazione con le componenti di costo del servizio sia esso gestito in proprio dagli enti locali sia esso appaltato.

Cap. 2 Novità in tema di tassazione degli immobili e relative criticità

Il Consiglio dei Ministri riunitosi il 4 agosto 2010 ha approvato, come richiesto dalle associazioni di proprietari edilizi ed in primo luogo da quelle riunite nel Coordinamento Unitario, uno schema di decreto legislativo attuativo della riforma del federalismo fiscale che prevede:

- i. la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare;
- ii. l'introduzione, dal 2011, della c.d. "cedolare secca" applicabile ai redditi da locazione immobiliare (solo per immobili abitativi);
- iii. l'introduzione, dal 2014, dell'Imposta municipale propria e dell'Imposta municipale secondaria facoltativa.

Allo stato attuale dei lavori il Governo ha trasmesso al Parlamento lo schema del decreto accompagnandolo con una presa d'atto della mancata intesa in Conferenza Unificata Stato Regioni. La novità principale e più immediata è senza dubbio quella della nuova "cedolare secca" sugli affitti: un regime fiscale che il proprietario di immobili locati avrà facoltà di scegliere in alternativa a quello attuale.

A decorrere, quindi, dall'anno 2011, i canoni di locazione relativi ai contratti stipulati per immobili ad uso abitativo e relative pertinenze affittate congiuntamente all'abitazione, potranno essere assoggettati, su opzione del locatore, a questa nuova imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali.

Inoltre, fino all'entrata in vigore della nuova imposta municipale fissata al 2014, per gli affitti a prezzo di mercato, oltre al 20% della cedolare secca introdotta con il decreto attuativo del federalismo per i Comuni, si continuerà a versare il 2% per le registrazioni dei contratti di affitto.

Faranno eccezione solo i contratti a canone concordato che, già dal 2011, potranno essere assoggettati soltanto alla cedolare secca.

Per i contribuenti con aliquote marginali IRPEF alte è facile ipotizzare un sensibile risparmio applicando la cedolare secca mentre, per redditi più bassi, il calcolo del beneficio fiscale diventa complicato da valutare in quanto nella verifica di convenienza bisogna considerare anche le diverse aliquote regionali e comunali riferibili alla residenza del contribuente ed alle possibili detrazioni e deduzioni fiscali (moglie e figli a carico, interessi su mutui, detrazioni per ristrutturazioni edilizie, ect.)

La facoltatività della cedolare secca, quindi, appare opportuna in quanto potrebbe, in alcuni casi, essere più onerosa della tassazione ordinaria.

Partendo, infatti, con il confronto tra le diverse aliquote, senza considerare le aliquote regionali e comunali, si può evidenziare come questo 20% si calcola sul 100% del canone di locazione mentre, attualmente, con la tassazione ordinaria, il contribuente che dichiara il reddito degli affitti versa all'Erario un'aliquota, che varia da un minimo del 23% ad un massimo del 43% oltre alle addizionali regionali e comunali, calcolata sul canone di locazione abbattuto del 15% per i contratti a libero mercato mentre per i cosiddetti "contratti concordati" per le abitazioni ubicate nei Comuni ad alta tensione abitativa (Legge 431/98), alla riduzione forfettaria del 15% si aggiunge una ulteriore detrazione del 30% sul netto (di conseguenza la deduzione complessiva è del 40,5%).

Inoltre le aliquote Irpef vengono successivamente abbattute dalle detrazioni d'imposta, rendendo l'incidenza dell'imposta, in caso di tassazione ordinaria, ancora più bassa.

La cedolare secca potrà essere applicata anche ai contratti di locazione per i quali non sussiste l'obbligo di registrazione.

È solo il caso di sottolineare che la cedolare secca è sostitutiva dell'IRPEF e quindi non si applica alle locazioni di unità immobiliari ad uso abitativo effettuate nell'esercizio di una attività d'impresa o di arti e professioni o da enti non commerciali.

Lo schema di decreto legislativo prevede inoltre che, nel caso di mancata o incompleta registrazione del contratto di locazione, l'Agenzia delle Entrate applicherà, oltre a una sanzione tributaria (che può arrivare al 400% della cedolare secca), anche l'adeguamento automatico del contratto, che si presumerà iniziato alla data dell'accertamento tributario e avrà la durata normale di quattro anni automaticamente rinnovati di altri quattro alla prima scadenza. Il canone sarà pari a tre volte la rendita catastale e con adeguamento annuo all'indice Istat ridotto al 75%.

Questo determinerà per i conduttori un vantaggio enorme nel denunciare il contratto irregolare.

Se il proprietario decide di mettersi in regola entro il 31 dicembre 2010 le sanzioni non si applicheranno.

Viene peraltro data la possibilità ai Comuni di attingere informazioni dalle banche dati dell'Agenzia del Territorio ed avviare accertamenti relativamente ai canoni di locazione non indicati a tassazione.

La seconda novità di rilievo contenuta nello schema di decreto legislativo in materia di federalismo fiscale riguarda, con decorrenza dall'anno 2014, l'introduzione dell'Imposta Municipale Propria (IMP).

Tale imposta, nell'intento del Legislatore, dovrà sostituire le seguenti imposte gravanti sugli immobili:

- IRPEF e addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati.
- Imposta di registro.
- Imposta ipotecaria e catastale.
- Imposta di bollo.
- Imposta sulle successioni e donazioni.
- Tasse ipotecarie.
- Tributi speciali catastali e imposta comunale sugli immobili.

L'aliquota della nuova imposta è ancora da determinarsi mentre il valore imponibile è calcolato nella misura in cui viene rilevato per l'applicazione dell'ICI.

L'IMP non si applica alla abitazione principale e relative pertinenze con esclusione per gli immobili delle categorie catastali A1, A8 e A9.

Viene, inoltre, concessa una riduzione del 50% sull'imposta applicata agli immobili locati i cui titolari hanno la facoltà di applicare in alternativa la cedolare secca. La stessa riduzione viene riconosciuta agli immobili utilizzati per lo svolgimento di attività d'impresa o arti e professioni; particolari norme per l'applicazione delle aliquote devono essere emanate per gli immobili non locati.

In tutti i casi i comuni hanno facoltà di modificare la percentuale nel limite dello 0,30%.

L'imposta si applica anche sugli atti traslativi della proprietà immobiliare con una diminuzione dell'aliquota dal 10% al 8% e dal 3% al 2% per la prima casa con un minimo di € 1.000,00.

Il Legislatore rinvia ai Comuni la facoltà di modificare le percentuali nel limite da 1 a 2 punti.

In attesa della messa a regime dell'IMP, il decreto prevede una ripartizione delle competenze in materia di prelievo derivante dagli immobili ubicati sul territorio di propria competenza fra Regioni, Province e Comuni:

- i. allo Stato: IRPEF, IVA, addizionale energia elettrica e parte della cedolare secca;
- ii. alle Regioni: addizionale regionale, quota parte dell' IRPEF e dell' IVA, IRAP, bollo di circolazione e altre minori;
- iii. alle Province: imposte e tributi minori, imposta RC auto, altre imposte provinciali minori;
- iv. ai Comuni: ICI, TIA oltre alle addizionali.

Quello descritto è l'impianto generale e non particolareggiato della riforma fiscale di ispirazione federalista, ma che può già dare spunto ad alcune osservazioni.

In primo luogo esiste il rischio che nella fase transitoria, prima dell'introduzione dell'IMP, la mancanza di risorse da parte degli Enti locali faccia levitare verso le percentuali massime le aliquote delle addizionali IRPEF.

In secondo luogo la filosofia del federalismo dovrebbe essere quella di avvicinare i cittadini ad una maggiore conoscenza e controllo della destinazione del prelievo, in particolare quello sugli immobili, perché ad oggi manca una qualsiasi correlazione con benefici diretti.

Non ultimo, il fatto di legare l'imponibile dell'IMP al valore catastale, molto spesso iniquo per differenze di valore non giustificate, rischioso perché in caso di aumenti indiscriminati delle rendite catastali si avrebbe un aumento dell'imposizione se non fosse accompagnata da una diminuzione delle aliquote.

Legare, invece, l'IMP al reddito da locazione avrebbe una sua logica dal punto di vista della competitività del territorio e di equità contributiva non trascurando il fatto che, in questo modo, il contribuente avrebbe la possibilità di valutare in anticipo l'impatto fiscale sul suo investimento.

Cap. 4 Analisi, considerazioni e auspici

Di seguito si riportano alcune simulazioni degli effetti prodotti dalla tassazione tramite la cedolare secca confrontati con la tassazione di redditi da fabbricati derivanti da canone libero e da canone concordato.

Le simulazioni vengono determinate sulla base delle seguenti ipotesi:

- i. reddito da fabbricati: a) Euro 5.280; b) 15.750; c) 30.000
- ii. altri redditi considerati: lavoro dipendente
- iii. localizzazione: Comune di Roma

L'analisi condotta consente di rilevare come l'applicazione della cedolare secca dimostri una curva di convenienza crescente al crescere del reddito (fino ad arrivare a dei picchi di risparmio del 50%), la convenienza alla stipula dei contratti a canoni concordati fino a soglie di reddito basse ovvero con una composizione unicamente proveniente da reddito da fabbricati, al di là di questi limiti i contratti a canoni concordati non sembrerebbero essere più convenienti.

Tali calcoli rappresentano lo spunto per ulteriori considerazioni sull'attuale e prospettica tassazione degli immobili.

Il sistema della "cedolare secca", che produce indubbi vantaggi, fa leva sull'emersione del sommerso³; tale previsione non sembra essere condivisa dalla Fondazione IFEL dell'ANCI, secondo la quale la perdita di gettito per i Municipi non riuscirà ad essere compensata dalla presunta emersione. In conseguenza di ciò l'ANCI chiede "l'introduzione di una norma di tutela, per il periodo transitorio, che venga estesa anche oltre il 2011, in base alla quale ai Comuni venga assicurato che le risorse di cui disporranno non potranno essere inferiori a quelle che riceveranno nel corso dell'anno".

E' altresì da rammentare come, nonostante il grande sforzo compiuto dal Legislatore con l'introduzione di questa nuova forma di tassazione, sia ancora oggi elevatissimo il peso fiscale gravante sulla proprietà immobiliare sia essa produttrice di reddito effettivo che soltanto tassata sulla base del reddito figurativo.

Si propone a titolo di studio, e senza alcuna validità scientifica, la seguente esemplificazione relativa alla stima dei costi e dei rendimenti di un investimento immobiliare di euro 1.000.000,00 riguardante un immobile ubicato a Roma in zona di pregio della dimensione di 150 mq, con garage, edificato a fine anni '60 inizio '70 (Tab A).

Si suppone che:

- a) il valore catastale del predetto immobile sia pari a Euro 300.000,00;
- b) la rendita catastale sia di Euro 2.857,00;
- c) l'aliquota ICI sia pari al 7%;

³ "L'emersione del sommerso tiene conto della portata innovativa delle sanzioni, sia sul piano tributario che su quello civilistico, previste dal decreto: lo schema emergente prevede infatti entrate dell'ordine del 15% nel 2011, 25% nel 2012 e 35% nei due anni successivi" Fabrizia Lapecorella, Direttrice Generale del Dipartimento delle Finanze – Audizione Commissione per il Federalismo fiscale e Commissione Bilancio.

- d) le spese condominiali siano pari Euro 3.000,00 annui e quelle straordinarie pari a Euro 1.800,00⁴.

Di seguito si riporta, dapprima, la stima dei costi di acquisto come seconda casa e successivamente ulteriori due ipotesi:

- i. l'ipotesi della locazione ad euro 30.000 annui usufruendo per la tassazione della cedolare secca;
- ii. l'ipotesi della tenuta a disposizione dell'immobile conservando non locato anche a cagione di mancanza di domanda ed assoggettandolo ad una aliquota Irpef del 23%.

a)	valore venale	1.000.000
b)	valore catastale	300.000
c)	imposta ipotecarie catastali (10% su a))	30.000
d)	spese notarili	7.500
e)	spese di intermediazione (2,5% su a))	25.000
F)	ristrutturazione (€ 500/mq)	75.000
	Totale investimento (a)+c)+d)+e)+f))	1.137.500

⁴ Nell'ambito delle spese straordinarie si ipotizzano anche i costi connessi ad adeguamenti normativi quali ad esempio a solo titolo esemplificativo e non esaustivo: libretto casa, certificato energetico ecc.

La seguente tabella riporta l'ipotesi dei costi fiscali e non afferenti il reddito prodotto dalla locazione dell'immobile

Tab. B: Rendimento immobile locato	
Reddito	30.000
Cedolare secca	6.000
ICI 7 per mille	2.100
Reddito al netto delle imposte	21.900
Spese straordinarie	900
Reddito netto	21.000

Nella successiva tabella riportiamo i costi che il proprietario dovrebbe sostenere nel caso in cui tenesse l'immobile a disposizione

tab. C Immobile a disposizione	
ipotesi irpef 23%	
Rendita catastale (maggiorata di 1/3)	3.809
Irpef 23%	- 876
Addizionale Regionale (0,9%)	- 34
Addizionale Comunale (0,5%)	- 19
ICI 7%	- 2.100
Tari (stimata 1 abitante)	- 365
Totale Imposizione	- 3.394
Spese condominiali	- 3.000
Spese straordinarie	- 1.800
Totale costo annuo della proprietà	- 8.194

Ne deriva che nel caso della locazione il rendimento lordo sarebbe pari al 2,64% e quello netto al 1,84%.

Nel caso, invece, dell'immobile non locato, in virtù della tassazione sulla rendita figurativa, della Imposta "patrimoniale" ICI, della rinnovata Tariffa sui rifiuti e dei costi connessi alla gestione dell'immobile, il proprietario viene aspramente colpito anche in assenza di un'effettiva rendita

percepita⁵, con un costo annuo che può essere stimato, nel caso di specie, in Euro 8.194 a fronte di nessun ricavo generato dall'investimento.

Si è giunti, dunque, ad un punto limite oltre il quale qualunque ipotesi di nuova tassazione — ricordiamo che ad oggi non è dato conoscere le determinazioni sia nazionali che degli enti locali attuative del federalismo fiscale — renderebbe improduttivo l'investimento immobiliare con conseguenti danni all'economia prodotti dal blocco anche degli investimenti nel settore edificatorio nonché l'incremento dei canoni di locazione per recuperare la crescente imposizione.

Per il rilancio del mercato delle locazioni anche per il tramite della riduzione dei canoni e per far fronte alla diffusa crisi abitativa — comunque diffusa a causa della congiuntura che ha depresso il potere d'acquisto dei salari, con la conseguenza che una fascia intermedia di cittadini si trova per ragioni di reddito nella condizione di non poter partecipare ai concorsi per gli alloggi pubblici né d'altro canto di acquistare la propria casa — si ritiene auspicabile l'assunzione di alcuni provvedimenti quali ad esempio:

- la tassazione, per le persone fisiche, dei redditi da locazione solo se effettivamente percepiti ed eliminazione di tutte le forme di tassazione dei redditi figurativi;
- l'estensione a favore delle persone fisiche della “cedolare secca” anche per la locazione degli immobili non residenziali;
- il riconoscimento al contratto di locazione di titolo esecutivo quale mezzo per ovviare all'incertezza delle procedure di rilascio degli immobili ed al relativo costo;
- il necessario ripristino del già previsto, dall'art. 8 della legge n. 431/1998, abbattimento della base imponibile del 40,5;
- non lasciare ai Comuni, nella riforma del Catasto, la determinazione dell'estimo;
- eliminazione dei costi indotti da provvedimenti normativi senza alcun valore percepito dai cittadini: libretto casa; certificazione energetica; certificazione acustica, ecc..

⁵ Si omette per semplicità di lettura la stima di tutti i costi connessi e conseguenti al mancato pagamento dei canoni di locazione, alle spese di recupero di tali somme, ai costi di ristrutturazione successive alla locazione. Tali costi evidentemente vanno a ridurre ulteriormente la redditività dell'investimento. Altresì a fronte della considerazione di un apprezzamento dell'investimento nel corso degli anni è da considerare l'andamento ciclico del mercato immobiliare e comunque la minore velocità di smobilizzo dell'investimento.



Fiscalità Edilizia

ALLEGATO 5

**Valutazioni sulle disposizioni
contenute nel 4° Schema di
Decreto Legislativo attuativo del
Federalismo fiscale**

- FEDERALISMO MUNICIPALE-

**Audizione dell'ANCE presso la
Commissione Parlamentare per l'attuazione del
federalismo fiscale**

Roma, 22 novembre 2010

PREMESSA

“CEDOLARE SECCA” SUGLI AFFITTI (ART.2)

NUOVA IMPOSTA MUNICIPALE SUGLI IMMOBILI (ART.3-7)

1. IMU di possesso (artt. 3-5).....
2. IMU di trasferimento (artt. 3, 4 e 6).....
3. IMU secondaria (art.7)

Premessa

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 percosso dal prelievo) all'ente pubblico territoriale (percettore delle Entrate), che va ad assumersi piena responsabilità dei risultati ottenuti nella gestione del territorio locale con entrate proprie (principalmente, IMU e "cedolare secca" 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.

In particolare, tra i diversi Decreti attuativi del Federalismo fiscale, lo Schema normativo sulla fiscalità municipale appare l'unico in cui possa trovare spazio una sorta di "imposizione di scopo", il cui gettito, cioè, può essere facilmente "manovrato" al fine di destinarlo, in parte, al finanziamento di opere e servizi di pubblica utilità, i cui vantaggi si riverberano sulla cittadinanza che fruisce direttamente degli stessi.

Occorre, tuttavia esprimere, alcune considerazioni sulle possibili criticità che potrebbero emergere non soltanto nella fase di prima applicazione dei Decreti attuativi del federalismo fiscale (ai sensi della legge 42/2009), ma anche 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 territoriali (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.

L'indice del carico fiscale per le aziende, compresi gli oneri contributivi, è pari al 68,6% dei profitti commerciali (+24,4% rispetto alla media UE — *Fonte: Indagine comparata condotta congiuntamente dalla Banca Mondiale e da Price Waterhouse Coopers su 183 Paesi del Mondo*).

In sostanza, 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.

Pertanto, l'ANCE auspica che, nella fase di emanazione dei Decreti attuativi della legge 42/2009, venga effettivamente assicurato il divieto di doppie imposizioni.

Parallelamente, occorre **garantire l'invarianza del gettito** derivante dalla tassazione sugli immobili, al fine di evitare un aggravio del prelievo fiscale che, specie in una fase di difficile ripresa dalla crisi economica in atto, produrrebbe come unico effetto un aumento dei costi delle imprese, rallentando, tra l'altro, l'avvio di nuove attività economiche.

In particolare, il rischio di aumento del prelievo per le imprese è connesso al permanere dell'IRPEF e dell'IRES, accanto all'IMU, per i soggetti diversi dalle persone fisiche (imprese e società).

Di seguito si riporta l'analisi delle misure che più di altre presentano elementi di interesse per il settore delle costruzioni.

"Cedolare secca" sugli affitti (art.2)

L'art.2 dello Schema di Decreto Legislativo stabilisce che, dal 2011, per contratti di locazione di abitazioni e relative pertinenze, stipulati da privati persone fisiche, si applicherà, a scelta del locatore, un'imposta sostitutiva dell'IRPEF nella misura del 20%.

Contestualmente all'introduzione della nuova forma di imposizione, viene inasprito il regime sanzionatorio connesso alla mancata registrazione dei contratti di locazione ed estesa l'ipotesi di nullità anche per i contratti registrati a canone inferiore a quello effettivo e per la registrazione di contratti di comodato fittizio.

In ogni caso, la nuova disciplina sanzionatoria non viene applicata, qualora la registrazione del contratto sia effettuata entro il 31 dicembre 2010.

L'approvazione della "cedolare secca" sugli affitti, in linea generale, deve essere valutata positivamente, poiché accoglie le istanze da tempo avanzate dall'ANCE, che ritiene che una delle maggiori cause della forte evasione fiscale del nostro Paese sia riconducibile all'eccessiva incidenza fiscale che, per taluni redditi, supera il 50%.

La sua entrata in vigore, prospetticamente, attrarrà nuovi investimenti nel settore dell'edilizia abitativa, anche se gli effetti sulle nuove costruzioni saranno minori rispetto alle nostre attese, applicandosi la nuova disciplina anche al mercato dell' "usato" (contrariamente a quanto proposto dall'ANCE che ne limitava l'applicabilità agli affitti di abitazioni di nuova costruzione od incisivamente ristrutturare).

Positivi anche gli effetti sul recupero dell'evasione, anche se sarebbero stati maggiori qualora, mediante lo strumento del "contrasto d'interessi", fosse stata prevista una detrazione speculare a favore degli inquilini, riferita al canone di locazione (la sostituzione con la "cedolare secca" anche dell'imposta di registro sui contratti di locazione non appare sufficiente per garantire il recupero dell'evasione nel comparto degli affitti).

Da tempo, infatti, l'ANCE sostiene che il "contrasto di interessi", tra fornitore e cliente, è lo strumento migliore per il recupero del sommerso. Le esperienze in tema di detrazione per i lavori di ristrutturazione edilizia e di riqualificazione energetica degli edifici (36% e 55%) sono la dimostrazione della virtuosità di tali strumenti, non solo per il recupero di gettito, ma anche per l'incremento delle attività (gli effetti positivi sono attestati anche dalle ultime proroghe delle due agevolazioni, che riconoscono gli effetti positivi sul bilancio dell'Erario).

In ogni caso, si ritiene necessario **garantire il rispetto del termine del 2011 per l'entrata in vigore della "cedolare secca"**, come espressamente previsto nello Schema all'esame di questa Commissione.

Ciò premesso, vanno considerate alcune criticità che emergono sul tema:

1. applicabilità della "cedolare secca" alle sole locazioni di abitazioni effettuate da privati non esercenti attività commerciale

Fermo restando il rispetto dei principi fondamentali del nostro sistema tributario, tra l'altro soggetti ad imminente revisione tenuto conto dell'annunciata riforma tributaria, appare opportuno studiare dei meccanismi agevolativi analoghi a quelli previsti per le persone fisiche, anche con riferimento al reddito d'impresa derivante dalla locazione di fabbricati in genere, e in particolare abitativi.

Infatti, specie in periodi di congiuntura economica negativa come quella che stiamo vivendo e che ciclicamente si ripropone, il mercato dell'affitto, in particolare nel comparto residenziale, rappresenta uno sbocco alternativo alla cessione del magazzino delle nostre imprese ("beni merce" delle imprese edili).

In ogni caso, restando nell'ambito dei confini normativi proposti nello Schema di Decreto, è opportuno quantomeno **estendere la "cedolare secca" anche con riferimento alle locazioni di abitazioni effettuate dalle imprese, per le quali il reddito imponibile è determinato, così come accade per i privati, mediante il criterio della rendita catastale (art.90 del D.P.R. 917/1986) e cioè per gli immobili abitativi "patrimonializzati".**

Per contro, per restare alle persone fisiche cui si applica la "cedolare secca", al fine di stimolare più incisivamente l'investimento immobiliare destinato alla successiva locazione, **si ritiene opportuno estendere tale regime sostitutivo anche alle locazioni di fabbricati strumentali** (ad esempio, uffici e negozi) **posseduti da privati persone fisiche**, nella convinzione che, anche in tal caso, si avrebbero effetti positivi sul recupero dell'evasione.

Non è chiara, infatti, la ragione dell'esclusione di tali immobili dal regime fiscale agevolato.

2. inasprimento del regime sanzionatorio in caso di mancata registrazione del contratto o di registrazione a canone inferiore a quello reale e registrazione di comodato fittizio

E' necessario chiarire se il nuovo impianto sanzionatorio, che modifica la normativa vigente, si applichi solo nell'ipotesi di contratti di locazione per i quali il locatore possa esercitare l'opzione per la "cedolare secca" (locazioni di immobili residenziali effettuate da privati), ovvero se valga per la generalità dei contratti di locazione, che, per contro, restando soggetti all'ordinaria disciplina, sono esclusi dal "premio fiscale".

Ulteriori dubbi permangono anche sull'applicabilità delle nuove sanzioni unicamente per i contratti stipulati a partire dalla data di entrata in vigore del Decreto Legislativo (1° gennaio 2011), ovvero anche con riferimento ai contratti in essere alla medesima data.

In tal ambito, è necessario evitare i dubbi interpretativi ed il conseguente contenzioso che sicuramente si scatenerà in materia, all'indomani dell'entrata in vigore delle nuove disposizioni.

Suscita perplessità, infine, l'efficacia della "sanatoria" concessa dal Legislatore per i contratti "registrati" entro il 31 dicembre 2010, ai sensi dell'art.2, comma 10, dello Schema di Decreto. In altri termini, dal dettato normativo non appare evidente se la "registrazione in sanatoria" dei suddetti contratti:

- escluda automaticamente l'applicabilità del nuovo regime sanzionatorio;
- esoneri il contribuente anche dal rischio di eventuali ulteriori accertamenti fiscali relativamente ai periodi d'imposta precedenti.

In conclusione, **si auspica che tale normativa sia opportunamente integrata, prima dell'approvazione definitiva del Decreto.**

Nuova imposta municipale sugli immobili (art.3-7)

*L'art.3 dello Schema di Decreto Legislativo stabilisce che, dal 2014, verrà introdotta l'Imposta Municipale Unica, sostitutiva di tutti i tributi sugli immobili. In particolare, la nuova imposta municipale sarà distinta in **IMU principale** (cd. IMU propria) ed **IMU secondaria** (quest'ultima facoltativa).*

*Inoltre, a seconda del presupposto impositivo (possesso di immobili, o trasferimento degli stessi), l'**IMU principale** si distinguerà in "**IMU di possesso**" e "**IMU di trasferimento**".*

IMU di possesso (artt. 3-5)

L'IMU di possesso sarà dovuta dal proprietario o dal titolare di diritti reali sugli immobili, inclusi i terreni, le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, nonché gli immobili strumentali, o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa (l'unica eccezione è relativa all'abitazione principale "non di lusso" che sarà esclusa da tassazione).

L'IMU di possesso sostituirà l'ICI, compresa quella dovuta dalle imprese proprietarie degli immobili, e l'IRPEF, comprensiva delle addizionali, relativa agli immobili non locati.

Inoltre, viene prevista una riduzione al 50% della nuova imposta, nelle seguenti ipotesi:

- o locazione dell'immobile,
- o possesso di immobili relativi all'esercizio dell'attività d'impresa, arti e professioni, o posseduti da enti non commerciali.

Sotto il profilo generale, è apprezzabile l'obiettivo di semplificazione e l'esclusione da tassazione delle sole abitazioni "non di lusso" destinate ad abitazione principale, anche se qualsiasi valutazione sull'impatto del nuovo tributo potrà esprimersi solo dopo la definizione dell'aliquota (i tributi sostituiti valgono 11,5 miliardi di euro, di cui circa 10 miliardi di ICI – Fonte: *Relazione Tecnica dello Schema di Decreto Legislativo*).

Tuttavia, relativamente agli immobili posseduti dalle imprese, emergono alcuni aspetti critici della disciplina, ai quali occorre porre rimedio per evitare un aggravio del "costo fiscale" connesso all'esercizio dell'attività d'impresa.

a) riduzione dell'imposta al 50% per gli "immobili relativi all'esercizio dell'attività d'impresa, arti o professioni"

Emerge la necessità di chiarire la locuzione di "beni relativi all'impresa", per i quali è prevista la riduzione al 50% della nuova imposta municipale.

Infatti, ai fini delle imposte sui redditi, l'art.43 del D.P.R. 917/1986 identifica, con tale definizione, gli immobili strumentali (per natura o per destinazione), ossia "gli immobili utilizzati esclusivamente per l'esercizio ... dell'impresa commerciale da parte del possessore".

In tal ambito, la giurisprudenza ha da tempo chiarito che, da tale locuzione, sono esclusi i "beni oggetto dell'attività dell'impresa" (ad esempio le abitazioni costruite per la vendita, che costituiscono "beni merce").

Tuttavia, si rileva che, per le imprese individuali, il "bene relativo all'impresa" è riconducibile anche al "bene alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa" (cfr. art.65, comma 1, e art.85 del D.P.R. 917/1986).

Ferma restando la posizione dell'ANCE in ordine all'esclusione dei "beni merce" (cd. "magazzino delle imprese edili") dall'ambito applicativo della nuova imposta municipale (come, del resto, da sempre sostenuto ai fini ICI), occorre che **venga quantomeno riconosciuta la nozione più ampia possibile di "beni relativi all'impresa", comprendendo nella stessa tutti gli immobili rilevati in bilancio**, sia tra le immobilizzazioni (beni strumentali e beni patrimonializzati), sia tra i "beni merce".

Un'interpretazione "restrittiva" di tale definizione ("beni relativi all'impresa" solo immobili strumentali) renderebbe assolutamente necessario un intervento volto a garantire, come avviene oggi per l'ICI, la riduzione del tributo per i "beni merce" delle imprese edili, per evitare che l'introduzione dell'IMU di possesso si traduca in un pesante aggravio dell'imposizione sui beni destinati alla vendita.

Il pagamento attuale dell'ICI, e dal 2014 dell'IMU, sul magazzino delle nostre imprese è, infatti, una distorsione dell'attuale regime fiscale, che finisce per colpire proprio nei momenti di difficoltà dell'impresa edile, che non riesce a vendere quello che ha costruito, e rappresenta un prelievo iniquo, unico nel suo genere, che colpisce l'"invenduto" delle imprese.

Tale problema è stato riconosciuto, anche se in maniera insufficiente, dal Legislatore in sede di approvazione dell'ICI (art.8, comma 1, D.Lgs. 504/1992), prevedendo che i Comuni possono stabilire un'aliquota ICI ridotta, proprio per gli immobili alla cui produzione e scambio è diretta l'attività d'impresa.

In conclusione, l'approvazione dell'IMU rappresenta l'occasione giusta per garantire l'esclusione dall'imposta (o la riduzione al 50%, come "bene relativo all'impresa") del "magazzino" delle imprese edili.

b) sostituibilità dell'IMU di possesso all'IRPEF e relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati

Si rilevano difficoltà nella comprensione della *ratio* della disposizione.

In sostanza, è necessario che venga chiarito se l'IMU sia sostitutiva dell'IRPEF, e relative addizionali, solo per gli immobili non locati posseduti da persone fisiche non esercenti attività commerciale, ovvero se la medesima disposizione trovi applicazione anche per le abitazioni "patrimonializzate" non locate, possedute dall'impresa soggetto IRPEF, il cui reddito imponibile viene determinato con criteri fondiari.

Inoltre, per i soggetti IRES, non essendo l'IMU sostitutiva delle imposte dirette, ma aggiungendosi a queste (seppur ridotta alla metà), esiste il rischio di un pesante aggravio del "costo fiscale" rispetto al vigente sistema impositivo sugli immobili, qualora l'aliquota dell'IMU di possesso sia più onerosa dell'attuale ICI.

Pertanto, l'ANCE auspica la **sostituibilità dell'IMU anche con riferimento all'IRES (oltreché all'IRPEF) per le abitazioni, non locate, possedute dalle imprese e società** (il cui reddito è determinato con criteri fondiari - art.90 D.P.R. 917/1986).

In alternativa, per evitare aggravii di prelievo per le imprese e le società, occorre prevedere aliquote IMU di possesso differenziate per i soggetti per i quali oltre che l'ICI,

l'IMU sostituisce anche le imposte sul reddito dell'immobile, rispetto a quelli per i quali resta comunque esigibile anche l'IRPEF o l'IRES (in tal caso, l'aliquota dovrebbe essere fissata in misura inferiore in modo da non produrre comunque un aumento di prelievo).

IMU di trasferimento (artt. 3, 4 e 6)

L'IMU di trasferimento si applicherà per tutti gli atti a titolo oneroso (compravendite) o gratuito (successioni e donazioni) non soggetti ad IVA, relativi ad immobili di qualsiasi specie (residenziali e non), con le seguenti aliquote:

- o 2% per l'acquisto di "prima casa" (sostituirà le attuali imposta di Registro al 3% e imposte Ipotecarie e Catastali dovute in misura fissa, pari a 168 euro cadauna),
- o 8% per l'acquisto di tutte le altre tipologie di immobili -seconda casa ed immobili non abitativi- (sostituirà le attuali imposta di Registro al 7% e imposte Ipotecarie e Catastali dovute in misura proporzionale, pari al 3%).

La nuova imposta non si applicherà sui trasferimenti soggetti ad IVA e la sua entrata in vigore (dal 2014) abrogherà e sostituirà tutte le agevolazioni tributarie (comprese quelle contenute in leggi speciali), attualmente vigenti per i trasferimenti soggetti ad imposta di registro.

Anche per l'IMU di trasferimento è apprezzabile l'obiettivo di semplificazione, che viene ad essere perseguito attraverso l'accorpamento dei vari tributi (in particolare, imposta di registro, ipotecaria e catastale) che gravano sui trasferimenti immobiliari, fatta eccezione per l'IVA, la cui disciplina, regolata a livello comunitario, non può subire modifiche (gettito stimato annuo pari a circa 6,5 miliardi di euro, a fronte di un gettito relativo ai tributi sostituiti pari a circa 5,95 miliardi di euro - *Fonte: Relazione Tecnica dello Schema di Decreto Legislativo*).

Da rilevare, però, che tale obiettivo viene pienamente raggiunto solo con riferimento alle operazioni poste in essere da privati non esercenti attività commerciale.

Per le imprese, invece, l'entrata in vigore della nuova imposta accentua le criticità fiscali, già rilevabili a sistema vigente, connesse, sia alla disparità di trattamento tra compravendite soggette ad IVA e quelle soggette a registro (in futuro ad IMU), sia all'onere fiscale gravante sull'attività produttiva.

a) allargamento della disparità di trattamento tra compravendite soggette ad IVA e quelle soggette a registro (in futuro ad IMU)

La nuova imposta municipale sui trasferimenti accentua il divario tra il prelievo fiscale inerente il trasferimento di fabbricati da parte delle imprese (operazioni soggette ad IVA), da quello in cui il cedente è un privato (operazioni oggi soggette a registro e dal 2014 all'IMU).

Infatti, mentre le cessioni effettuate da imprese possono arrivare, nell'ipotesi di acquisto di fabbricati strumentali, ad un prelievo massimo del 24% (IVA al 20%, imposta di registro in misura fissa ed imposte ipotecaria e catastale complessivamente pari al 4%), le cessioni effettuate da privati sconteranno al massimo l'imposta municipale con aliquota dell'8% (attualmente registro ed imposte ipotecaria e catastale sono complessivamente pari al 10%).

Il divario crescerà anche nel caso di cessione di "prima casa": l'acquisto da imprese sconta l'IVA al 4% e le imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, pari a 168 euro cadauna, mentre l'acquisto da privati sarà soggetto all'IMU del 2% (oggi, la stessa operazione sconta l'imposta di registro al 3% e le imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, pari a 168 euro cadauna).

E', quindi, auspicabile pervenire ad un'equiparazione del prelievo tra le due operazioni, che renda indifferente per l'acquirente acquistare da un'impresa piuttosto che da privati.

A tal fine, non potendo agire sull'aliquota IVA, regolata dalle Direttive comunitarie, sarebbe opportuno prevedere, **quantomeno per l'acquisto della "prima casa", una detrazione d'imposta, riconosciuta all'acquirente, pari al 50% dell'IVA corrisposta sull'acquisto.**

Ulteriore criticità emerge, inoltre, in merito alla corretta interpretazione della locuzione "atti sottoposti ad IVA", esclusi dall'ambito applicativo della nuova imposta.

Non è chiaro, infatti, se in tale concetto rientrino anche le operazioni esenti da IVA, quali ad esempio le cessioni di abitazioni effettuata dopo 4 anni dall'ultimazione dei lavori (che rientrano, comunque, nel campo di applicazione del tributo).

b) soppressione di tutte le agevolazioni tributarie per gli atti soggetti a IMU di trasferimento

Il provvedimento prevede che, con l'entrata in vigore dell'IMU di trasferimento, siano abrogate tutte le agevolazioni (comprese quelle contenute in leggi speciali), attualmente vigenti per i trasferimenti soggetti ad imposta di registro.

Tale disposizione comporterebbe, in particolare per le imprese edili, un grave danno, nel presupposto che, per queste, tali operazioni intermedie sono necessarie al reperimento della "materia prima" (acquisto di aree edificabili o di fabbricati fatiscenti) su cui avviare i nuovi interventi edilizi.

Pertanto, **occorre verificare l'effetto della nuova disciplina sui trasferimenti di aree edificabili o di immobili da ristrutturare, non soggetti ad IVA ma ad imposta di registro, garantendo l'azzeramento, o quantomeno il riconoscimento di un trattamento fiscale di favore (ai fini IMU), per tutti i trasferimenti finalizzati all'attuazione di programmi di sviluppo del territorio** (attualmente, infatti, tali operazioni, a particolari condizioni, scontano un'imposta di registro ridotta).

IMU secondaria (art.7)

L'art.7 dello Schema di Decreto Legislativo stabilisce che i Comuni avranno facoltà, dal 2014 e previa consultazione popolare, di istituire un'imposta sostitutiva di altri tributi di propria competenza, quali la TOSAP/COSAP e l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni (cd. "IMU facoltativa").

In merito alla facoltà dei Comuni di istituire l'IMU secondaria, sostitutiva dei altri tributi di propria competenza, occorre evitare il rischio che non vengano confermate le attuali

agevolazioni TOSAP/COSAP per le imprese di costruzioni, relativamente alle occupazioni di suolo pubblico per cantieri inferiori a 30 giorni.

ALLEGATO 6



Roma, 22 novembre 2010

Audizione presso la Commissione Parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale

Premessa

La definizione di un nuovo assetto delle entrate comunali costituisce un importante passaggio per l'attuazione della legge n. 42 del 2009. Il federalismo fiscale deve trovare con riferimento ai comuni un regime di stabile responsabilizzazione delle amministrazioni comunali, che devono essere messe in grado di far fronte al proprio finanziamento superando il criterio della spesa storica e senza il ricorso ai trasferimenti statali, se non per ciò che riguarda i dispositivi specificamente connessi alla perequazione delle differenti capacità fiscali, come previsto dalla stessa legge 42.

Lo schema di decreto legislativo in esame si pone l'obiettivo di trasformare in gettiti devoluti ed in tributi propri i trasferimenti erariali "fiscalizzabili", in relazione ai criteri stabiliti in sede Copaff¹, quantificabili in circa 14,41 mld. di euro, di cui 12,51 mld. relativi ai territori delle Regioni a statuto ordinario.

Lo schema di provvedimento disegna un sistema di fiscalità comunale fortemente basato sui cespiti immobiliari, recependo così una delle istanze più diffuse circa l'opportunità di ancorare l'autonomia fiscale dei Comuni a cespiti legati al territorio, connessi con le funzioni istituzionali in materia urbanistico-edilizia e soggetti a valorizzazione per effetto degli interventi sul tessuto socioeconomico locale nel cui ambito la spesa comunale gioca un ruolo non secondario.

Come vedremo, non vengono tuttavia risolte le problematiche connesse ad un più organico rapporto tra strumenti di prelievo e platea dei contribuenti, che nel quadro delineato dal decreto resta sostanzialmente limitata ai possessori di immobili eccedenti l'abitazione principale. Il prelievo relativo a quest'ultimo cespite – ben più diffuso tra tutti gli strati sociali e pertanto con più spiccate caratteristiche di responsabilizzazione fiscale – è non solo precluso sotto il profilo patrimoniale dalla previsione dell'art. 11 (co.1, lett.b), ma anche abolito per ciò che riguarda l'imposizione sul reddito figurativo, escluso dall'Irpef da circa un decennio.

¹ *Prima relazione sui trasferimenti*, Roma 8 giugno 2010, allegata alla *Relazione sul Federalismo fiscale* presentata dal Governo alle Camere il 30 giugno 2010. I trasferimenti presi in considerazione ai fini della fiscalizzazione si riferiscono a fondi erogati dal solo Ministero dell'Interno e caratterizzati da criteri di generalità e continuità (tipo "A") anche se non tutti destinati alla totalità degli enti (tipo "B"), escludendo quindi i fondi erogati ai Comuni da ministeri diversi e dalle Regioni, nonché quelli inequivocabilmente riconducibili alla nozione di "contributo speciale".

Lo schema di decreto è stato presentato nella versione originariamente trasmessa dal Governo alla Conferenza Unificata, ai fini dell'espressione del parere dei Comuni, delle province e delle Regioni. Come è noto, i Comuni hanno deciso di non esprimere il parere, con un documento presentato agli atti della Conferenza e riprodotto tra i materiali presentati dal Governo all'esame della Commissione in quanto non ancora risolte degli elementi di dubbio posti da anci durante l'istruttoria tecnica che si elencano di seguito.

Le due fasi di attuazione del decreto sul Federalismo municipale

I decreto disegna due distinte fasi per l'entrata a regime del nuovo assetto delle entrate comunali, le cui caratteristiche vengono di seguito passate in rassegna unitamente alle problematiche che specificamente pongono sotto il profilo della sostenibilità economico-finanziaria per il comparto dei Comuni.

Sia nella fase transitoria, che nell'assetto a regime, il dispositivo proposto dal Governo prevede rilevanti interventi sul regime di prelievo relativo agli immobili con possibili effetti sugli equilibri della finanza comunale che – ove possibile sulla base delle informazioni rese disponibili dal MEF e dalle Agenzie fiscali – vengono valutati nel seguito di questo documento.

Il periodo transitorio – 2011-2013

Nel corso della fase transitoria viene devoluto ai Comuni il gettito dei seguenti tributi erariali sugli immobili:

1. imposta di registro ed imposta di bollo sugli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131 (compravendite immobiliari);
2. imposte ipotecaria e catastale, esclusi gli atti soggetti ad IVA;
3. imposta sul reddito delle persone fisiche, in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario (scorporo della componente immobiliare dell'Irpef);
4. imposta di registro ed imposta di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
5. tributi speciali catastali;
6. tasse ipotecarie;
7. cedolare secca sugli affitti (di nuova istituzione, in sostituzione dell'applicazione ordinaria dell'Irpef sul reddito da locazione)

La gradualità dell'attribuzione e l'equilibrio territoriale vengono realizzati attraverso l'istituzione di un fondo sperimentale di riequilibrio della durata di 5 anni. Comunque il fondo cessa nel momento in cui diventa operativo il fondo perequativo di cui alla legge 42 (art.13).

Il fondo sperimentale è diviso in due sezioni, una di cui fanno parte l'Irpef sugli immobili e la cedolare secca, l'altra di cui fanno parte gli altri tributi devoluti (le imposte indirette erariali sugli immobili).

L'addizionale comunale sul consumo di energia elettrica delle famiglie, che fornisce oggi un gettito pari a circa 730 mln. di euro, viene riacquisita dallo Stato a fini sostanzialmente semplificativi.

Con accordo di Conferenza Stato-città e autonomie locali vengono stabilite le modalità di riparto del fondo di riequilibrio e la misura della percentuale del gettito devoluto che viene destinata al comune ove il gettito si è formato.

I criteri attualmente indicati sono: la determinazione dei fabbisogni standard, “ove effettuata” ed i “risultati della partecipazione dei Comuni” all’accertamento erariale dei tributi erariali, anche con riferimento ai consigli tributari. Già nel documento presentato in Conferenza Unificata l’Anci ha proposto di abolire il riferimento alla partecipazione all’accertamento, in quanto incongruo

La norma dispone inoltre modalità “semplificate e forfetizzate” per i piccoli Comuni, da individuare in fase di attuazione.

Al fine di garantire la neutralità finanziaria dell’operazione, lo schema di decreto prevede una compartecipazione statale agli stessi gettiti devoluti ai Comuni, che si prevedono di ammontare superiore alle risorse oggetto di fiscalizzazione. L’efficacia della devoluzione è condizionata alla individuazione dell’aliquota della compartecipazione statale.

La previsione di una sorta di “compartecipazione inversa” non consente di evidenziare con chiarezza l’entità della devoluzione di gettito ai Comuni ed appare opportuno modificarla con la determinazione di un cespite specifico, individuabile ad esempio tra i redditi immobiliari, al quale i Comuni possano compartecipare nella misura necessaria ad assicurare il raggiungimento delle risorse da trasferimento oggetto di fiscalizzazione.

La quota di compartecipazione può essere rivista in relazione all’individuazione di ulteriori trasferimenti suscettibili di fiscalizzazione (quindi in aumento), nonché per effetto delle eventuali “economie” derivanti dalla determinazione dei fabbisogni standard, ovvero da esigenze di “rispetto dei saldi programmati di finanza pubblica”. Tali ultimi riferimenti appaiono, invero, non coerenti con le recenti disposizioni contenute nel decreto sull’introduzione dei fabbisogni standard e – più in generale – da abolire in quanto riguardanti aspetti di generale compatibilità dell’attuazione del federalismo fiscale che trovano precisa trattazione nelle clausole di salvaguardia e nei relativi istituti di verifica e vigilanza della legge 42.

In particolare, il rispetto dei saldi di finanza pubblica è garantito dalla compartecipazione statale e dagli obiettivi posti dal patto di stabilità interno, i fabbisogni standard non possono essere ora collegati alle entrate future, il finanziamento della spesa in base ai fabbisogni standard concerne invece il fondo perequativo di cui alla legge 42.

Il gettito derivante dall’accatastamento degli immobili mai censiti è riservato interamente ai Comuni, la quota di gettito da destinare ai Comuni per effetto della partecipazione all’accertamento dei tributi erariali sale al 50% e viene rafforzata la possibilità di accesso alle banche dati dell’anagrafe tributaria in relazione ai cespiti devoluti. Tale previsione riprende parte delle proposte a suo tempo formulate da Anci per rafforzare gli strumenti disponibili in sede locale per il contrasto all’evasione.

Fin dal 2011, il decreto introduce una rilevante riforma della tassazione sui redditi da locazione immobiliare con l’introduzione di una cedolare secca.

Il nuovo prelievo è opzionale, a scelta del contribuente, ed è riservato alle persone fisiche proprietarie di immobili ad uso abitativo dati in affitto. La cedolare secca è sostitutiva dell’Irpef e dell’imposta di bollo. Per quanto riguarda l’imposta di registro, l’assorbimento nella cedolare secca avviene fin dal 2011 nel caso delle abitazioni locate a canone “concordato”, secondo il regime previsto dalla l. 431/1998. Tale limitazione viene abolita a decorrere dal 2014, senza alcuna diversa previsione circa l’incentivazione fiscale di tali rapporti contrattuali.

L’aliquota viene fissata al 20% del reddito derivante dall’immobile, senza l’applicazione delle deduzioni forfetarie (-15%) tipiche del regime ordinario Irpef. L’aliquota nominale adottata corrisponde pertanto

al 23,53% se applicata alla base imponibile ridotta del regime ordinario Irpef. La Relazione tecnica al decreto ipotizza un rilevante recupero di base imponibile oggi sottratta all'Irpef, per gettiti aggiuntivi pari a circa 440 mln. di euro nel 2011, cui si aggiungerebbero ulteriori 170 mln. circa per ciascuno degli anni 2012-2013. Tale effetto parzialmente compensativo della diminuzione del carico fiscale (in media i redditi immobiliari vengono oggi tassati con l'Irpef intorno al 32%) deriverebbe dalla deterrenza recata dalle nuove norme sanzionatorie inserite nel decreto (articolo 2, commi 5 e 8), nonché dal rafforzamento del contrasto all'evasione anche con il concorso dei Comuni e dalla conseguente emersione di redditi da locazione relativi ad immobili oggi dichiarati "a disposizione".

Dalla Relazione tecnica allo schema del decreto si acquisisce la seguente quantificazione previsionale dei gettiti devoluti e delle entrate comunali da trasferimento abolite:

Riepilogo sostituzione trasferimenti statali con gettito tributi immobiliari

	Voce di entrata	2010	Stima 2011
1	Trasferimenti statali	14,45	12,95
2	Gettito addizionale energia elettrica attribuito allo stato (già comunale)	0,73	0,73
3	Totale risorse da sostituire		13,68
4	Gettito tributi immobiliari devoluto ai comuni - Totale		15,58
	di cui:		
5	<i>Imposte indirette sugli immobili (registro, ipotecarie-catastali ecc.)</i>		6,56
6	<i>Imposte dirette – IRPEF sugli immobili</i>		6,38
7	<i>Imposte dirette - Cedolare secca, compreso recupero evasione previsto (circa 400. mln. €)</i>		2,64
8	Quota gettito devoluto "in eccesso" rispetto ai trasferimenti da sostituire (4 - 3)		1,90

Fonte: Elaborazione IFEL su dati Relazione tecnica al decreto sul Federalismo municipale

Per quanto riguarda la quantificazione del gettito della cedolare secca sugli affitti, il valore indicato alla riga 7 della tabella è in termini di cassa. Il gettito della cedolare previsto è pari a circa 3,11 mld., di cui l'85% riscossi nel 2011 in acconto e il restante 15% a saldo riscosso l'anno successivo, in analogia con il dispositivo Irpef acconto-saldo. Dal 2012 la quota di anticipo vale il 95%. A regime (2014) il gettito si stabilizza e l'incasso annuale è sostanzialmente in linea con il dovuto di competenza.

L'"eccesso" di gettito statale devoluto rispetto ai trasferimenti da sostituire (riga 8), determinato in previsione, deve essere mantenuto in capo allo Stato attraverso una "compartecipazione inversa": sempre in previsione, il decreto delinea una quota di compartecipazione dello Stato ai gettiti devoluti (in %), da decidere successivamente, ma valutabile nel complesso in circa il 12 % (riga 8 / riga 4);

L'ipotesi semplificativa cui sopra si faceva cenno permetterebbe di sostituire il meccanismo appena descritto con una compartecipazione parziale dei comuni al gettito dei tributi sui redditi immobiliari (righe 6 e 7, in diversa possibile combinazione). In questo caso, la compartecipazione dei comuni sarebbe:

- al 79 % del gettito complessivo (riga 6 + riga 7),

- oppure al 70% del gettito della componente immobiliare dell'Irpef (riga 6),
- oppure al 28% del gettito della cedolare secca sugli affitti (riga 7), calcolato sul valore di cassa (il 39% se il calcolo viene effettuato sul dato di competenza).

Il recupero di evasione previsto, in termini di emersione tra i redditi incisi dalla cedolare secca di circa il 15% dei redditi figurativi oggi sottoposti ad Irpef sulla base della rendita catastale maggiorata del 33%, fa sì che la somma delle due componenti di gettito sui redditi immobiliari (riga 6 + riga 7), sia pari in previsione per il 2011 a circa nove miliardi di euro. La Relazione tecnica considera quindi la componente immobiliare dell'Irpef in significativa crescita rispetto agli 8,57 mld. del 2008 e agli 8,78 mld. previsti per il 2010.

Si tratta di una previsione alquanto impegnativa, che sconta il fatto che nel primo anno di applicazione, il 2011, si verificherebbe una parziale sovrapposizione dei pagamenti relativi all'Irpef e alla cedolare secca con riferimento agli immobili assoggettati alla stessa cedolare.

Per il triennio 2011-2013, la stima del MEF (Relazione tecnica) mostra il seguente andamento in termini di competenza (in mld. €):

Gettito Cedolare secca 2011-2013

	2011	2012	2013
Gettito Cedolare secca (dovuto annuo)	3,11	3,46	3,81
<i>di cui, per emersione affitti non dichiarati</i>	<i>0,44</i>	<i>0,73</i>	<i>1,03</i>
Emersione in % del gettito annuo	14%	21%	27%
Gettito effettivo (anticipo + saldo anno precedente)	2,64	3,75	3,79

Fonte: elaborazione IFEL su dati Relazione tecnica al decreto sul Federalismo municipale

L'eventuale eccesso di ottimismo di queste previsioni porterebbe ad una diminuzione di risorse effettive, per i Comuni e per lo Stato, nella misura che deriva dalle diverse alternative di compartecipazione più sopra indicate.

Tra le principali problematiche aperte con riferimento al periodo transitorio, si riportano i punti seguenti segnalati dall'Ance nelle diverse sedi istituzionali.

- 1) La quantità delle risorse devolute ai Comuni dal 2011 in base al provvedimento è già decurtata del taglio ai trasferimenti disposto dal dl 78:
 - è necessario quindi inserire una più efficace clausola di salvaguardia che, almeno nella fase transitoria e preferibilmente anche a regime, garantisca ai Comuni risorse non inferiori ai trasferimenti erariali al 31 dicembre 2010. Lo schema di decreto non comprende alcuna clausola di questo tipo;
 - appare inoltre necessario chiarire che la dinamica dei gettiti devoluti e dei tributi assegnati è mantenuta all'interno del comparto comunale, così da rendere più agevole la progressiva assegnazione di crescenti quote di gettito ai territori nei quali i gettiti hanno origine;

- è altresì necessario che ogni recupero di evasione venga attribuito al Comune dove si verifica, al fine di rafforzare l'impegno di ciascuna singola amministrazione al contrasto all'evasione dei tributi immobiliari.

Tali esigenze, peraltro, risultano rafforzate dalle incerte tendenze del mercato immobiliare, e dai rischi di andamento alterno delle compravendite immobiliari (calate nel 2009 per circa il 10% in termini di numero di atti), che potranno influire sulla dimensione dell'effettiva devoluzione dei gettiti da trasferimenti immobiliari prevista dal 2011.

- 2) La gestione del Fondo sperimentale di riequilibrio assegna all'Anci nell'ambito della Conferenza Stato-Città importanti responsabilità ai fini della ripartizione dei gettiti devoluti, che non potranno essere assegnati ai territori dove i gettiti si formano se non nella misura consentita dal raggiungimento di equilibri sostenibili per tutti gli enti e dall'applicazione di criteri dettati dalla norma e adeguatamente condivisi.

La tabella seguente mostra la dimensione della redistribuzione dei gettiti devoluti nel 2011 da assicurare attraverso il fondo sperimentale di riequilibrio, assumendo per semplicità che si applicano integralmente i tagli previsti dal d.l. 78/2010 sulle risorse destinate ai Comuni e che si voglia mantenere l'invarianza delle risorse disponibili per ciascun comune nel 2010.

Tipo Reg	FSR-99% RISORSE	Area	n. Comuni	Abitanti 2006	Totale risorse da fiscalizzare (4=2+3)	Totale FSR ridotto (quota comuni su cedolare secca = 34%)	FSR < 40% RISORSE in Comuni	Somma di pop. in Comuni con FSR < 40% RISORSE	procapite RISORSE da FISCALIZZARE	procapite FSR	diff pro capite (FSR- Risorse)	differenza in VA	
RSO	da Integrare	1-NORD-OVEST	1809	5.473.072	1.438.178.963	1.113.877.134	1345	2.629.206	262,8	203,5	59,3	-324.301.826	
		2-NORD-EST	410	1.618.911	376.764.640	279.018.563	295	858.055	233,0	172,6	60,5	-97.746.077	
		3-CENTRO	680	3.570.989	847.976.826	604.354.116	554	1.882.240	237,5	169,2	68,2	-243.622.709	
		4-SUD	1646	12.249.133	3.338.652.639	1.646.259.747	1548	10.556.945	272,6	134,4	138,2	-1.692.392.893	
		da Integrare Totale	4545	22.910.105	6.001.573.068	3.643.509.560	3742	15.926.446	262,0	159,0	-102,9	-2.358.063.507	
in avanzo/ equilibrio		1-NORD-OVEST	1178	10.317.239	2.100.105.058	3.122.654.287	0	-	203,6	302,7	99,1	1.022.549.229	
		2-NORD-EST	519	7.624.817	1.543.196.838	2.316.149.626	0	-	202,4	303,8	101,4	772.952.788	
		3-CENTRO	316	8.209.138	1.842.195.547	2.608.959.174	0	-	224,4	317,8	93,4	766.763.627	
		4-SUD	144	1.898.311	326.399.721	440.674.046	0	-	171,9	232,1	60,2	114.274.325	
		in avanzo/ equilibrio Totale	2157	28.049.505	5.811.897.164	8.488.437.132	0	-	207,2	302,6	95,4	2.676.539.968	
RSO Totale	6702	50.959.610	11.813.470.232	12.131.946.693	3742	15.926.446	231,8	258,1	6,2	318.476.461			
RSS	da integrare	2-NORD-EST	9	13.012	1.074.010	848.294	6	6.380	82,5	65,2	17,3	-225.716	
		5-SOLE	707	6.131.949	1.634.716.840	826.276.801	670	5.385.301	266,6	134,7	131,8	-808.440.240	
		da integrare Totale	716	6.144.961	1.635.790.851	827.124.895	676	5.391.681	266,2	134,6	-131,6	-808.665.956	
		in avanzo/ equilibrio	1-NORD-OVEST	74	127.065	9.149.620	64.910.016	0	-	72,0	510,8	438,8	55.760.396
			2-NORD-EST	549	2.236.581	116.325.243	465.918.214	0	-	52,0	208,3	156,3	349.592.971
5-SOLE	60		576.851	86.348.414	170.308.831	0	-	149,7	295,2	145,5	89.960.417		
in avanzo/ equilibrio Totale	663	2.940.497	211.823.277	701.137.060	0	-	72,0	238,4	166,4	489.313.783			
RSS Totale	1399	9.085.458	1.847.614.128	1.528.261.955	676	5.391.681	203,4	168,2	35,1	-319.352.173			
Totale complessivo	8101	60.045.068	13.661.084.359	13.660.208.647	4418	21.318.127	227,5	227,5	0,0	-875.712			

Considerando le differenze in valore assoluto (ultima colonna), la quota di fondo da redistribuire ammonta a 3.166,7 mln €, ammontare che costituisce il 23,2% dell'intero fondo e il 34,5% del totale relativo ai Comuni che registrano eccedenze di fondi (gettiti devoluti maggiori dei trasferimenti oggetto di fiscalizzazione). Il numero di Comuni che necessitano di integrazione da parte del fondo è pari a 5.261, per circa 29 mln. di abitanti, di cui 4.418 (per 21,3 mln. di abitanti) necessitano di integrazioni di maggiore intensità (pari ad almeno il 20% del gettito devoluto pertinente al rispettivo territorio):

La distribuzione delle basi imponibili sul territorio fa sì che il gettito dei tributi devoluti sia più elevato (ved. tabella procapite) nelle aree più dinamiche (turismo, reddito, mercato immobiliare) e quindi nel centro-nord e nelle città maggiori rispetto ai piccoli centri. Per riequilibrare la situazione sono pertanto necessari rilevanti redistribuzioni di risorse, da definire in accordo tra Comuni e Governo nella Conferenza Stato-Città.

XVI LEGISLATURA - COMM. RIUNITE FEDERALISMO-V CAMERA - SEDUTA DEL 22 NOVEMBRE 2010

L'importanza di assicurare una clausola di garanzia circa le risorse disponibili per il comparto Comuni non limitata al 2011 appare inoltre enfatizzata dal fatto che per il 2012 si pongono le medesime problematiche "di avvio" del 2011, in quanto le risorse disponibili per il comparto ("ex trasferimenti statali", ormai fiscalizzati) dovrebbero ridursi di un ulteriore miliardo di euro sempre a norma del d.l. 78.

Le due tabelle seguenti mostrano alcuni esempi di comuni - tipo di diverse aree geografiche e dimensioni demografiche, in valori assoluti e procapite.

Esempi della dotazione di risorse di Comuni-tipo. Risorse attuali e risorse con devoluzione gettito tributi immobiliari. Valori assoluti

Comune-tipo	1 Totale risorse 2011	2 Totale risorse da trasformare in tributi devoluti dallo Stato	3 Totale tributi statali sugli immobili devoluti	4 Risorse 2011 senza redistribuzione dei gettiti devoluti (1 - 2 + 3)	5 Gettito tributi devoluti meno risorse da trasformare in tributi (deficit o eccesso da redistribuire a comuni sottodotati di base imponibile)	6 Risorse 2011 con redistribuzione dei gettiti devoluti (4 - 5)
Piccolo comune del Nord (2500 ab.)	557.920	546.962	535.041	546.000	- 11.920	557.920
Piccolo comune del Sud (2500 ab.)	713.063	684.515	239.218	267.766	- 445.297	713.063
Centro, comune di 10.000 ab.	1.777.576	1.776.600	2.170.731	2.171.707	394.131	1.777.576
Sud, comune di 10.000 ab.	1.991.092	1.910.707	1.295.181	1.375.566	- 615.525	1.991.092
Cittadina del Nord (30-35.000 ab.)	5.900.151	5.873.548	8.552.230	8.578.833	2.678.681	5.900.151
Cittadina del Sud (30-35.000 ab.)	7.321.550	7.180.056	5.161.694	5.303.188	- 2.018.362	7.321.550
Città del Nord (90-95.000 ab.)	22.900.940	22.840.311	30.538.703	30.599.332	7.698.392	22.900.940
Città del Centro (90-95.000 ab.)	23.657.595	23.488.995	25.689.252	25.857.852	2.200.257	23.657.595
Città del Sud (90-95.000 ab.)	26.668.931	25.784.412	16.067.460	16.951.980	- 9.716.952	26.668.931
1-Totale risorse 2008 (Trasferimenti statali + Add.le energia elettrica) meno il taglio dei trasferimenti previsto per il 2011 (1,5 mld.)						
2-Gran parte dei trasferimenti statali + Add.le energia elettrica						
3-Fondo sperimentale di riequilibrio (circa l'80 % del gettito dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari e sui redditi immobiliari). Il totale nazionale è uguale a quello di col. 2						

Esempi della dotazione di risorse di Comuni-tipo. Risorse attuali e risorse con devoluzione gettito tributi immobiliari. Valori pro capite

Comune-tipo	1 Totale risorse 2011	2 Totale risorse da trasformare in tributi devoluti dallo Stato	3 Totale tributi statali sugli immobili devoluti	4 Risorse 2011 senza redistribuzione dei gettiti devoluti (1 - 2 + 3)	5 Gettito tributi devoluti meno risorse da trasformare in tributi (deficit o eccesso da redistribuire a comuni sottodotati di base imponibile)	6 Risorse 2011 con redistribuzione dei gettiti devoluti (4 - 5)
Piccolo comune del Nord (2500 ab.)	223	219	214	218	-5	223
Piccolo comune del Sud (2500 ab.)	297	285	100	112	-186	297
Centro, comune di 10.000 ab.	178	178	217	217	39	178
Sud, comune di 10.000 ab.	205	197	134	142	-63	205
Cittadina del Nord (30-35.000 ab.)	189	188	273	274	86	189
Cittadina del Sud (30-35.000 ab.)	213	209	150	154	-59	213
Città del Nord (90-95.000 ab.)	241	240	321	322	81	241
Città del Centro (90-95.000 ab.)	246	245	268	269	23	246
Città del Sud (90-95.000 ab.)	293	284	177	186	-107	293
1-Totale risorse 2008 (Trasferimenti statali + Add.le energia elettrica) meno il taglio dei trasferimenti previsto per il 2011 (1,5 mld.)						
2-Gran parte dei trasferimenti statali + Add.le energia elettrica						
3-Fondo sperimentale di riequilibrio (circa l'80 % del gettito dei tributi statali sui trasferimenti immobiliari e sui redditi immobiliari). Il totale nazionale è uguale a quello di col. 2						

La riforma a regime – dal 2014

Con la seconda fase, dal 2014, vengono introdotte:

- L'Imposta municipale propria, che unifica – pur con forme di prelievo sostanzialmente distinte: l'attuale ICI e parte della componente immobiliare dell'Irpef residua (immobili non locati), da un lato e le imposte sui trasferimenti immobiliari, dall'altro;
- L'Imposta municipale secondaria, concepita con l'obiettivo di uniformare e semplificare alcuni prelievi minori attualmente assegnati ai Comuni in materia di commercio e attività produttive, con particolare riferimento all'occupazione del suolo pubblico e alla pubblicità. Tale nuovo tributo viene però definito “facoltativo” nell'attuale versione dello schema di decreto e la sua istituzione è condizionata all'effettuazione di “consultazioni popolari”. Tale dispositivo, oltre che di dubbia legittimità in quanto sottoporrebbe a referendum – per quanto di rilevanza locale – norme relative al regime tributario, riguardanti peraltro una ristretta minoranza di cittadini contribuenti, vanificherebbe l'intento semplificativo, in quanto il nuovo tributo si aggiungerebbe alle forme di prelievo già esistenti.

Restano inoltre devoluti ai Comuni i gettiti della cedolare secca sugli affitti (per la parte compartecipata) e della componente immobiliare Irpef residua.

Anche nel disegno a regime della riforma emergono, accanto ad elementi di valutazione del sistema sotto il profilo della sostenibilità per la finanza comunale, elementi di modificazione del sistema di tassazione immobiliare.

L'*imposta municipale propria* si applica:

1. al possesso di immobili diversi dall'abitazione principale (“quota possesso”)
2. al trasferimento di immobili (“quota trasferimenti”)

Nella *quota possesso dell'IMU* viene assorbito il gettito dell'attuale ICI e quello derivante dalla parte dell'Irpef relativa agli immobili non locati, cioè in sostanza, dichiarati come “a disposizione” o ad “altro uso”, i cui redditi vengono dunque esclusi dall'Irpef. Il valore di equilibrio dell'aliquota IMU-quota possesso e il regime delle riduzioni, disposto fin dal decreto, devono pertanto tener conto di tale diversa struttura del nuovo tributo patrimoniale.

L'ammontare del maggior gettito da prevedere deve inoltre tener conto che, con riferimento al 2014, circa il 35% dell'imponibile Irpef per immobili “a disposizione” è imputato ai casi di emersione di affitti in nero che il proprietario decide di dichiarare assoggettandoli alla cedolare secca.

Secondo la relazione tecnica, il gettito complessivo da acquisire con l'IMU-possesto deve essere pari a 11,57 mld. di euro, come rappresentato in tabella.

Imposte sostituite dall'imposta municipale propria sul possesso	Gettito stimato (in mln. di €)
IRPEF su redditi fondiari relativi a immobili non locati	1.545
Addizionale regionale IRPEF	79
Addizionale comunale IRPEF	26
ICI	9.920
Totale	11.570

Fonte: Relazione tecnica al decreto sul Federalismo municipale

Tale quantificazione deve essere verificata sulla base dell'intero quadro previsionale derivante dal decreto.

La base imponibile e la metodologia di calcolo è pressoché la stessa dell'ICI, e coincidono in linea di massima i soggetti passivi.

Sembra però modificato il regime delle agevolazioni, in quanto:

- viene eliminato il concetto di assimilabilità all'abitazione principale delle abitazioni date in uso gratuito a parenti del possessore;
- vengono abolite alcune importanti casistiche di esenzione ICI, tra cui gli immobili utilizzati dalle Onlus e dagli enti religiosi per determinati scopi "meritori".

La relazione tecnica non fornisce indicazioni di dettaglio sull'ammontare di gettito ascrivibile a tali fattispecie.

L'aliquota dell'imposta sul possesso si riduce al 50% nel caso di immobili dati in locazione. La stessa riduzione si applica anche agli immobili relativi all'esercizio di attività di impresa, arti e professioni ed agli immobili degli enti non commerciali, in pratica i soggetti IRES, che diversamente dalle persone fisiche non godono di alcuna modificazione del regime delle imposte dirette applicate sugli immobili.

Secondo le stime che è stato possibile effettuare, il regime di riduzione di aliquota si applicherebbe dunque a circa il due terzi della base imponibile dell'IMU, quota possesso.

Lo schema di decreto prevede di affidare la definizione dell'aliquota base dell'IMU, quota possesso, alla concertazione presso la Conferenza Stato-città e autonomie locali (art. 4, comma 5), mentre è già indicato il campo di variazione della manovrabilità dell'aliquota da parte dei Comuni (+ / - 0,3%) ed è stata anche introdotta una analoga facoltà di modifica della misura della riduzione.

Appare evidente che l'indicazione dell'aliquota di equilibrio costituisce un ineliminabile elemento di valutazione della robustezza del provvedimento. Per aliquota di equilibrio si deve intendere il livello che dovrebbe assicurare, insieme con gli altri cespiti assegnati ed ai gettiti devoluti, un ammontare di risorse equivalenti alla situazione precedente e comunque tali da non dover azionare in modo significativo la leva dell'autonomia se non per espresse esigenze locali che comportino un'alterazione in aumento o in diminuzione degli equilibri di bilancio.

D'altro canto, dal punto di vista della platea dei contribuenti l'aliquota di equilibrio è quale livello al quale risultano minimizzate le variazioni dell'intensità del prelievo, a meno di espresse indicazioni del legislatore in materia di modificazione del regime fiscale specifico.

L'assenza di una precisa indicazione dell'aliquota base e la contemporanea indicazione ddi un livello predeterminato (- 50%) per le agevolazioni strutturali sopra citate non consentono di valutare pienamente il dispositivo né sotto il profilo della sostenibilità finanziaria per i Comuni, né per ciò che riguarda l'equità del trattamento dei contribuenti-tipo.

Tuttavia, in riferimento ai dati disponibili non è possibile individuare ancora un livello dell'aliquota base che permetta di assicurare i gettiti indicati dalla relazione tecnica (ved. tabella precedente).

Se invece si ritiene di confermare l'abolizione delle ampie aree di esenzione attualmente vigenti, come attualmente indicato dallo schema di decreto, il livello dell'aliquota potrebbe scendere all'interno di un punto per mille, mentre resterebbe poco giustificata la predefinitone al 50% dell'agevolazione per gli immobili locati o di soggetti IRES.

Un prospetto delle principali aree di esclusione dall'ICI, confrontato con le previsioni dello schema di decreto in esame è riportato in appendice

L'Imposta municipale propria si applica anche ai *trasferimenti di proprietà di beni immobili* a titolo oneroso o gratuito, ed agli altri atti costitutivi o modificativi di diritti reali, in sostituzione delle imposte sui trasferimenti immobiliari attualmente vigenti (i cui gettiti sono devoluti ai Comuni già dal 2011).

La base imponibile adottata è la stessa della quota possesso, cioè la stessa attualmente vigente per l'ICI. I moltiplicatori applicabili alla rendita catastale oggi in vigore per l'imposta di registro e per le imposte ipotecarie-catastali risultano dunque ridotti (intorno a - 15%).

Anche in materia di aliquote si operano significative riduzioni rispetto al regime delle attuali imposte sui trasferimenti immobiliari:

- L'aliquota base ordinaria è fissata all'8% del valore catastale (a fronte dell'attuale 10% complessivo);
- L'aliquota in caso di trasferimenti riguardanti l'abitazione principale e i trasferimenti *mortis causa* è fissata al 2% (rispetto all'attuale 3% più l'Ipotecaria catastale in misura fissa).

Per la valutazione di tali riduzioni si deve considerare inoltre l'effetto dell'assorbimento dei tributi statali minori (tributi speciali catastali e tasse ipotecarie).

Secondo lo schema di decreto la facoltà dei comuni di modificare l'aliquota è limitata ai soli trasferimenti immobiliari diversi dalla prima casa (fino a +/- 2 punti).

La gestione di questa parte dell'IMU resta in capo all'amministrazione finanziaria, secondo la disciplina prevista per l'Imposta di registro e tributi collegati.

La principale osservazione da formulare in materia di IMU, parte trasferimenti riguarda la verifica della robustezza delle previsioni di gettito

La Relazione tecnica indica in circa 6,5 mld. di euro il gettito prevedibile al 2014. Va però osservato che, anche tralasciando i possibili effetti depressivi determinati dalla crisi economica sviluppatasi dal 2008, l'applicazione di una sommaria riduzione del 20% conseguente ai punti sopra indicati (riduzioni di aliquote e riduzioni di calcolo della base imponibile) al valore dei gettiti previsti per le imposte sui trasferimenti immobiliari al 2011, si otterrebbe un gettito di 5,2 miliardi, ben inferiore alle stime sopra indicate.

L'imposta municipale secondaria facoltativa

L'imposta facoltativa sostituisce i seguenti prelievi minori: imposta o canone sulla pubblicità, tassa o canone sull'occupazione degli spazi ed aree pubbliche, diritti sulle pubbliche affissioni. Viene prevista inoltre l'abolizione dell'obbligatorietà del servizio pubbliche affissioni comunale.

Le disposizioni di concreta attuazione sono demandate ad un successivo apposito provvedimento, sulla base di criteri sufficientemente dettagliati e pertinenti.

Come indicato in precedenza, tuttavia, è necessario che il nuovo tributo sia introdotto in forma obbligatoria, in quanto la facoltatività indicata nello schema di decreto presentato dal Governo fa venir meno gli obiettivi di semplificazione ed abbattimento di oneri amministrativi e adempimenti richiesti ai contribuenti.

In conclusione, con riferimento all'assetto proposto a regime dallo schema di decreto in esame, le principali problematiche aperte risultano essere, a giudizio dell'IFEL e sulla base delle questioni poste dall'Anci, i seguenti.

- a) L'aliquota base quota possesso dovrebbe essere fissata nel provvedimento. Dalle stime Ifel l'attuale livello medio dell'aliquota ICI è pari al 6,4 per mille. La misura di aliquota di equilibrio dipenderà, ovviamente, dall'eventuale allargamento della base imponibile ottenuto nelle previsioni del decreto con l'abolizione delle fasce di esenzione sopra citate. Su tali aspetti appare necessaria una attenta valutazione di opportunità;
- b) Dovrebbero inoltre essere modificati in senso autonomistico i seguenti punti:
 - o la facoltà di manovra dell'aliquota dovrebbe essere assicurata anche con riferimento alla cedolare secca sugli affitti;
 - o la facoltà di manovra dell'aliquota dovrebbe essere assicurata anche con riferimento all'imposta municipale propria, quota trasferimenti, relativamente anche alla prima casa;
 - o forti limitazioni all'autonomia regolamentare in merito alle modalità di pagamento ed all'articolazione del tributo. Va esplicitata la conferma del regime di autonomia regolamentare di cui all'art. 52 del d.lgs. 446/97.
- c) Devono essere verificate le previsioni di gettito di ambedue le quote dell'IMU, alla luce del quadro previsionale complessivo recato dalla manovra.
- d) L'imposta municipale secondaria, sostitutiva di tributi comunali minori dovrebbe essere introdotta obbligatoriamente per ovvi motivi di semplificazione ed uniformazione del prelievo.

