

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

RESOCONTO STENOGRAFICO

AUDIZIONE

18.

SEDUTA DI MERCOLEDÌ 1° DICEMBRE 2010

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE ENRICO LA LOGGIA

INDICE

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Bracci Luciano Filippo, Rappresentante di Confedilizia	3
La Loggia Enrico, Presidente	2	Cecchi Luciano, Presidente di Federcasa ..	7
Audizione di rappresentanti della Confederazione italiana proprietà edilizia (Confedilizia), della Federazione italiana per la casa (Federcasa), dell'Associazione sindacale piccoli proprietari immobiliari (ASPPI), della Federabitazione-Confcooperative e della Legcoop-Abitanti (A.N. C.Ab.), 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):		Sforza Fogliani Corrado, Presidente di Confedilizia	2, 9
La Loggia Enrico, Presidente	2, 8, 9, 10	Zagatti Alfredo, Presidente nazionale dell'ASPPI	6, 9
Barbolini Giuliano (PD)	8		
Belli Ermanno, Capo del servizio legislativo e legale di Confcooperative	5		

ALLEGATI:

<i>Allegato 1: Documentazione consegnata dai rappresentanti di Confedilizia</i>	11
<i>Allegato 2: Documentazione consegnata dai rappresentanti di Federabitazione-Confcooperative</i>	19
<i>Allegato 3: Documentazione consegnata dai rappresentanti dell'ASPPI</i>	25
<i>Allegato 4: Documentazione consegnata dai rappresentanti di Federcasa</i>	47

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
ENRICO LA LOGGIA

La seduta comincia alle 20,05.

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 della Confederazione italiana proprietà edilizia (Confedilizia), della Federazione italiana per la casa (Federcasa), dell'Associazione sindacale piccoli proprietari immobiliari (ASPPI), della Federabitazione-Confcooperative e della Legacoop-Abitanti (A.N.C.Ab.), 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, nell'ambito dell'esame dello schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale (Atto n. 292), l'audizione di rappresentanti della Confederazione italiana proprietà edilizia (Confedilizia), della Federazione italiana per la casa (Federcasa), dell'Associazione sindacale piccoli proprietari immobiliari (ASPPI), della Federabitazione-Confcooperative e della Legacoop-Abitanti (A.N.C.Ab.).

Avverto che la Legacoop-Abitanti, impossibilitata a partecipare all'audizione, ha

predisposto insieme a Confcooperative un testo unitario presentato dal dottor Perruza e dall'avvocato Belli, i quali interverranno, quindi, anche a nome della Legacoop-Abitanti.

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

CORRADO SFORZA FOGLIANI, Presidente di Confedilizia. Ringrazio il presidente e tutta la Commissione dell'invito rivoltoci a presenziare a questa audizione. Abbiamo presentato una memoria scritta, che abbiamo già consegnato agli uffici. Mi limiterò, quindi, a una breve illustrazione.

Come Confedilizia abbiamo sempre creduto e crediamo in un federalismo competitivo. Chiediamo che, sotto questo aspetto, il principio dell'invarianza della pressione fiscale, già introdotto nel provvedimento sul federalismo regionale e provinciale, debba traslarsi anche al federalismo comunale, non essendovi, a nostro giudizio, ragione per cui tale principio debba essere introdotto solo nella parte di federalismo relativa alle regioni e alle province e non anche ai comuni.

Mi limito a richiamare una dichiarazione del Presidente del Consiglio, che credo vada a favore dell'inserimento del limite dell'invarianza fiscale anche in questo provvedimento, come noi auspiciamo. « Il federalismo fiscale — ha affermato il presidente — non dovrà comportare maggiori costi per lo Stato e dovrà essere attuato senza alcun aggravio della pressione fiscale complessiva, che sarà anzi destinata a diminuire progressivamente in ragione sia della diminuzione degli sprechi, sia del restringersi dell'area dell'evasione fiscale. »

Da un punto di vista generale, noi manifestiamo naturalmente tutto il nostro apprezzamento per l'introduzione in que-

sto provvedimento della cedolare secca sugli affitti, che ci pare l'unica strada per ridare un minimo di redditività alla locazione e per rendere nuovamente appetibile l'investimento in immobili da locare.

Apprezziamo anche il fatto che il Governo, avvalendosi della facoltà prevista dalla norma di delega, abbia deciso di far proseguire l'*iter* del provvedimento, indipendentemente dalla mancata intesa con la Conferenza unificata, che ha già ritardato fin troppo, a nostro avviso, la trattazione di questo provvedimento.

A tal proposito dobbiamo segnalare che il problema dei tempi non è, tuttavia, superato, perché la cedolare secca, come sappiamo, dovrebbe entrare in vigore il 1° gennaio del 2011 e i tempi sono molto ristretti. Ci chiediamo, quindi, alla luce di queste considerazioni e delle esigenze di urgenza che il Governo ha rappresentato nello stesso momento in cui ha superato la mancata intesa con la Conferenza unificata, se non possa essere esaminata la possibilità che la Commissione provveda allo stralcio della parte dello schema di decreto relativo alla cedolare secca, esprimendo subito il proprio parere in materia al Governo, in modo tale che questa parte del provvedimento possa tornare a breve in Consiglio dei ministri in seconda lettura per il varo definitivo.

Dal punto di vista di merito, consideriamo opportuno che la Commissione possa valutare la questione dell'eventuale estensione della cedolare ai contratti di locazione a uso diverso dall'abitativo, possibilità attualmente esclusa, e ai contratti di locazione stipulati da persone giuridiche.

A nostro avviso, forse ottimisticamente, si dovrebbe poter prevedere anche che quella del 20 per cento sia la misura massima dell'imposta, dando comunque la possibilità ai comuni di fissare differenti aliquote in misura ridotta.

Per quanto concerne le altre imposte comunali previste dal provvedimento sul federalismo, è difficile esprimere un giudizio in mancanza delle aliquote, che devono essere stabilite, come è noto, con un decreto del Presidente del Consiglio.

Siamo preoccupati che gli immobili siano visti come l'unica forma di tassazione prevista per i provvedimenti comunali e crediamo che il tributo comunale non possa che essere a carico degli utilizzatori, proprio perché questi possono spostarsi e, quindi, attuare nei fatti il federalismo competitivo, che si concretizza se vi è la possibilità di trasferirsi, attraverso confronti di dati omogenei, da un comune all'altro, da un sito all'altro e da una regione all'altra.

Nei Paesi anglosassoni si afferma che ove c'è federalismo si vota coi piedi, cioè spostandosi. In altre nazioni si vota coi piedi, ma il concetto è diverso.

Da ultimo vorremmo richiamare l'attenzione del Governo e del Parlamento sulla necessità di esplicitare meglio quanto risulta nella relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, laddove si afferma che la base imponibile dell'imposta municipale propria è costituita dal valore dell'immobile rilevante ai fini ICI.

Abbiamo allegato anche una tavola di confronto per gli effetti sulla cedolare secca, ma ci interessa in particolare approfondire questo aspetto. Se il presidente della Commissione lo consente, pregherei l'avvocato Bracci di illustrarlo.

LUCIANO FILIPPO BRACCI, *Rappresentante di Confedilizia.* Rappresento Confedilizia, ma sono qui anche in veste di vicepresidente dell'Associazione dimore storiche italiane, che sono un po' i «panda» degli immobili.

Volevo rilevare brevemente due questioni. In linea generale – non parliamo della cedolare secca, perché in questo momento per noi va benissimo e siamo perfettamente d'accordo – a proposito della base imponibile sull'imposta municipale propria, richiamando quanto asserito dall'avvocato Sforza Fogliani, nella relazione era specificato che essa equivale al valore dell'immobile rilevante ai fini ICI. Nella stesura della norma viene richiamato in modo secco l'articolo.

Ci sono, però, situazioni particolari come la nostra, per cui la manutenzione

dei nostri immobili presenta costi maggiori e numerosi vincoli. La stessa Corte costituzionale in due sentenze ha riconosciuto la legittimità di un'impostazione fiscale differenziata, perché un conto è un immobile soggetto a vincolo storico-artistico, un altro un immobile non soggetto a tale vincolo. Sono due realtà diverse.

Si nota che in tutto il decreto delegato scompaiono le differenze. Anche se, alla fine, eseguendo il calcolo delle imposte, probabilmente andremo a pagare di meno di quanto paghiamo adesso, è molto importante che, invece, tali differenze vengano riportate alla luce, perché la stessa Costituzione lo dispone. Infatti, il rinvio puntuale all'articolo 5 della legge dell'ICI non differenzia tali situazioni, mentre noi da anni paghiamo l'aliquota sulla categoria catastale più bassa. Con un'interpretazione strettamente letterale, questo nostro vantaggio non è conservato, in quanto esso è contenuto in un'altra norma, facente parte anch'essa del calcolo della base imponibile ICI, e non nel citato articolo,

Riterremo più utile, più chiaro, nonché costituzionalmente più corretto che fosse operato un rinvio, così come lo è nella relazione al provvedimento, alla base imponibile definita in generale dalla legge ICI e non a un determinato articolo della medesima legge. Si andrebbe, in tal modo a colpire – elemento che in questo momento a noi non interessa – le aree cosiddette edificabili, che in realtà poi non lo sono, dal momento che ormai viene tassata anche un'area per il solo fatto di essere ricompresa nel Piano regolatore e magari edificabile soltanto da parte di un operatore pubblico, e non dai privati. Secondo la normativa vigente, se tale area è in possesso di un coltivatore diretto o di un imprenditore agricolo, egli paga l'imposta sul valore del terreno agricolo se la coltiva direttamente, ma con le nuove regole, sulla base di un'interpretazione restrittiva di questa norma, l'imposta dovrebbe essere commisurata al valore del terreno edificabile. Per la tutela di queste situazioni costituzionalmente protette, riterrrei opportuno, dunque, un richiamo più generale alla base normativa dell'ICI.

Anche parlando di imposta sul trasferimento, osservo che essa è destinata ad assorbire sia l'imposta di successione, sia quella di donazione. Per la prima volta vi è un regime differenziato tra successione e donazione, in quanto la successione viene assoggettata a un'aliquota del 2 per cento, tranne che nei casi a imposta fissa, mentre la donazione viene equiparata agli altri trasferimenti non a titolo gratuito.

Nella situazione delineata dal provvedimento, i nostri immobili, che da ormai trent'anni godono dell'esenzione da entrambe le imposte e di un regime differenziato, vengono trattati allo stesso modo. Pensavamo di proporre, pertanto, che i trasferimenti di immobili soggetti a vincolo storico-artistico ben conservati e dotati di una dichiarazione della competente soprintendenza, che affermi che sono stati assolti tutti gli obblighi di manutenzione, potessero essere assoggettati alla tassazione fissa di 1.000 euro.

Probabilmente come tassazione, rispetto a queste aliquote, andremmo a pagare di più, però verrebbe salvaguardato il principio di una differenziazione tra l'immobile storico e quello non storico. Anche in caso di futuri aumenti di aliquota permanerebbe questo principio, che noi riteniamo particolarmente importante e che, peraltro, in passato ci è stato riconosciuto.

Non ci sembra giusto neanche che siano equiparati agli altri gli immobili in A/9, cioè i castelli e gli immobili di particolare pregio storico-artistico, come per esempio la casa di Rossini a Pesaro, quattro stanze che non hanno particolare valore, o un castello in mezzo ai monti, che rappresenta più una condanna che non un pregio.

Proprio in questi giorni, per esempio, devo ristrutturare il Castello di Sorbello, che presenta 10 mila metri quadri di tetto e si trova tra Umbertide e Città di Castello, in mezzo a un bosco. Non è un lusso, anzi, chi ci abita dovrebbe essere meritevole di aiuto e gli si dovrebbe dedicare un monumento, visto lo stato dei nostri beni

storici-artistici. Più riusciamo a mantenerli e meglio è. Queste sono le mie osservazioni.

ERMANNO BELLI, *Capo del servizio legislativo e legale di Confcooperative*. Signor presidente e signori della Commissione, innanzitutto vi rivolgo un ringraziamento sostanziale per il vostro invito. Rappresento le Confcooperative, ma sono qui anche a nome anche di Legacoop-Abitanti.

Rivolgo, dunque, un ringraziamento sostanziale e non solo formale, perché la nostra presenza qui ci consente di esprimere alcuni plausi e alcune perplessità.

Il plauso è per il federalismo in generale e anche per le imposte locali, perché crediamo che sia giusto ripartire anche il potere tributario nel territorio dello Stato. Non vorremmo, però, che il federalismo fiscale si tramutasse in una surrettizia redistribuzione del carico fiscale.

Siamo rimasti tutti scottati nel 1997 con l'introduzione dell'IRAP, quando, a fronte di una promessa semplificazione, che poi effettivamente si è verificata, si è arrivati a una redistribuzione del carico fiscale delle sei imposte abolite, ma senza un criterio condiviso e condivisibile, per cui chi si trovava a pagare uno ha pagato cinque e viceversa.

Finalmente, da due o tre anni a questa parte, anche chi ha proposto quel tipo di imposta fa un *mea culpa*, ma con molti anni di ritardo. Conseguentemente, il danno è stato creato.

Vorremmo che nell'attuazione del federalismo fiscale si tenesse conto delle diverse situazioni già presenti affinché non ci sia spostamento o redistribuzione, ma solo una migliore tassazione rispetto a quella attuale.

In particolare bisogna tener conto, secondo noi, anche dei soggetti che operano nel settore edilizio e nel mercato immobiliare perché, se il legislatore per tanti anni ha tenuto conto dei soggetti e degli scopi che tali soggetti si sono prefissi, essendo oggi i soggetti gli stessi, se la

permanenza degli scopi sussiste ancora, il trattamento differenziato andrebbe mantenuto.

L'imposta municipale unica si pone in rapporto di simmetria con l'ICI sul possesso degli immobili e sui trasferimenti. In merito al possesso degli immobili, non esiste nello schema di decreto una definizione specifica di immobile, così come invece esisteva per l'ICI. L'articolo 2 dell'ICI parla, infatti, di fabbricato, di area edificabile e di terreno agricolo. La nuova imposta non fa riferimento all'articolo 2, bensì a un articolo diverso per quanto riguarda le sanzioni e gli accertamenti, ma non richiama assolutamente l'articolo 2.

Secondo noi sarebbe importante, invece, un riferimento specifico, perché ci darebbe modo di avere un concetto più definito di immobile il cui possessore è chiamato a pagare questa imposta. L'immobile è tutto: specificare se si tratta di fabbricato, di area edificabile o di terreno agricolo ha la sua importanza. Su queste tre classificazioni la giurisprudenza, la legislazione e le interpretazioni hanno creato una casistica che non credo possa essere persa *sic et simpliciter*.

Riguardo il caso specifico delle cooperative a proprietà indivisa, per esempio, manca un riferimento all'articolo 8 dell'ICI, che prevede la non tassazione degli immobili delle cooperative edilizie a proprietà indivisa, in quanto detti immobili vengono utilizzati come prima casa dai soci delle cooperative. In base alla normativa vigente, quindi, se una cooperativa edilizia a proprietà indivisa ha venti alloggi abitati dai soci che la utilizzano come prima casa, tali soci godono dell'esenzione dall'ICI, così come il proprietario di qualsiasi abitazione. In assenza di un esplicito rinvio, si potrebbero generare dubbi interpretativi circa il sorgere dell'obbligazione tributaria in capo alla cooperativa per il pagamento dell'ICI sul fabbricato nel suo complesso, che si riverserebbe quindi sui soci. Secondo noi questo rischio andrebbe evitato e vi si potrebbe ovviare con un semplice riferimento all'articolo 8 attualmente vigente.

Riguardo ai trasferimenti svolgo tre piccolissime annotazioni.

In merito alle cooperative edilizie di abitazione dal 1993 in poi, quindi dalla legge Formica a oggi, c'è stata la possibilità di acquisto da soggetti non IVA di fabbricati e di terreni, che vengono utilizzati per la costruzione, a tassa fissa di registro e con imposte ipotecarie e catastali proporzionali. Diminuendo il costo di acquisizione, diminuisce anche quello dell'alloggio, a vantaggio dei soci. Non essendoci alcuna specificazione nella nuova legge, la tassa di trasferimento dovrebbe ammoniare all'8 per cento come per tutti gli altri e verrebbe, quindi, a cadere questa particolarità.

Un'altra questione riguarda l'IVA relativa alle imprese edilizie in generale, comprese le cooperative, e l'imposta di registro per i trasferimenti tra privati. Mentre l'aliquota IVA che le imprese edilizie applicano nel caso di vendita al soggetto prima casa, che presenta cioè i requisiti della nota tabella, sarebbe del 4 per cento, l'imposta di registro per il soggetto che acquista da privato scenderebbe al 2 per cento. Questo fatto pone le cooperative, come tutte le altre imprese edilizie, in una condizione di sfavore, perché chi costruisce il nuovo, essendo un'impresa, è tenuta ad applicare un'aliquota del 4 per cento sul prezzo di vendita, mentre chi acquista da un privato pagherebbe un'imposta di registro pari al 2 per cento.

Le cooperative sociali ONLUS, che oggi acquisiscono i beni che servono per svolgere la propria attività a tassa fissa, per quanto riguarda sia l'imposta di registro, sia le imposte ipotecarie e catastali, senza alcun richiamo vedrebbero le loro imposte proporzionali attestate all'8 per cento. Soggetti che, come sappiamo tutti, sono meritori perché svolgono anche una funzione di supplenza riguardo al Servizio sanitario nazionale, si troverebbero, dunque, ad affrontare costi maggiori.

Un altro punto riguarda le cooperative agricole. Nel momento in cui esse acquistano terreni per aumentare la superficie dell'azienda e, quindi, quella che viene chiamata piccola proprietà contadina,

mentre oggi lo fanno con imposte di registro, ipotecarie e catastali fisse, senza alcuna specificazione verrebbero, invece, a pagare l'8 per cento.

Va bene tutto, però, se alcune particolarità sono state concesse dal legislatore e per tanti anni sono state mantenute, un motivo esisterà. Se si ritiene che tale motivo non venga meno, ne andrebbe tenuto conto per differenziare le situazioni.

ALFREDO ZAGATTI, *Presidente nazionale dell'ASPRI*. Avendo consegnato del materiale scritto, posso concentrarmi su alcune questioni che ritengo prioritarie.

Non c'è dubbio che uno degli aspetti più innovativi di questo schema di decreto sia costituito dall'introduzione della cedolare secca. Si tratta di un provvedimento largamente atteso, ampiamente auspicato e indispensabile per conferire appetibilità all'investimento volto all'affitto, che oggi è sicuramente in una situazione di grande sofferenza.

Da questo punto di vista, quindi, noi riteniamo del tutto apprezzabile questa previsione, ma esprimiamo comunque alcune preoccupazioni sui tempi. Tenuto conto che questo nuovo regime fiscale dovrebbe entrare in vigore dal 1° gennaio del prossimo anno, si pone la necessità di accelerare il più possibile l'iter di questo decreto.

Sul punto della cedolare secca mi interessa insistere, in particolare, su due questioni. La prima è la consapevolezza che credo noi tutti, nonché il Governo e il Parlamento per primi, dobbiamo avere dell'incompletezza della norma per come si presenta al momento.

Non c'è alcun dubbio che sia molto difficile trovare una qualsiasi giustificazione in base alla quale si sottopone a un regime fiscale diverso l'abitativo rispetto agli usi diversi da esso. Non si capisce, cioè, perché l'opportunità offerta ai locatori di abitazione di aderire a una tassazione fondata sulla cedolare secca non debba essere offerta anche ad altri soggetti locatori che investono per l'affitto con le medesime motivazioni e che sopportano

l'onere di contratti per alcuni aspetti anche più onerosi rispetto a quelli previsti per l'abitativo.

Mi rendo conto che si pongono questioni di compatibilità finanziaria e che probabilmente non si può rimediare a tutto in un solo colpo, ma è importante che in tutti noi, come nel Parlamento e nel Governo, sia ben presente il fatto che la suddetta questione dovrà essere affrontata e sanata, dal momento che si crea un elemento di sperequazione che non ha alcuna giustificazione logica.

La seconda questione sulla quale voglio insistere e che, secondo il nostro parere, è anche più preoccupante della prima è relativa al destino di uno degli aspetti qualificanti della legge di riforma degli affitti, la n. 431 del 1998, che governa oggi il mercato delle locazioni abitative.

Sappiamo tutti che in quella legge sono previste alcune fattispecie di contratti locativi diverse: una tipologia contrattuale del tutto libera per quanto riguarda la determinazione del canone d'affitto e un'altra tipologia contrattuale in particolare, che prevede la necessità di accordarsi su canoni agevolati, mediamente ridotti, sulla base degli accordi che venivano stabiliti territorialmente dalle parti, di un 25-30 per cento rispetto ai canoni di mercato.

La scelta di questa seconda tipologia di canoni, molto apprezzata ovviamente da quella parte di inquilini che ha bisogno di entrare in un mercato della locazione calmierato, soprattutto nelle grandi città, visto che questa norma riguarda esclusivamente i comuni ad alta tensione abitativa, consente un abbassamento significativo dei canoni stessi.

L'appetibilità di questo tipo di contratti riposa sul fatto di godere di un regime fiscale diverso, della possibilità di avere una detrazione, un *bonus* fiscale, una riduzione dell'imponibile significativa.

Oggi con l'introduzione della cedolare secca, così come contenuta nello schema di decreto, che non distingue fra diverse tipologie contrattuali, ci troviamo in una situazione in cui gran parte dell'appetibilità finora conferita a questi contratti a

canone agevolato verrebbe meno. Credo che questo sia un fatto negativo e molto rilevante da un punto di vista sociale.

Seppure non siamo in presenza di una massa di contratti particolarmente cospicua, non c'è dubbio che il segmento di conduttori che gode oggi di un contratto a canone anche significativamente agevolato probabilmente nel prossimo futuro non avrà più questa opportunità e, uscendo dal mercato della locazione, andrà verosimilmente a ingrossare la parte consistente di inquilini che non trova nell'attuale mercato della locazione una possibilità di soddisfare il proprio bisogno, né risposte pubbliche sufficientemente adeguate alle questioni e alle esigenze che pone.

Inviterei molto caldamente le Commissioni parlamentari, che devono esprimere un parere, a far sì che questo tema venga preso in considerazione e che si tenga presente la possibilità di mantenere una riduzione dell'imponibile per quanto riguarda i canoni dei contratti concordati.

Oggi si paga l'IRPEF sul 59,5 per cento dell'ammontare del canone. Naturalmente, se tale previsione fosse mantenuta anche in regime di cedolare secca, i suddetti contratti manterrebbero una forte appetibilità. Se non fosse possibile farlo in questa misura, ritengo quanto meno che una differenziazione significativa, almeno del 30 per cento dell'imponibile, tra i contratti a canone concordato e quelli a canone libero debba essere mantenuta per consentire la sopravvivenza di questa tipologia contrattuale.

Penso che questo tema possa essere corretto. Siamo convinti che si tratti di una questione di buonsenso, che anche dal punto di vista dell'aggravio finanziario non comporterebbe conseguenze particolarmente significative. Vi ringrazio.

LUCIANO CECCHI, Presidente di Federcasa. Federcasa associa tutti i gestori dell'edilizia sociale pubblica. Abbiamo presentato le nostre osservazioni in un documento scritto, ragion per cui sarò molto sintetico. Voglio, però, richiamare l'atten-

zione di tutti voi sul fatto che il nostro settore, dal punto di vista fiscale, gode di trattamenti perlomeno anomali.

Abbiamo già mosso questa osservazione in occasione di un incontro con la Conferenza delle regioni in materia di federalismo fiscale regionale, dove si era trascurato che gli enti gestori titolari di patrimonio versano l'IRES, mentre gli enti gestori non titolari di patrimonio non la versano, pur essendo sotto regime di entrata identico, perché disciplinato dalla legge regionale sulla determinazione dei canoni.

Per essere chiaro, questo discorso vale anche per le proposte inerenti l'ambito municipale. A parità di condizioni di entrata, un alloggio di pari dimensioni paga 222 euro ad Ancona, in quanto è un ente non economico, 507 euro a Bergamo, in quanto è un'azienda a carattere economico, e 41,31 a Ravenna, in quanto è una gestione *in house* per conto dei comuni, i quali incassano lo stesso canone, ma non hanno imposizione fiscale.

Non è una questione di poco conto quella che vi sto sottoponendo. Lo affermiamo alla luce della proposta che si avanza in merito alla cedolare secca. Potremmo sostenere che la questione non ci interessa, invece abbiamo sottoscritto un documento insieme a Confedilizia, agli amici dell'ASPPI e a molti altri soggetti, tra cui i sindacati, al tavolo di concertazione di cui all'articolo 4 della legge n. 9 del febbraio del 2007, nel quale favorivamo l'introduzione della cedolare secca. Siamo perfettamente coscienti dell'importanza di questa proposta.

Se, però, osserviamo il testo, al di là delle osservazioni che chi è più interessato ha svolto prima di me, vediamo che esso fa riferimento anche all'assorbimento da parte della cedolare secca dell'imposta di registro nell'imposta di bollo a partire dal 2014 per coloro che accetteranno di scegliere questa modalità.

La domanda che mi pongo è se l'imposta di registro e di bollo verrà pagata solo dalle case popolari e, quindi, dall'inquilino delle case popolari nella misura

del 50 per cento dell'imposta di registro. È una questione che vi chiedo di considerare con la dovuta attenzione.

Vengo a un'altra sollecitazione. Al di là dell'autonomia di scelta del proprietario di casa nel mettere in affitto, in un modo o nell'altro — auspico che la cedolare secca porti davvero a risultati positivi — sono convinto di un'osservazione già svolta in precedenza: la questione della non immisso sul mercato è dovuta al fatto che lo stato di fatiscenza di alcuni patrimoni richiede molti capitali da investire, al punto che la proprietà, se è una proprietà diffusa, non ne dispone. Questo è il vero problema. Bisognerebbe trovare forme per incentivare la ristrutturazione di questo patrimonio.

Nel momento in cui la cedolare secca viene lanciata come incentivo alla proprietà privata perché metta sul mercato dell'affitto alloggi di cui si avverte la necessità, mi domando se l'edilizia sociale pubblica debba continuare a pagare il 41 per cento di imposte, come sta facendo oggi, sui 78 euro di canone mensile che incassa. Credo che bisogna applicare il 20 per cento anche all'edilizia sociale pubblica.

Non è più consentito — mi permetto di usare questo termine — che su 78 euro mensili venga prelevato il 41 per cento in materia di imposta e che si pretenda con ciò che rimane di dare all'inquilino un alloggio decoroso, salubre e sicuro. Credo che la percentuale del 20 per cento — non chiamatelo cedolare secca, ma imposta globale per l'edilizia sociale pubblica — sia identica a quella proposta per il settore privato.

PRESIDENTE. Si tratta di una considerazione da tenere in conto, come di tutte le altre che abbiamo sentito questa sera.

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

GUILIANO BARBOLINI. Vi ringrazio. Indubbiamente i documenti che ci avete fornito andranno valutati con scrupolo e

con attenzione. Sono diversi i profili di taglio fiscale che forse non sono entrati nella prima valutazione del provvedimento e che, in vista del nostro parere e poi della definitiva adozione, hanno bisogno di essere messi a fuoco. Analogamente, alcuni elementi di ricadute sociali e di implicazioni su fasce deboli sono altrettanto meritevoli di attenzione.

Pongo tre domande, se posso, molto rapidamente.

In primo luogo ho colto una preoccupazione sul tipo di imposizione — parliamo dell'IMU — che potrebbe andare a gravare sulle case diverse dalla prima. Vi siete fatti un'idea in merito? La norma dispone che debba essere fissata l'aliquota di riferimento, ma ancora non la conosciamo. È presumibile, però, se è questa l'unica componente che concorre a definire il cespote, che tale aliquota sia consistente. Vi siete formati un'opinione e avete un'elaborazione da sottoporre alla nostra attenzione?

La seconda questione è una mia curiosità, su cui gradirei, se è possibile, una puntualizzazione o un chiarimento, perché potrei aver inteso male. L'avvocato Sforza Fogliani ha fatto riferimento, come figura nel vostro documento a pagina 5, al principio del beneficio e al fatto che il tributo comunale non possa che essere, come voi affermate, a carico degli utilizzatori.

Chiedo un'interpretazione autentica. Ovviamente ciò si applica anche nel caso del proprietario che abita la sua unica e prima abitazione ed è utilizzatore del sistema dell'offerta e del servizio. Volevo capire questo aspetto.

Infine, al presidente Zagatti chiedo se può fornirci schematicamente alcuni dati sulla mappatura dell'attuazione dei contratti a canone concordato nelle più significative realtà in sofferenza abitativa.

PRESIDENTE. Do la parola ai nostri audit per la replica.

CORRADO SFORZA FOGLIANI, Presidente di Confedilizia. Ringrazio della domanda. In effetti, il tributo comunale in Francia è corrisposto dagli utilizzatori in

relazione al beneficio che dalle opere pubbliche costruite dal comune viene attribuito al determinato immobile. Esiste, pertanto, un parametro obiettivo.

D'altra parte anche l'ICI, come lei sa, nacque a suo tempo con questa impostazione, che fu poi capovolta da un voto parlamentare molto variegato. Essa nacque, comunque, con questa logica, perché, essendo il tributo comunale sempre correlato ai servizi comunali e trovando una ragion d'essere proprio in questi, evidentemente è di per sé concepibile che esso sia a carico degli utilizzatori, come in Francia e anche negli Stati Uniti.

ALFREDO ZAGATTI, Presidente nazionale dell'ASPPI. Svolgo solo una considerazione sul tema proposto dal senatore Barbolini in merito alla dimensione e all'utilizzo dei contratti a canone agevolato.

Purtroppo non è possibile disporre di dati ufficiali — lo lamento anche pubblicamente — perché c'è un'inadempienza anche del Governo rispetto a quanto dispunto dalla legge n. 431 del 1998, la quale prevede la necessità di un monitoraggio di questo aspetto e dell'applicazione e dell'utilizzazione della legge, che è largamente disatteso.

Una delle questioni più volte poste sia dalle organizzazioni, sia dalla proprietà edilizia, sia dall'inquilinato è proprio quella di riprendere un confronto a livello nazionale con l'amministrazione centrale e col Governo per riavviare il meccanismo di funzionamento della legge n. 431.

Dal punto di vista di un'organizzazione — altre potranno poi confortare questa analisi — siamo di fronte a elementi molto eterogenei. Complessivamente stiamo parlando, infatti, di una dimensione attorno al 15-17-20 per cento al massimo della tipologia contrattuale rispetto all'insieme dei contratti.

Ci sono situazioni che pesano significativamente anche dal punto di vista sociale. Io e lei proveniamo entrambi da una regione che credo sia una di quelle in cui l'applicazione di questi contratti è più alta. Essa ha un significato anche in alcune

grandi città, come Roma, in modo particolare, mentre in altre città ha un peso molto inferiore, come a Torino.

La situazione è, pertanto, assolutamente differenziata e variegata. Da tempo, però, tutte le organizzazioni propongono da un lato una dismissione di questa tipologia contrattuale e, dall'altro, come la stessa ANCI in documenti impegnativi, una sua maggiore diffusione, prevedendo il superamento della limitazione che oggi esclude i comuni non cosiddetti ad alta tensione abitativa dalle previsioni di questa normativa. Sarebbe importante imboccare questa strada.

PRESIDENTE. Vi ringraziamo per il vostro contributo, nonché per i documenti

che ci avete fornito, di cui autorizzo la pubblicazione in allegato al resoconto stenografico della seduta odierna (*vedi allegati*).

Dichiaro conclusa l'audizione.

La seduta termina alle 20,50.

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

DOTT. GUGLIELMO ROMANO

*Licenziato per la stampa
il 9 febbraio 2011.*

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO

ALLEGATO 1



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

**Atto del Governo n. 292
Schema di decreto legislativo recante disposizioni
in materia di federalismo fiscale municipale**

Audizione della Confedilizia

Roma, 1 dicembre 2010



Considerazioni generali

La Confedilizia ritiene che nello schema di decreto legislativo in materia di federalismo comunale – sul quale esprime, come meglio si dirà *infra*, piena condivisione per la parte relativa alla cedolare secca sugli affitti – dovrebbe essere introdotto il principio secondo il quale l'esercizio dell'autonomia finanziaria non può comportare, da parte di ciascun Comune, un aumento della pressione fiscale a carico del contribuente. Non è infatti, all'evidenza, sufficiente il richiamo – contenuto nel testo approvato in via preliminare (art. 8, comma 3) – alla Decisione di finanza pubblica di cui alla legge 196 del 2009 in materia di limite massimo della pressione fiscale complessiva.

Tale principio, infatti, è stato già inserito nel provvedimento in materia di tributi di Regioni e Province e non vi è ragione per cui esso non venga stabilito anche con riferimento ai tributi comunali, tanto più che nella Dfp-Decisione di finanza pubblica, approvata dal Parlamento, non compare l'indicazione relativa all'obiettivo di massima della pressione fiscale complessiva di cui s'è detto.

Se non verrà posto il limite dell'invarianza anche in relazione ai tributi propri che i Comuni verranno autorizzati ad istituire, gli effetti del federalismo rischiano di rivelarsi ben diversi da quelli che il Governo si propone. Da strumento per realizzare compiutamente l'autonomia finanziaria dei Comuni, infatti, i tributi propri in special modo si trasformerebbero in un facile salvacondotto per un aumento indiscriminato della pressione fiscale.

La Confedilizia auspica pertanto che il principio dell'invarianza della pressione fiscale comunale costituisca un punto fermo del cosiddetto “federalismo fiscale municipale”, in tal modo consentendo ai cittadini di guardare con minore preoccupazione all'attribuzione alle amministrazioni locali di quella autonomia tributaria che i provvedimenti attuativi di questi mesi stanno realizzando.

La contrarietà manifestata dalle Regioni a proposito del principio di invarianza della pressione tributaria approvato dal Consiglio dei ministri, è



illuminante ed è indicativa dell'approccio delle Autonomie locali al federalismo, che si è voluto (e le stesse hanno ottenuto) come non competitivo. Ma l'inserimento del principio dell'invarianza sia nel federalismo regionale sia nel federalismo comunale permetterebbe di misurare la virtuosità delle Autonomie locali, che dovrebbe realizzarsi nelle scelte dei tributi da applicare e nelle forme di imposizione. Sarebbe un recupero della competitività a livello locale, ed è proprio per questo che le Regioni non vogliono saperne e che la stessa posizione avranno di certo i Comuni. Ma è auspicabile che il Governo, e tutte le forze politiche che credono sinceramente nel federalismo, tengano fermo il principio dell'invarianza approvato per le Regioni e introducano lo stesso anche per i Comuni, evitando che il federalismo nasca zoppo, come si avrebbe se il principio dell'invarianza dovesse valere solo per la pressione fiscale regionale. A parere della Confedilizia, invero, il federalismo è un vero federalismo se ed in quanto sia competitivo. Sul piano fiscale, anzitutto. Così come avviene in Svizzera, dove il 60% dei cittadini ha appena difeso il principio della sovranità impositiva dei Cantoni, e lo stesso sistema federale di quel Paese, nell'ambito di un referendum con il quale si proponeva di imporre a tutti i Cantoni l'applicazione di un'aliquota marginale locale prefissata sui redditi al di sopra di una certa soglia. In sostanza, infatti, il cittadino vota trasferendosi ad abitare ove ottiene migliori servizi a minori costi. E la competizione territoriale richiede che il confronto sui migliori servizi prestati, a minori costi, per i contribuenti, si basi su una ineludibile esigenza: che in tutt'Italia unico sia il metodo di valutazione dei servizi resi. Senza questo unico metodo non vi sarebbe possibilità di confronto, non vi sarebbe concorrenza, non vi sarebbe quindi federalismo. E solo il federalismo competitivo, e la competizione fiscale, portano ad una diminuzione del livello di tassazione complessivo.

Conclusivamente, in punto la Confedilizia sottolinea che nel messaggio all'Assemblea nazionale delle Province italiane, il Presidente del Consiglio si è espresso con toni ai quali dovrebbe conseguire quanto auspicato dalla Confedilizia a proposito dell'inserimento del limite dell'invarianza fiscale: “Il federalismo fiscale – ha detto invero il Presidente Berlusconi – non dovrà comportare maggiori costi per lo Stato e dovrà essere attuato senza alcun aggravio della pressione fiscale com-



plessiva, che sarà anzi destinata a diminuire progressivamente, in ragione sia della diminuzione degli sprechi, sia del restringersi dell'area dell'evasione fiscale”.

La cedolare secca sugli affitti

La Confedilizia sostiene da anni che l'introduzione di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione (la cosiddetta “cedolare secca sugli affitti”) sarebbe – oltre che una misura di equità (in questo si traduce l'idea di almeno avvicinare il trattamento tributario dell'investimento immobiliare a quello degli investimenti finanziari) – l'unica strada per ridare un minimo di redditività alla locazione.

Solo attraverso una tale riforma si potrà avere la speranza di vedere persone fisiche e investitori istituzionali tornare a considerare la locazione – come non fanno più da troppo tempo – una forma di investimento appetibile. Con tutte le conseguenze virtuose che ne derivano in termini di ampliamento dell'offerta di immobili in affitto, di emersione dei canoni, di mobilità sul territorio di lavoratori e studenti, di minore pressione sul mercato della compravendita ecc. A parte i lavori edilizi che si rimetterebbero in moto per ristrutturazioni e riattamenti di immobili oggi non occupati (operazioni chiaramente antieconomiche – anzi, in perdita secca – nella situazione di tassazione odierna).

Alla luce di quanto sopra, la Confedilizia esprime quindi profonda soddisfazione per la decisione del Governo di procedere all'introduzione nell'ordinamento italiano della cedolare secca.

Altrettanta soddisfazione la Confedilizia ha manifestato e manifesta per la decisione del Governo – che dalla Confederazione era stata fermamente invocata – di avvalersi delle facoltà che la legge ad esso riconosce e di procedere nell'iter di approvazione del provvedimento in materia di federalismo fiscale municipale nonostante la mancata espressione, da parte della Conferenza unificata, della “intesa” prevista dalla legge.

Il problema dei tempi, tuttavia, non può dirsi superato. Lo schema di decreto prevede che la cedolare si applichi a decorrere dall'anno 2011.



Lo stesso testo prevede che, con provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate, da emanarsi entro 90 giorni dalla entrata in vigore del decreto legislativo, siano stabilite le modalità di versamento della cedolare nonché ogni altra disposizione di attuazione necessaria.

Ebbene, anche nel caso in cui il decreto legislativo non venisse approvato dal Consiglio dei Ministri in via definitiva entro il 31 dicembre, nulla vieterebbe che la decorrenza dell’applicazione della cedolare secca potesse rimanere fissata all’anno 2011, essendo differito nel tempo il pagamento dell’imposta relativo a tale anno. Tuttavia, un’eventuale, ritardata approvazione del provvedimento — specie se successiva alla fine dell’anno — porterebbe a vedere sfumare i principali effetti dell’introduzione della cedolare, con particolare riferimento all’emersione del sommerso e all’immissione sul mercato di nuovi immobili offerti in locazione. E’ evidente, infatti, che per essere adeguatamente incentivati a tornare ad investire in immobili da destinare alla locazione, i proprietari hanno necessità di conoscere con esattezza — e con sufficiente anticipo, tale da potere effettuare una programmazione del proprio investimento — il regime fiscale con il quale dovranno confrontarsi.

Alla luce di quanto sopra, la Confedilizia chiede che venga esaminata la possibilità che la Commissione provveda allo stralcio della parte dello schema di decreto relativa alla cedolare secca, esprimendo subito il proprio parere in materia al Governo, così che questa parte del provvedimento possa tornare a breve in Consiglio dei Ministri, in seconda lettura, per il varo definitivo.

Con riferimento al testo proposto dal Governo, la Confedilizia ritiene opportuno limitarsi ad osservare quanto segue.

Quanto all’ambito di applicazione della misura, si richiama l’attenzione del Parlamento e dello stesso Governo sull’opportunità di attentamente considerare e valutare la questione dell’eventuale estensione della cedolare:



- a) ai contratti di locazione ad uso diverso dall'abitativo;
- b) ai contratti di locazione stipulati da persone giuridiche.

Quanto all'aliquota dell'imposta, si ravvisa l'opportunità di attribuire ai Comuni – in coerenza con lo spirito del federalismo competitivo e della concorrenza fiscale cui si è fatto sopra riferimento – la facoltà di prevedere misure ridotte dell'imposta, anche in relazione a specifiche fatti-specie, stabilendo così che quella del 20% sia la misura massima dell'imposta.

Le nuove imposizioni comunali

Nello schema di decreto legislativo in esame sono presenti anche le norme con le quali si prevede l'introduzione (a decorrere dal 2014 e con differenti modalità) di due nuove forme di imposizione comunale: la «imposta municipale propria» e la «imposta municipale secondaria facoltativa».

Al proposito, deve rilevarsi che ogni giudizio in merito a tali nuove forme di imposizione non può che essere condizionato dalla misura – al momento non nota – dell'aliquota dell'imposta municipale propria relativa al caso del “possesso di immobili non constituenti abitazione principale”. Aliquota da stabilirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, e sulla quale è previsto che i Comuni possano intervenire modificandone in aumento o in diminuzione il livello.

In linea generale, non può sottacersi la preoccupazione della proprietà edilizia per il fatto che gli immobili siano ancora e sempre visti come il cespote “naturale” della tassazione comunale, senza tuttavia che possano compiutamente scorgersi quelle caratteristiche che rendono accettabile tale correlazione.

Quando è collegato agli immobili, infatti, il tributo comunale non può che essere a carico degli utilizzatori (proprio anche perché questi possono spostarsi, e dare concreta attuazione al principio di concorrenza, che è alla base del federalismo) ed essere fondato su una precisa correlazione ai servizi basata sul metro del beneficio e su criteri impositivi uni-



formi, che rendano possibile il paragone sulla qualità e sui costi dei servizi in un territorio e nell'altro e quindi la competizione territoriale.

Se tale principio non sarà esplicitato nei tributi comunali di futura istituzione, il rischio che il “federalismo municipale” si traduca in un nuovo, indiscriminato carico fiscale sul settore immobiliare è forte.

Con riferimento ai contenuti specifici della disciplina dei tributi comunali di nuova istituzione, la Confedilizia — con particolare riferimento all'imposta municipale propria — si limita a richiamare l'attenzione di Governo e Parlamento sulla necessità di esplicitare meglio quanto risulta dalla stessa relazione di accompagnamento allo schema di decreto legislativo, laddove si afferma che la base imponibile di tale tributo “è costituita dal valore dell’immobile rilevante ai fini Ici”.



CEDOLARE SECCA, EFFETTI SULL'IRPEF

Contratti “liberi”

Canone di locazione = 100

Scaglione di reddito (e aliquota relativa)	Irpef	Cedolare secca del 20%
Fino a 15.000 euro (23%)	19,55	20
Tra 15.000 euro e 28.000 euro (27%)	22,95	
Tra 28.000 euro e 55.000 euro (38%)	32,3	
Tra 55.000 euro e 75.000 euro (41%)	34,85	
Oltre 75.000 euro (43%)	36,55	

Contratti “agevolati”

Canone di locazione = 100

Scaglione di reddito (e aliquota relativa)	Irpef	Cedolare secca del 20%
Fino a 15.000 euro (23%)	13,68	20
Tra 15.000 euro e 28.000 euro (27%)	16,06	
Tra 28.000 euro e 55.000 euro (38%)	22,61	
Tra 55.000 euro e 75.000 euro (41%)	24,39	
Oltre 75.000 euro (43%)	25,58	

La tabella illustra le conseguenze che si avranno sull'Irpef – sia per i contratti “liberi” (quattro anni più quattro, a canone libero) sia per quelli “agevolati” (tre anni più due, a canone calmierato) – per i locatori che opteranno per il passaggio al regime della cedolare secca sugli affitti dall’1.1.2011.

Per rendere con immediatezza l’idea degli effetti della misura sui contribuenti che opteranno per il regime della cedolare secca, si è ipotizzato un canone di locazione pari a 100.

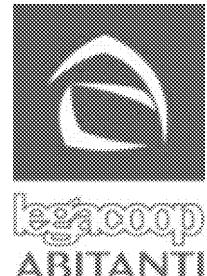
La base imponibile è costituita:

- nell’attuale regime fiscale, dal canone di locazione al netto della deduzione del 15% e – per i contratti agevolati – dell’ulteriore deduzione del 30%;
- nel regime fiscale della cedolare secca, dall’intero canone di locazione.

Da sottolinearsi che nella cedolare secca sono incorporate le addizionali regionale e comunale Irpef (la cui misura è stabilita dalle competenti amministrazioni, anche con distinzioni per fasce di reddito), l’imposta di registro (sin da subito per i contratti agevolati e dal 2014 per i contratti liberi) e l’imposta di bollo.

Fonte: Confidilizia, Ufficio Studi

ALLEGATO 2



**Audizione presso la Commissione Parlamentare
per l'Attuazione del Federalismo Fiscale**

Roma, 1 dicembre 2010

AG 292

**SCHEMA DI DECRETO LEGISLATIVO SUL
FEDERALISMO FISCALE MUNICIPALE***Osservazioni*

1. PREMESSA

Le seguenti osservazioni si concentrano sull'istituto di maggior rilievo previsto dallo schema di decreto in esame, rappresentato dall'**IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA (IMP)**, disciplinata agli articoli **4, 5 e 6** dello schema.

In premessa, ci preme svolgere una considerazione sull'impianto generale della riforma.

È convinzione di Federabitazione – Confcooperative e di Legacoop-Abitanti che l'IMP debba informarsi alla logica di fondo del cd. *federalismo fiscale* e, dunque, all'obiettivo di una più efficiente e giusta *ripartizione del potere tributario sul territorio della Repubblica*, ridisegnando la potestà impositiva riconosciuta allo Stato, alle Regioni, alle Province ed ai Comuni.

Di conseguenza, **la riforma non potrà e non dovrà rappresentare una surrettizia *redistribuzione del carico fiscale fra le diverse categorie di contribuenti*.**

Vorremmo evitare, in altri termini, ciò che accaduto quando è stata istituita l'IRAP, allorquando, con il pretesto della semplificazione, si è ripartito in modo iniquo il carico fiscale fra i vari contribuenti!

Il federalismo fiscale deve, pertanto, attuarsi nel rispetto delle specificità contributive dei soggetti contribuenti che operano nel settore edilizio ed immobiliare.

Ora, passando alla struttura della nuova imposta, è noto che essa si basi su un *presupposto alternativo*:

- *possesso di immobili diversi dall'abitazione principale;*
- *trasferimento di immobili.*

Articoliamo, pertanto, le nostre osservazioni in due paragrafi distinti, l'uno dedicato all'ipotesi di *possesso*, l'altro a quella del *trasferimento*.

2. APPLICAZIONE DELL'IMP NELL'IPOTESI DI POSSESSO**(artt. 4 e 5 dello schema di decreto legislativo).**

Quanto all'applicazione dell'IMP in ipotesi di *possesso degli immobili*, lo schema di decreto non contempla una abrogazione del decreto istitutivo dell'ICI (D. L.vo 504/1992); al contrario, si pone in rapporto di simmetria con la vecchia imposta comunale, rinviando al decreto 504 per molteplici profili di disciplina.

Ciò malgrado, lo schema prevede una definizione *eccessivamente stringata* del presupposto, limitandosi all'espressione “*possesso di immobili diversi dall'abitazione principale*” (art. 4, comma 2, lett. a) e alle nozioni secondarie di *abitazione principale* e *pertinenza* (art. 4, comma 3).

Nessun rinvio è disposto all'art. 2 del decreto ICI, laddove il legislatore del 1992 precisava le nozioni di *fabbricato, area edificabile e terreno agricolo*.

Orbene, stante l'omogeneità del presupposto fra ICI e IMP, è opportuno che l'art. 4 del decreto contempli un rinvio formale al decreto legislativo 504/1992 anche in punto di definizione del presupposto e degli immobili oggetto del possesso, e segnatamente all'art. 2. In tal modo, l'applicazione della nuova imposta – fatte salve, ovviamente, le sue caratteristiche specifiche ed innovative – potrà far tesoro della legislazione di dettaglio stratificatasi nel tempo in materia di ICI.

*

Si segnala altresì il mancato rinvio all'art. 8, comma 4, del decreto ICI (504/92) che estende l'esclusione dell'imposta in ipotesi di abitazione principale agli immobili appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa: ciò potrebbe indurre i Comuni a ritenere dovuta l'IMP dalla cooperativa, benché i soci assegnatari adibiscano l'alloggio ad abitazione principale.

Si auspica pertanto l'inserimento di un rinvio espresso all'art. 8, comma 4, D.L.vo 504/1992.

* * *

3. APPLICAZIONE DELL'IMP NELL'IPOTESI DI TRASFERIMENTO (art. 6 dello schema di decreto legislativo).

Quanto all'applicazione dell'imposta in ipotesi di *trasferimento di immobili*, l'art. 6, comma 11, dello schema di decreto dispone la “*soppressione di tutte le agevolazioni tributarie, anche se previste in leggi speciali*”.

Il comma in parola sopprime tutte le agevolazioni che assistono il trasferimento di immobili, determinando conseguenze negative per le cooperative edilizie.

In particolare:

- si determinerebbe il venir meno di quanto disposto dall'art. 66, comma 6-bis, D.L.331/1993 convertito in Legge n. 427/1993, che prevede l'applicazione dell'imposta di registro *in misura fissa* all'acquisto di fabbricati ed aree, nel caso in cui lalienante non sia un soggetto Iva (altrimenti il trasferimento sarebbe soggetto ad Iva e non all'IMP).

*

Le ragioni che hanno indotto il legislatore delegato a proporre una norma di tale portata sono esposte nella *Relazione illustrativa*, sub art. 6: “*nell'ottica della massima semplificazione, nonché della esigenza di assicurare la facilità di applicazione e di calcolo del tributo, da un lato, si assume – come base imponibile – il valore catastale del bene e, dall'altro, si sopprimono tutte le agevolazioni (ai fini delle imposte di registro, delle imposte ipotecaria e catastale, dell'imposta di bollo, dell'imposta di successione e donazioni), stratificate nel corso dei decenni che hanno contribuito a creare un sistema caratterizzato da evidenti profili di incoerenza e di irrazionalità*”.

Ebbene, siffatto intendimento, a dir poco dirompente nel sistema di tassazione dei trasferimenti, è discutibile sotto più profili.

In primis, l'utilizzo del termine “agevolazioni” è notoriamente equivoco, essendone ardua la definizione ed incerto se in tale categoria debbano rientrare ipotesi (quali, ad esempio, le esclusioni da imposizione) che mirano alla precisazione del presupposto e non alla deliberata prefigurazione di un trattamento di favore.

In secondo luogo, l'iniziativa è discutibile nella *ratio legis*. Un così netto taglio a regimi tradizionali (quali, ad es. il trattamento differenziato rispetto ai soggetti capitalistici di cui godono le cooperative di abitazione, gli enti *non profit* e le imprese agricole) distribuisce il costo della semplificazione in maniera *casuale* ed *arbitraria*, disconoscendo le specificità di enti ed intraprese che hanno sempre trovato posto nell'ordinamento tributario.

In ultimo, non è dato comprendere come una sì clamorosa e generale “decapitazione” possa essere legittimata dai principi del *federalismo fiscale* che, come ricordato, mira alla *ripartizione del potere tributario fra gli enti impositori*, e non alla *ripartizione del carico fiscale individuale fra i contribuenti*.

In conclusione, si auspica che il regime speciale che assiste l'acquisto da privati realizzato da cooperative edilizie di abitazione siano espressamente esclusi dalla generale abrogazione prevista dal comma 11 dell'art. 6.

*

In ultimo, si stigmatizzano le conseguenze determinate dal **comma 3 dell'art. 6**, laddove l'aliquota agevolata sui trasferimenti delle prime case (tra soggetti privati, ovviamente), viene *ulteriormente abbattuta* dal 3 al 2 per cento complessivo.

Ebbene, poiché il regime Iva non viene intaccato dalla riforma, l'abbattimento in parola aggrava la differenza già esistente fra *acquisto da privati* (assoggettato solo ad un'imposta complessiva sul trasferimento del 2%) ed *acquisto da soggetti Iva* (che conserverebbe un'Iva al 4% e le ipocatastali in misura fissa), a tutto danno delle società che operano nel campo dell'edilizia abitativa.

L'accentuazione del trattamento differenziale inasprisce la situazione di crisi senza precedenti in cui versa il settore e rappresenta un ulteriore, pesante ostacolo all'accesso alla prima casa di abitazione soprattutto per le categorie sociali deboli.

Federabitazione-Confcooperative

Il Presidente

(Ivo Cremonini)



Legacoop-Abitanti

Il Presidente

(Luciano Caffini)



PAGINA BIANCA

ALLEGATO 3



RELAZIONE ASSEMBLEA NAZIONALE DEL 14 OTTOBRE 2010

Presidente Nazionale ASPI – On. Alfredo Zagatti

L'introduzione della cedolare secca sugli affitti costituisce una novità rilevante, destinata ad incidere già dal prossimo anno sul mercato degli affitti.

La presentazione che avete ascoltato ha descritto in modo chiaro gli effetti che la scelta della cedolare comporterà per i proprietari ed il risparmio fiscale che si determinerà, tanto più rilevante quanto più alti sono gli scaglioni di reddito. Nonostante l'abolizione del 15% di bonus oggi garantito nella determinazione dell'imponibile (e dell'ulteriore 30% per i contratti agevolati) la cedolare risulterà il regime fiscale preferibile per la quasi totalità dei locatori.

E' una novità largamente annunciata.

Già nella discussione dell'ultima finanziaria era evidente l'esistenza di una larga opinione positiva sull'introduzione di questo meccanismo nell'ambito del Parlamento e nelle forze sociali che si occupano di politiche abitative. Lo abbiamo avvertito nella nostra iniziativa tesa a sollecitare questa scelta; un'iniziativa forte, che ha visto presente la nostra associazione assieme ad altre associazioni della proprietà edilizia.

Le ragioni e le argomentazioni che spingevano in questa direzione erano convincenti: troppa è la distanza fra l'onere fiscale sopportato da chi affitta e quello che grava su altre forme di investimento. Se si pensa che il prelievo fiscale sulle rendite finanziarie è del 12,50 % (ad esclusione dei depositi bancari) si vede come l'onere fiscale derivante dall'attuale meccanismo che somma il reddito d'affitto agli altri redditi personali ai fini IRPEF produce un prelievo sugli affitti del tutto irragionevole che mina alla base la convenienza ad affittare.

La scelta era quindi necessaria ed improcrastinabile. Anche per altre due ragioni.

ASPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE

00185 ROMA VIA CARLO ALBERTO 4 e-mail direzione@aspi.it www.aspi.it



La prima. L'affitto è diventato un investimento meno sicuro. Alle tradizionali difficoltà a rientrare in possesso degli immobili al termine del periodo di locazione si è aggiunta una nuova preoccupante realtà determinata dagli effetti della crisi generale: l'impennata travolge degli sfratti per morosità che costituiscono un dramma per l'inquilino e un rischio crescente per i proprietari. Se è vero che il rendimento di un investimento si rapporta al rischio non c'è dubbio che anche questo elemento contribuisce a diminuire la propensione all'affitto.

La seconda. La crescita dei valori immobiliari non compensa lo scarso rendimento della locazione. Di cedolare secca non si discute da oggi. Il tema entrò anche nella discussione della 431 che riformò il mercato della locazione. Ma quelli erano anni di forte crescita dei valori immobiliari e ricordo l'argomentazione con la quale si contrastò l'assunzione della scelta e si determinò il rinvio. - La forte e generalizzata rivalutazione dei valori degli immobili —si diceva— compensa in qualche modo la modestia dei rendimenti. (tesi discutibile, ma con un suo fondo di verità). Tesi oggi sicuramente non più sostenibile. Noi abbiamo alle spalle ormai due anni di calo significativo dei valori immobiliari. Nel corso del 2008 un calo superiore al 2%, nel 2009 un calo vicino al 4% in generale e superiore a questo valore nelle grandi città; il 2010 si concluderà con una sostanziale stagnazione, solo nel 2011 è prevista una modesta ripresa inferiore al 2%. Tutti gli analisti segnalano come la prospettiva per il futuro sarà probabilmente caratterizzata dalla presenza di incrementi molto lontani da quelli conosciuti nei cicli che sono alle nostre spalle e comunque affidata molto più alla qualità dell'immobile e della realtà urbana nel quale è inserito, che ad aumenti generalizzati.

Se si tengono presenti questi elementi si comprende come l'introduzione di un meccanismo di tassazione separato per i rendimenti da locazione fosse necessario ed urgente.

Da esso ci si attende la determinazione di una nuova convenienza ad affittare, la possibilità che una parte almeno dello stock abitativo non utilizzato conosca dei processi di ristrutturazione ed ammodernamento e venga immesso nel mercato delle locazioni.

ASPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE



D'altra parte, vale la pena di richiamare appena un concetto ben chiaro ai presenti, la necessità di rendere meno asfittico il mercato degli affitti rappresenta un interesse generale per il paese: non c'è altra strada per incrementare la mobilità sociale e territoriale, per combattere la fissità di un sistema come quello italiano, per corrispondere al bisogno di abitazioni di generazioni future che non potranno più mettere l'acquisto della casa nell'agenda delle loro priorità di risparmio e di investimento, preoccupate come saranno nell'affrontare ben più onerosi problemi pensionistici e previdenziali.

Ciò premesso, la nostra preoccupazione è rivolta al fatto che il nuovo regime fiscale sia concepito ed applicato nel modo giusto per ottenere il massimo degli effetti positivi e non determinare effetti pesanti e controproducenti in altre direzioni.

E in questo senso pensiamo ci sia molto da correggere nell'impostazione dell'attuale schema di decreto.

Confidiamo che la possibilità di correzione ci sia.

La conferenza unificata ha chiesto un rinvio nell'espressione del suo parere obbligatorio. Questo fa sì che anche il Parlamento debba ancora esprimere i suoi pareri. Da un lato esprimiamo una preoccupazione per i tempi: l'inizio del 2011 è vicino e il tempo per consentire all'amministrazione fiscale ed ai contribuenti di predisporsi ad un nuovo regime non è molto; dall'altro ci auguriamo che questo tempo concorra a determinare modifiche sensibili al testo oggi presente, che dovrà essere approvato definitivamente dal Governo.

Quali sono le questioni che vogliamo sottolineare?

1. Perché limitare la possibilità di opzione per la cedolare secca al solo abitativo?

Occorre rendersi conto che in questo modo si determina un elemento di forte sperequazione ai danni di coloro che affittano per usi diversi: negozi, uffici, immobili destinati ad attività produttive e di servizio. Già i proprietari di immobili locati con queste destinazioni accendono

ASPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE



contratti gravati da maggiori vincoli in ordine alla durata e alla corresponsione dell'avviamento commerciale; già subiscono penalizzazioni di altro tipo come il pagamento delle imposte anche per i canoni non percepiti in caso di morosità; non si capisce per quali motivi devono essere penalizzati anche dal punto di vista dell'onerosità fiscale. Si tratta di una sperequazione destinata a colpire moltissimi piccoli proprietari che hanno investito i loro risparmi per procurarsi una rendita che si ritroveranno inferiore rispetto a chi ha compiuto una scelta di investimento nell'abitativo. Più in generale, se da questo provvedimento ci si attende una crescita degli investimenti in immobili da locare non c'è dubbio che questa limitazione, come quella che esclude i soggetti che non sono persone fisiche, comporterà un ostacolo sensibile nella realizzazione di questo obiettivo.

2. Ma veniamo al punto essenziale.

La questione da cui dipende a mio avviso il giudizio complessivo su questa misura.

Mi riferisco al fatto che se concepita come è attualmente prevista dallo schema di decreto la cedolare secca di fatto assesterà un colpo mortale e comporterà di fatto la scomparsa dei contratti d'affitto a canone agevolato.

E' su questa questione che noi concentriamo la nostra iniziativa per modificare il decreto e chiediamo a tutti di pronunciarsi .

Come è noto, questa tipologia di contratti trova la sua ragion d'essere nel beneficio che deriva per il conduttore dall'applicazione di un canone sensibilmente inferiore a quello di mercato e dalla convenienza che deriva per il proprietario dallo sconto fiscale che viene praticato nei comuni ATA (l'imponibile a fini Irpef è ridotto al 59,5% così come è abbassata l'imposta di registro).

Come da più parti è stato rilevato, la possibilità di scelta di un regime fiscale (uguale per tutti i contratti) impenziato su una cedolare secca al 20% fa venire meno la convenienza a stipulare questo



tipo di contratti eliminando quel beneficio fiscale che era alla base dell'accettazione di un canone più moderato.

I proprietari saranno indotti a scegliere i contratti che prevedono la libera fissazione del canone spuntando i valori che il mercato renderà possibili.

Verrà meno quindi una tipologia di contratti che aveva e ha lo scopo di consentire a migliaia di famiglie di stare sul mercato delle locazioni a canoni compatibili con i loro redditi.

Si può affermare che, a diversi anni dall'approvazione della L. 431, l'apprezzamento per questa tipologia contrattuale e per i suoi effetti sociali positivi è cresciuto tanto da spingere le associazioni dei comuni, le principali associazioni dei proprietari e degli inquilini e molti altri, a richiederne un'applicazione più vasta e non limitata, come avviene ancor oggi, ai soli comuni definiti ad alta tensione abitativa.

Il contrario quindi di ciò che oggi si vorrebbe decidere.

Decretarne nei fatti il superamento rappresenterebbe una scelta pesante non solo dal punto di vista sociale, ma anche economico e finanziario.

Questa tipologia di contratti, per sua stessa natura, obbliga chi la sceglie alla registrazione del contratto e ad un comportamento di correttezza fiscale. Nell'ambito di un provvedimento che ha giustamente tra le sue finalità prioritarie quella dell'emersione dell'evasione e dell'elusione fiscale in questo campo, colpire questo tipo di contratti è quindi altamente contraddittorio.

Non solo.

L'eliminazione di questo strumento spingerà una quota significativa di famiglie ai margini del mercato delle locazioni e la trasformerà inevitabilmente in una componente che si aggiungerà a quella già numerosa che preme per politiche di sostegno pubblico agli inquilini con redditi medio bassi, che oggi sono del tutto insufficienti.



Quello che si toglie da una parte dovrà in qualche modo essere compensato con altre uscite se non si vuole rendere insostenibile il livello delle tensioni.

D'altra parte, lo stesso Governo sembrava essersi reso conto, in un primo tempo, del problema relativo a questo tipo di contratti. Ne fa fede il fatto che il provvedimento entrato nel Consiglio dei Ministri prevedeva una differente aliquota nell'applicazione della cedolare secca fra contratti a canone libero e contratti a canone concordato. Il fatto che le aliquote proposte inizialmente fossero eccessive e tali da risultare convenienti solo per i proprietari con i redditi più alti ha indotto giustamente il Governo ad abbassarle, ma perdendo per strada la iniziale differenziazione rispetto alle diverse tipologie contrattuali e producendo l'attuale problema.

La questione si risolve in un solo modo: ricreando il margine di convenienza a stipulare i contratti agevolati che oggi rischia di venir meno.

La via maestra a mio avviso è quella di applicare la cedolare solo alla quota di reddito d'affitto oggi soggetta a tassazione: cioè il 59,5 % su cui si paga attualmente; quindi agire sull'imponibile per rideterminare la differenza con i contratti a canone libero ai quali per altro non è più riconosciuto il bonus del 15% previsto dalla tassazione ordinaria.

Naturalmente si può agire per vie diverse per realizzare lo stesso obiettivo: per esempio determinare una aliquota del 12,50% di cedolare limitatamente a questi contratti

Possono essere introdotti certamente anche altri vantaggi di carattere normativo e non tributario per questi contratti, ma oggi ci preme rilevare l'essenziale che sta appunto nel ricreare i margini di convenienza di carattere fiscale che oggi sono messi in discussione.

Colpire oggi il canale concordato della 431 significa di fatto svuotare quella legge che aveva come suo presupposto principale la possibilità di utilizzare la leva fiscale per indirizzare almeno una quota del mercato delle locazioni. Cosa che è avvenuta, come abbiamo visto, in modo positivo ma insufficiente:

ASPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE



per questo si trattava di estendere l'efficacia e incentivare ulteriormente la convenienza ad utilizzare il canale concertato, non fare l'esatto contrario!

Qui vogliamo sottolineare un punto che a noi pare essenziale.

Le scelte che oggi si compiono vanno valutate anche in riferimento al complesso delle politiche abitative che si intendono realizzare: la politica per la casa non è un carciofo che si sfoglia a caso. Ci possono senz'altro essere provvedimenti che vengono assunti in tempi diversi dagli altri, ma tutto deve essere riferito ad un disegno d'insieme.

E' giusto e urgente intervenire con un alleggerimento fiscale per ricreare convenienza ad affittare e certamente allargare il mercato è la condizione necessaria per superare le attuali difficoltà: necessaria, ma non sufficiente. Accanto a questo va ritrovata una tensione nuova nella determinazione di politiche sociali efficaci in questo campo. Ne va anche del buon funzionamento del mercato. Se il disagio abitativo sfocia in una quantità enorme di sfratti per morosità, se una fascia consistente di famiglie non riesce ad accedere al mercato o a rimanerci perché vive situazioni pesanti di precarietà lavorativa o ha redditi insufficienti questo, oltre ad essere un dramma sociale, si trasforma in un condizionamento per il mercato che ne mina l'efficienza.

Da questo punto di vista l'impressione è che si stia procedendo con il passo del gambero.

La produzione di edilizia sociale si è ridotta ai minimi termini e ormai assistiamo al paradosso che lo Stato incassa più di tasse dall'edilizia sociale di quanto non investa.

Le misure a sostegno dell'affitto sono ridotte al lومicino e di fronte agli effetti della crisi manca qualsiasi politica tesa ad affrontare il disagio e l'emergenza, se non qualche lodevole iniziativa assunta in sede locale.

L'impressione è che si stia pian piano sfatando l'idea che tutti i problemi possano essere affrontati ricorrendo alla formula dell'housing sociale immaginando che risorse private consistenti possano

ASPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE



affluire nel campo dell'edilizia sociale senza un serio investimento di risorse pubbliche o senza l'adeguata mobilitazione di beni pubblici per determinare un quadro di convenienze realistico.

In tutti i paesi europei la politica abitativa a sostegno dell'affitto è una componente essenziale del welfare.

In Italia non lo è mai diventato

Quel che si faceva si è ridotto drasticamente.

E' interesse di tutti, anche dei proprietari di immobili partecipare ad una battaglia tesa a riproporre questo grande tema di fondo.

So bene che ragionando di questi temi si finisce per misurarsi con il tema delle risorse. Tema che c'è anche limitatamente alla discussione concernente la cedolare secca e le scelte compiute nel decreto sul federalismo municipale.

Certamente la scelta della cedolare comporterà nell'immediato minori entrate per la finanza pubblica. La lotta all'elusione e all'evasione fiscale può limitare molto questo onere. Da questo punto di vista il decreto contempla nuovi strumenti: il coinvolgimento dei comuni; la convenienza dell'inquilino a denunciare il locatore che non dichiara il reddito da locazione in tutto o in parte; l'inasprimento delle sanzioni. (ad altri strumenti, forse più efficaci, si è rinunciato: come la possibilità per l'inquilino di detrarre il costo dell'affitto). Noi sentiamo la responsabilità come associazione della proprietà di accompagnare con la nostra iniziativa e collaborare a questa battaglia contro un'evasione che danneggia anche i locatori onesti e responsabili. Non ci può essere nessuna indifferenza da parte nostra nei confronti del contrasto all'evasione che è un fatto di giustizia sociale e di civiltà.

Certamente anche le entrate derivanti da un incremento del mercato dell'affitto possono di molto compensare le minori entrate. Io sono davvero convinto che ricreando nuovi margini di convenienza una parte del patrimonio inutilizzato possa essere oggetto di ristrutturazioni e immesso sul mercato



delle locazioni. E questo potrà generare nuove occasioni di impresa e di lavoro e quindi nuovo gettito fiscale.

In ogni caso, io credo che quando si mette mano a provvedimento fiscali di questa portata sia necessario valutarli non a sé stanti, ma in relazione all'insieme delle politiche fiscali.

Nel nostro caso la cedolare è inserita nel decreto sul federalismo municipale la cui caratteristica principale è quella di devolvere ai comuni la potestà impositiva in materia di immobili.

Non è in effetti ancora chiaro il quadro che ne esce. In una prima fase si prevede la semplice devoluzione ai comuni del gettito di imposte che gravano sugli immobili oggi trattenute dallo stato. Queste risorse alimenteranno un fondo che dovrà essere ripartito fra i comuni sulla base di criteri da definire: ciò non aggiungerà autonomia ai comuni. Semplicemente i trasferimenti saranno garantiti dal gettito di imposte individuate e non dalla fiscalità generale.

Nella seconda fase l'autonomia impositiva si accentua con la possibilità di istituire una nuova imposta sul possesso della casa e sui trasferimenti.

Quello che non è chiaro sono i soggetti che verranno colpiti e la misura in cui questo avverrà. Sono chiari i vincoli a cui deve rispondere l'imposizione: il vincolo della neutralità finanziaria, il vincolo dell'esenzione della prima casa, la capacità di assorbire l'eventuale riduzione di gettito della cedolare, il regime agevolativo previsto in casi determinati; qualcuno ha osservato come tutto ciò rischi di concentrare il gravame di questa imposta su un segmento molto limitato della proprietà edilizia, le seconde case, che certo possono essere oggetto di inasprimento fiscale, ma entro limiti ragionevoli. In una parola, è difficile allo stato dell'arte comprendere come i diversi elementi del sistema potranno compensarsi all'interno di un unico settore come quello della fiscalità immobiliare.

Si ritorna al punto. Io credo che al di là dei singoli provvedimenti sul federalismo fiscale e delle specifiche misure che essi prevedono il problema di un riordino della fiscalità che determini elementi di maggiore perequazione sia ineludibile.

ASPPPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE



Siamo il Paese nel quale il prelievo sulle rendite finanziarie è uno dei più bassi d'Europa e del mondo, a fronte di una pressione complessiva fra le più alte che grava prevalentemente sulle famiglie, sul lavoro, sulle imprese. Né lo Stato può rinunciare ad utilizzare la leva fiscale per sviluppare mercati oggi del tutto insufficienti come il mercato degli affitti. Quindi il tema non è l'onere che comporta l'introduzione di un singolo provvedimento, ma l'equilibrio dei pesi fra le diverse componenti del sistema che va evidentemente corretto.

Concludendo: ben venga una tassazione sugli affitti più ragionevole e soprattutto concepita senza determinare la morte dei contratti agevolati, ma sul piano delle politiche abitative occorre ritrovare una capacità di elaborazione e di iniziativa che tenga insieme mercato e sociale, privato e pubblico per offrire risposte convincenti e di lungo periodo. La nostra associazione è in campo: nell'interlocuzione con i diversi livelli istituzionali; nel ricercare intese con le organizzazioni sociali della proprietà e degli inquilini che come noi hanno a cuore questi temi, nello stimolare e promuovere iniziative.

Concludo con una proposta immediata: la richiesta della convocazione in tempi rapidi del forum delle politiche abitative coordinato dall'Anci che dovrebbe vedere la partecipazione dei rappresentanti della Conferenza delle regioni.

Da questa sede dovrebbe scaturire un'agenda di iniziative rivolte al Governo e al Parlamento affinchè questi temi non siano elusi.



DOCUMENTO CONCLUSIVO ASSEMBLEA NAZIONALE ASPPPI

L'assemblea Nazionale dell'Asppi, riunita in forma pubblica giovedì 14 ottobre 2010 a Roma, ha discusso le innovazioni in materia di fiscalità immobiliare previste dallo schema di Decreto Legislativo approvato il 4 agosto 2010 dal Consiglio dei Ministri in materia di federalismo municipale.

Asppi:

- considera positivamente la introduzione in tale ambito della possibilità di scelta di un regime di tassazione separata del reddito da affitto tramite la previsione di una cedolare secca del 20%; l'obiettivo di una tassazione più ragionevole sugli affitti è da tempo oggetto dell'iniziativa della nostra e di altre associazioni della proprietà edilizia ed attorno ad esso è via via aumentato il consenso fra le forze presenti nelle istituzioni e le componenti sociali.
- rileva come la limitazione di questa possibilità ai soli immobili ad uso abitativo determini un elemento di forte sperequazione nei confronti di coloro che affittano per usi diversi;
- esprime la sua forte preoccupazione per il destino dei contratti a canone agevolato previsti dal secondo canale della legge 431/98 per i quali è di fatto prevista l'abolizione dei vantaggi fiscali che ne hanno determinato la convenienza rispetto alle altre tipologie contrattuali.
- al contrario ritiene che tali vantaggi vadano preservati anche adottando il regime della cedolare secca conservando la possibilità di ridurre l'imponibile nella misura oggi prevista per questo tipo di contratti o determinando per essi un'aliquota di cedolare significativamente più bassa;
- invita a questo proposito la Conferenza unificata e le commissioni parlamentari chiamate ad esprimere il parere sul decreto a far propria questa proposta nella consapevolezza che la scomparsa

ASPPPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE



ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI

S E D E N A Z I O N A L E

dei contratti agevolati spingerebbe fuori dal mercato della locazione un numero molto alto di famiglie che si aggiungerebbero a quante già oggi richiedono sostegno pubblico perché impossibilitate a far fronte alle condizioni di mercato;

- esprime inoltre l'esigenza che le modifiche della fiscalità immobiliare previste siano accompagnate da un più generale rilancio delle politiche abitative, oggi del tutto insufficienti sul piano dell'edilizia sociale, del sostegno ai redditi per gli inquilini in condizioni di disagio, delle misure di emergenza per affrontare gli aspetti più acuti del disagio abitativo che si manifestano in particolare con l'aumento vertiginoso degli sfratti per morosità
- attorno a questi temi Aspi condurrà una sua propria iniziativa articolata nel Paese; lavorerà per promuovere le intese più larghe con le altre componenti della proprietà edilizia, con le organizzazioni sindacali degli inquilini e le altre forze sociali interessate; cercherà di essere efficace interlocutrice di tutti i livelli istituzionali;
- al termine della presente assemblea si richiede la convocazione del forum delle politiche abitative presieduto dall'Anci, unica sede attualmente esistente di raccordo fra le organizzazioni di settore e le istituzioni locali e regionali.

ASPI ASSOCIAZIONE SINDACALE PICCOLI PROPRIETARI IMMOBILIARI SEDE NAZIONALE

00185 ROMA VIA CARLO ALBERTO 4 e-mail direzione@aspi.it www.aspi.it



S E D E N A Z I O N A L E

Confronti tra la tassazione ordinaria e la tassazione con cedolare secca al 20%

A cura di:

Maurizio Giovanardi

PREMESSA

La bozza di D.Lgs approvata dal Governo ma non ancora trasmessa alle sedi deputate ad esaminar-lo , prevede che la cedolare secca al 20% sia applicabile alle sole persone fisiche in possesso di abitazioni con relative pertinenze . Per gli immobili ad uso commerciale ,ufficio ecct , come pure le imprese non risulta applicabile .

METODOLOGIA GENERALE DELLA RICERCA EFFETTUATA

Si tratta di fornire ragguagli circa le differenze di imposta che si verificano confrontando quelle calcolate con metodo ordinario nei comuni A.T.A. (Alta Tensione Abitativa) e non A.T.A. e la applicazione della cedolare secca al 20%.

La cedolare nei calcoli effettuati è proposta al <<sottraendo>> per cui se le differenze risultano positive optando per l'applicazione della cedolare si ha un guadagno (minori tasse da pagare) , viceversa se le differenze risultano negative optando per la cedolare si ha un aggravio di imposta (maggiori tasse da pagare) per cui conviene applicare l'imposta ordinariamente .

Nel calcolo delle differenze la cedolare è stato proposto anche il dato del suo valore diminuito, nei soli Comuni A.T.A. , del 50% dell'imposta di registro a carico del proprietario che è destinata ad essere assorbita dal 1-1-2011 dalla cedolare stessa e quindi non più dovuta .

Nel calcolo della imposta complessiva dovuta nel caso della applicazione della Cedolare secca del 20% si assume che ai redditi non da affitto siano applicate le aliquote progressive proprie del loro importo.

DEFINIZIONE DELL'AMBITO E DEI CRITERI GENERALI DI RICERCA

Per potere esprimere un giudizio complessivo sugli effetti della cedolare sugli affitti occorre articolare una casistica rappresentativa della tipologia dei canoni di affitto dei piccoli e medi proprietari immobiliari e combinarla con le situazioni più ricorrenti di reddito fiscale in capo agli stessi proprietari .

Si tratta quindi di scegliere motivatamente le situazioni più ricorrenti e quindi più rappresentative della nostra realtà associativa e porre nello stesso tempo alcuni criteri necessari per la risposta ai quesiti fiscali .

Tra questi in particolare :

- a) assumere che:
 - o per i contribuenti non vi siano familiari a carico
 - o i redditi da affitto siano relativi a sole abitazioni possedute per l'intero anno
 - o che il possesso degli immobili sia al 100% (tranne un caso specifico di comproprietà al 50%)
 - o che il canone si quindi percepito interamente dal proprietario (tranne un caso specifico di comproprietà)
- b) considerare i redditi non da affitto come già depurati dagli oneri deducibili (redditi imponibili) e al netto della abitazione principale
- c) acquisire le aliquote delle addizionali pari al 1,1% per l'addizionale regionale e 0,42% l'addizionale comunale
- d) imporre per gli "altri contribuenti" l'assenza di detrazioni di imposta applicabili .

TIPOLOGIA DI PROPRIETARI

I piccoli proprietari immobiliari sono identificati come soggetti possessori di un numero di abitazioni adibite all'affitto compreso tra una e quattro .

I canoni di affitto sono stabiliti in 450 euro mensili per ciascuna abitazione (5.400 € annuali). Solo in un caso particolare viene preso in esame la comproprietà al 50%, tipica tra coniugi, di una abitazione affittata con canone di 500 € mensili complessivi , attribuite in quote uguali ai proprietari .

Ciascuna classe di reddito e di livello di possesso del numero di immobili è trattata in tre diverse tipologie di contribuenti :

- pensionati , con le relative detrazioni fiscali per un anno intero
- lavoratore dipendente a tempo indeterminato con le relative detrazioni fiscali per un anno intero
- altri soggetti contribuenti provvisti di redditi (impresa,lavoro autonomo, fondiari, diversi) per i quali non vengono prese in esame detrazioni di imposta .

In sintesi i proprietari potrebbero essere così rappresentati :

1. soggetto con solo reddito da affitto proveniente da **una** sola abitazione affittata
2. soggetti con redditi bassi non fondiari , da pensione minima o da redditi part-time o da piccolissima impresa , in possesso di **una** abitazione affittata
3. pensionati o lavoratori o imprenditori con redditi netti non fondiari da 1000 a 1500 € al mese netti in possesso di **una** abitazione affittata
4. pensionati o lavoratori o imprenditori con redditi netti non fondiari da 1000 a 1500 € al mese netti in possesso di **due** abitazione affittate
5. pensionati o lavoratori o imprenditori con redditi netti non fondiari da 2000 a 2500 € al mese netti in possesso di **due** abitazioni affittate
6. pensionati o lavoratori o imprenditori con redditi netti non fondiari da 2500 a 3000 € al mese netti in possesso di **quattro** abitazioni affittate
7. pensionati o lavoratori o imprenditori con redditi netti non fondiari familiari da 3500 a 4000 € al mese netti in possesso di **una** abitazione in comproprietà affittata .

I CONFRONTI IMPOSTATI

Definita la griglia di rilevazione sono stati calcolati i livelli di imposta complessiva (IRPEF più relative addizionali) da pagare nelle diverse ipotesi e le differenze di imposta in valore assoluto ed in valore percentuale nei casi omogenei rispettivamente tra :

- Imposta ordinaria calcolata nei comuni non A.T.A. e Cedolare secca al 20%
- Imposta ordinaria calcolata nei comuni A.T.A. e Cedolare secca al 20%
- Imposta ordinaria calcolata nei comuni A.T.A. e Cedolare secca al 20% diminuita della metà della imposta di registro ridotta al 70% (abolita dal D.Lgs dal 1-1-2011 nei Comuni A.T.A.)
- Imposta ordinaria calcolata nei comuni non A.T.A. e imposta ordinaria calcolata nei comuni A.T.A. .

CONSIDERAZIONI SUI CONFRONTI

Si può così riconoscere il livello dei risparmi relativi e quindi le convenienze fiscali che dovranno presiedere l'adozione delle opzioni ammesse dal D.Lgs. ,in sede di dichiarazione redditi o in sede di versamento di acconto delle imposte .

Come sopra specificato la cedolare secca nelle differenze è considerata <<sottraendo>> per cui la differenza può assumere valore positivo (convenienza della cedolare con risparmio di imposta) o negativo (non convenienza della cedolare con aggravio di imposta nel caso di opzione per la sua applicazione)

Il contratto libero ed il contratto concordato nei Comuni non A.T.A. , a tassazione ordinaria , non sono convenienti perché determinano sempre una imposizione più elevata rispetto alla tassazione con la cedolare secca al 20%

Si evidenzia immediatamente che tranne i possessori di redditi bassissimi (9600 € di pensione con un affitto e fino a circa 40000 € per coloro che non hanno detrazioni da pensione o lavoro , cioè quelli definiti come <<altri contribuenti>>) tutti hanno interesse alla applicazione della cedolare secca al 20%. Tale interesse , cresce evidentemente al crescere dei livelli di reddito stessi .

I possessori di redditi bassissimi (9600 € di pensione) con un affitto derivante da immobile situato in Comuni non A.T.A. hanno un evidente interesse alla opzione per la applicazione della cedolare secca . Contrariamente infatti ad un esame sommario in cui ragionando in termini di aliquote apparenti può sembrare più vantaggiosa la tassazione ordinaria . Ma va precisato che le addizionali incidono in modo determinate sulla aliquota complessiva di imposizione e contribuiscono a fare risultare più conveniente la cedolare secca .

Rispetto al livello di imposizione ordinaria ridotta per effetto delle note agevolazioni della L. 431/98 , per i contratti concordati nei Comuni A.T.A. la cedolare secca determina una sostanziale equivalenza di carico di imposta per i redditi medi , soprattutto se si considera questa ultima ridotta dalla scomparsa della imposta di registro dal 1-1-2011 prevista dal D.Lgs per i contratti concordati nei Comuni A.T.A. . Per i redditi alti la cedolare invece determina un sensibile risparmio.

Con questa situazione la cedolare secca vanifica il vistoso vantaggio fiscale del contratto concordato rispetto a quello libero , depotenziando il contratto concordato in uno dei suoi aspetti più qualificanti : il minore livello di tassazione.

Quindi la introduzione della cedolare secca al 20% , a parità di canone , non riproduce il differenziale di tassazione esistente tra la tassazione ordinaria dei contratti liberi e quelli concordati nei Comuni A.T.A..

Tale differenziale che attualmente , senza la cedolare , a parità di canone referenzia positivamente la stipulazione dei canoni concordati nei confronti dei contratti liberi , viene definitivamente meno nella opzione per la tassazione con cedolare secca , tuttavia non vengono meno altre ragioni di vantaggio del contratto concordato, quali :

- la sottrazione alla verifica della congruità fiscale da parte dell'A.d.E. del livello del canone stabilito contrattualmente
- la applicazione di sensibili riduzioni dell'ICI approvate in molti Comuni
- la possibile minore durata del contratto con possibilità ravvicinate di ripresa dell'immobile
- la contrattazione di livelli di canone di riferimento per il mercato con maggiori garanzie per il proprietario e il conduttore
- agevolazioni fiscali maggiorate per i conduttori .

In sostanza se per avere un sensibile vantaggio fiscale evidente nella scelta alternativa tra uguali canoni liberi e concordati da stipulare nei Comuni A.T.A. fino ad ora era obbligatoria la scelta del contratto concordato perché sempre più conveniente , d'ora in avanti le considerazioni da fare dovranno essere più complesse ed uguali a quelle che si formulano nei Comuni non A.T.A. ..

Al quesito quindi relativo alla scelta del tipo di contratto e del tipo di convenienza fiscale opzionabile ad esso associabile che si pongono i proprietari di immobili abitativi nei soli Comuni A.T.A. si deve rispondere, in linea di principio e sulla base della casistica evidenziata che :

1. i **contratti liberi** a tassazione ordinaria , non sono convenienti perché determinano sempre una imposizione più elevata rispetto alla tassazione con la cedolare secca al 20%
2. i **contratti concordati** a tassazione ordinaria ridotta per effetto delle agevolazioni della L. 431/98 sono ,per i livelli più bassi di reddito,di poco più convenienti della cedolare

3. i **contratti concordati** a tassazione ordinaria ridotta per effetto delle agevolazioni della L. 431/98 , per i livelli elevati di reddito di pagano più tasse con la tassazione ordinaria per cui conviene sempre l'opzione per la cedolare secca al 20% .

Viceversa allo stesso quesito sopra proposto , sul tipo di contratto e sul tipo di convenienza fiscale opzionabile da adottare che si pongono i proprietari di immobili abitativi in Comune non A.T.A. si risponde , in linea di principio e sulla base della casistica evidenziata che :

- a) il **contratto libero** a tassazione ordinaria non è conveniente perché è sempre più conveniente la cedolare secca
- b) il **contratto concordato** a tassazione ordinaria (che non può essere ridotta per effetto della L. 431/98) non è più conveniente della cedolare secca
- c) in ogni caso il **contratto libero** paga le medesime imposte del **contratto concordato** sia nella ipotesi di tassazione ordinaria che di opzione per la cedolare secca e siccome questa propone minore livello di tasse sarà obbligatoria la sua applicazione .

Occorre comunque tenere presente che nei Comuni non A.T.A. il contratto concordato ha ragioni di adozione che esulano dal vantaggio fiscale e che sono state sopra elencate .

CONSIDERAZIONI SULLA SALVAGUARDIA DEL CONTRATTI CONCORDATI NEI COMUNI A.T.A.

Il pregio e la convenienza fiscale del contratto concordato sono insidiati dal livello di tassazione proposto dalla cedolare secca che di fatto sottrae al proprietario ogni dubbio circa la tipologia di contratto da proporre all'affittuario , relegando in secondo piano le pregevoli ragioni di merito sull' impatto economico e sociale sottese al contratto concordato stesso .

Per riequilibrare le ragioni ed i motivi di scelta a favore dei contratti concordati che vadano oltre il mero risparmio di imposta si possono avanzare richieste di duplice natura , anche congiuntamente :

- A. richieste di natura tributaria incidenti sui gettiti della imposta
- B. richieste di natura tributaria regolamentare

A. Richieste di natura tributaria incidenti sui gettiti della imposta

L'obiettivo è quello di ristabilire un gradiente di carico fiscale che ripristini il differenziale attualmente esistente nei Comuni A.T.A. tra la tassazione ordinaria dei contratti liberi e concordati (che hanno il livello ridotto dalla L. 431/98).

La considerazione da cui partire, dettata dalla ricerca effettuata, è che al crescere del reddito dei contribuenti pensionati o lavoratori dipendenti a partire da redditi non da affitto di 17.000 – 18.000 € la cedolare secca è più vantaggiosa fiscalmente sia rispetto alla tassazione ordinaria che alla tassazione ordinaria ridotta dalla L. 431/98.

La prima ipotesi possibile è la richiesta di una aliquota della cedolare ridotta.

Il livello del 12,5% proprio della tassazione delle rendite finanziarie di investimento appare troppo basso. Viceversa una aliquota del 15% quale aliquota transitoria verso la applicazione della aliquota del 18% propria delle rendite finanziarie di molti paesi europei potrebbe essere il livello adatto.

La seconda ipotesi, alternativa alla prima, potrebbe essere quella della introduzione di una detrazione fissa di imposta per ogni immobile affittato a canone concordato. Il livello di questa detrazione potrebbe ripristinare in tutto o in parte il notevole differenziale attualmente esistente tra la tassazione ordinaria e quella ordinaria ridotta dalla L. 431/98.

Questa detrazione potrebbe essere anche solo di 100 – 150 € ad unità abitativa affittata a canone concordato. La detrazione verosimilmente sarebbe per sua natura a carico della fiscalità generale (come è quella per gli inquilini) e non inciderebbe sulle risorse da destinare ai Comuni le quali sono già parecchio decurtate dal disegno di federalismo proposto.

In ogni caso considerando il solo aspetto del livello di carico fiscale non vi sarebbe ragione di chiedere una ulteriore riduzione di imposta perché già la cedolare secca per i livelli medio alti di reddito determina un risparmio di imposta rispetto ad ogni altro sistema di tassazione agevolato o meno che sia applicabile.

Le ragioni sarebbero quindi solo di salvaguardia della tipologia del contratto concordato a cui sono associati benefici per i contraenti e per il mercato degli affitti e le condizioni sociale dell'abitare.

In questo campo la nostra iniziativa potrebbe trovare scarsa sensibilità in altri soggetti o associazioni che rappresentano grandi proprietari che abbiano a cuore solo elementi economici di valutazione e che già dalla cedolare ritraggono un sensibile beneficio.

TABELLA DEI RISPARMI O AGGRAVI DI IMPOSTA CON LA APPLICAZIONE DELLA NUOVA CEDOLARE AL 20%

<i>Tipologia di contribuente e livello di redditi</i>	<i>RISPARMIO DI IMPOSTE PER TUTTI GLI AFFITTI LIBERI E PER AFFITTI CONCORDATI NEI SOLI COMUNI <u>NON</u> AD ALTA TENSIONE ABITATIVA</i>	<i>RISPARMIO DI IMPOSTE/AGGRAVIO PER GLI AFFITTI CONCORDATI NEI SOLI COMUNI AD ALTA TENSIONE ABITATIVA</i>
Canone € 5.400 - Reddito totale 15.000 € Reddito non da affitto 9.600 € più affitto percepito di € 5.400 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	370 41	-27(*) -257(*)
Canone € 5.400 - Reddito totale 23.000 € Reddito non da affitto 17.600 € più affitto percepito di € 5.400 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	412 145	9 -211(*)
Canone € 5.400 - Reddito totale 35.000 € Reddito non da affitto 26.600 € più affitto percepito di € 5.400 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	788 594	230 82
Canone € 5.400 - Reddito totale 55.000 € Reddito non da affitto 46.600 € più affitto percepito di € 5.400 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	902 748	348 236
Canone € 10.800 - Reddito totale 32.000 € Reddito non da affitto 21.200 € più affitto percepito di € 10.800 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	1079 772	-32(*) -207(*)
Canone € 10.800 - Reddito totale 52.000 € Reddito non da affitto 41.200 € più affitto percepito di € 10.800 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	1802 1495	689 474
Canone € 21.600 - Reddito totale 70.000 € Reddito non da affitto 58.400 € più affitto percepito di € 21.600 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	3577 3577	1334 1334
Canone € 27.000 - Reddito totale 50.000 € Reddito non da affitto 33.000 € più affitto percepito di € 27.000 : lavoratore dipendente /pens. altro contribuente (autonomo, ecc.)	4503 3767	2003 1267

(*) applicando la cedolare si pagherebbero più tasse rispetto alla tassazione ordinaria applicata anche ora

PAGINA BIANCA

federcasa



(FC_Lettera_intestata_Ed_04_Rev_01 / copertinafascidoc / 16/12/10)

AUDIZIONE

COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL FEDERALISMO FISCALE

Roma, 1° dicembre 2010

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale

- Richieste di Federcasa (Documento integrale)
- Richieste di Federcasa (Sintesi)
- Lettera al Ministro dell'Economia e Finanze On. Tremonti

federcasa



AUDIZIONE

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

**Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di
federalismo fiscale municipale**

Roma, 1° dicembre 2010

a cura del Presidente di Federcasa

Luciano Cecchi

feder casa

L'ESIGENZA DI UN FEDERALISMO EQUO E SOSTENIBILE

L'attuazione compiuta del federalismo fiscale – anche mediante il decreto sul federalismo municipale - ha molti e ambiziosi obiettivi.

Essenzialmente rafforzare la finanza territoriale e, riformando le regole che la governano determinare una radicale evoluzione dei meccanismi di finanziamento degli enti territoriali, per conseguire *una molteplicità di obiettivi non facili da conciliare*:

- 1) attribuire agli enti decentrati un elevato grado di autosufficienza finanziaria e un'autonomia tributaria significativa;
- 2)conferire agli enti medesimi maggiore responsabilità nella gestione delle risorse;
- 3)garantire un adeguato grado di perequazione – cioè un adeguato sistema di riequilibrio di risorse – tra territori in cui spesso a più elevati bisogni corrisponde minore disponibilità di risorse e di gettito dai tributi locali;
- 4)conseguire l'equilibrio tra funzioni pubbliche e responsabilità finanziaria.

Si tratta di obiettivi per conseguire i quali occorre un' intensa e costante collaborazione tra i diversi livelli di Governo prima della definizione dei testi normativi; oggi ci troviamo di fronte a un prodotto “finito” senza che questo sia stato condiviso e adeguatamente concertato; anzi, come noto, nelle sedi istituzionali dove si confrontano i diversi livelli di governo si è ripetutamente verificata una “mancata intesa”.

Senza dire che il varo della legge delega sul federalismo fiscale è stato preceduto da un lungo periodo in cui è stata gravemente limitata la capacità di autodeterminazione degli enti decentrati: con l'inasprimento dei vincoli all'autonomia finanziaria, al di fuori di procedure concertate; con la sospensione della facoltà di variare la misura delle addizionali; con l'imposizione di un “tetto” alla spesa che ha irrigidito i bilanci locali anche dal lato delle entrate.

federcasa

Non è stata ancora delineata una nuova configurazione dei rapporti centro-periferia; soprattutto non è stata prevista una sede stabile e una collaborazione continua in cui tutti i livelli di governo, centrali e decentrati, siano coinvolti nel processo di definizione degli obiettivi programmatici e degli strumenti di intervento, *soprattutto quando questi riguardano questioni essenziali per la vita dei cittadini come le politiche abitative.*

Il decreto sul federalismo municipale – se approvato senza sostanziali modifiche – potrebbe avere effetti non positivi sulle politiche abitative, configurando un nuovo quadro istituzionale e finanziario nel medio-lungo periodo.

I problemi irrisolti dal decreto sono molti. Tra gli altri, la distribuzione delle basi imponibili dei tributi coinvolti nella riforma non è omogenea nelle diverse aree del paese. Per colmare il fabbisogno di risorse per i servizi pubblici locali, proprio i comuni più disagiati potrebbero aumentare il prelievo, in misura tanto maggiore quanto più elevate sono le spese in bilancio, soprattutto per le politiche sociali.

Per queste e per le ragioni di seguito esposte potrebbe configurarsi un sistema non equo e non redistributivo, soprattutto se il decreto verrà approvato senza rilevanti correzioni.

FEDERALISMO MUNICIPALE, TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI E DIRITTO ALLA CASA

L'applicazione del “federalismo municipale” si realizza, nel disegno previsto dal decreto, in due distinte fasi: una prima fase, con il passaggio dalla finanza derivata a quella propria e con l'attribuzione ai Comuni dei tributi oggi statali relativi all'ambito territoriale e immobiliare; una seconda ma successiva fase, in cui tali tributi che gravano sul comparto immobiliare saranno raggruppati in un unico tributo.

federcasa

La riforma prospettata presenta non poche incognite, essenzialmente perché alcuni elementi fondamentali sono rimandati a successivi interventi normativi.

Mancano quindi alcuni elementi necessari per una valutazione esauriente e approfondita della riforma; alcune disposizioni – non chiare nel dettato normativo del decreto – potrebbero avere rilevanti implicazioni economiche e sociali

E' verosimile ipotizzare che l'onere fiscale per i contribuenti non rimanga invariato rispetto all'attuale.

L'attuazione del federalismo municipale potrebbe determinare l'aumento della pressione fiscale. Non appare sufficiente l'affermazione – espressamente prevista - che dalla riforma non devono derivare aumenti della pressione fiscale.

Occorre infatti che tale vincolo operi sull'intero "sistema" di attuazione e non solo sul federalismo municipale perché potrebbe determinarsi una traslazione "a catena" del carico fiscale, con effetti "netti" di aumento del prelievo.

Il prospettato, "fortissimo" recupero di evasione fiscale con il nuovo sistema si genera in realtà per effetto dell'enorme ampliamento della base imponibile incisa dai tributi "immobiliari" conseguente all'applicazione delle norme previste dal DL 78 sull'aggiornamento del catasto e l'istituzione dell'anagrafe immobiliare integrata. Tali disposizioni determinano la sanatoria degli immobili fantasma, con implicazioni molto rilevanti anche per il futuro sul governo delle politiche abitative.

Se i previsti meccanismi di perequazione non saranno attivati in modo efficiente e costantemente aggiornati, la riforma potrebbe determinare una forte sperequazione territoriale (basti pensare ad alcune imposte devolute come l'imposta di registro, quella di bollo e l'imposta ipotecaria e catastale che sono molto elevate nei comuni ad alta densità abitativa e che hanno invece un gettito molto limitato nei piccoli comuni dove c'è scarsa "mobilità" abitativa).

federkaza

La disomogenea distribuzione territoriale del gettito delle imposte devolute implica che, almeno nei primi anni, queste risorse non vengano attribuite ai singoli Comuni in relazione alla distribuzione territoriale dei relativi gettiti: questo significa che non ci sarà – almeno nella prima fase – una vera autonomia impositiva (con la conseguente responsabilità amministrativa).

La novità più significativa prevista dal decreto è l'introduzione di un'imposta sostitutiva sui canoni di locazione dei fabbricati ad uso abitativo. La cedolare secca non si applica alle locazioni effettuate nell'esercizio delle attività di impresa; è facoltativa, perché il contribuente può scegliere se pagare la cedolare secca ovvero se far tassare il reddito dell'immobile in sede IRPEF. E' chiaro che il vantaggio di applicare la cedolare secca è tanto maggiore quanto è più elevato il reddito del contribuente; il prelievo si applica sul canone indicato nel contratto.

Nell'attuale sistema di prelievo, il canone viene ridotto in misura pari al 15 per cento; su tale base si applica l'IRPEF. Se l'immobile è locato a canone concordato, il reddito da locazione su cui calcolare l'IRPEF si riduce del 15 per cento e poi di un altro 30 per cento.

Nel nuovo sistema di tassazione al canone indicato sul contratto si applica il 20 per cento; il vantaggio per il proprietario è significativo: la cedolare sostituisce non solo l'IRPEF, ma anche gli altri tributi che gravano sul reddito da locazione, e quindi il bollo, che si paga al momento della registrazione del contratto, e l'imposta di registro che si paga annualmente. Si prevede per i contratti a canone concordato l'applicazione della sola cedolare secca; per gli altri contratti si prevede l'applicazione del tributo unico a partire dal 2014 (il provvedimento è tuttora privo di copertura finanziaria).

Come è evidente, si tratta di un'imposta non più progressiva e legata al reddito della persona.

federcasa

Il nuovo regime non si applica nel caso di locazioni per l'esercizio di un'attività di impresa o di arti e professioni oppure effettuate da enti commerciali.

Quanto agli effetti del nuovo sistema, *significativa appare la simulazione dell'Unione Inquilini*: “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 affitta sul 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.”

E' evidente che la tassazione agevolata degli affitti sarà conveniente per i soggetti che potremmo definire "grandi proprietari ad alto reddito"; irrilevante, o quasi, dal punto di vista del vantaggio fiscale per i piccoli proprietari a medio reddito, del tutto iniqua – perché incredibilmente sperequata – per i grandi proprietari a reddito basso – o bassissimo – da immobili come gli ex IACP.

Federcasa ritiene essenziale che la facoltà di applicare la prevista cedolare secca sia attribuita anche per gli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, per i canoni sugli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione degli enti medesimi.

A partire dal 2014, con la seconda fase della riforma, si prevede l'istituzione di una nuova imposta, denominata Imposta municipale propria (Imup).

Ai Comuni sarà data facoltà – entro determinati limiti – di variare le aliquote dell'Imup. Saranno proprio i Comuni più svantaggiati, con una minore base imponibile ma con più elevati bisogni a dover variare in aumento l'aliquota dell'imposta, con effetti “regressivi”, in violazione essenzialmente del dettato costituzionale che basa le fondamenta del nostro sistema fiscale sul criterio della progressività.

federcasa

Dopo la soppressione, nella prima fase, delle imposte statali sugli immobili devolute ai Comuni, nella seconda fase della riforma si configura il nuovo sistema impositivo, essenzialmente imperniato su tre tributi: l'Imup, la cedolare secca sui canoni di locazione immobiliare e l'Ici.

Ancora una volta occorre sottolineare che dell'Imup sappiamo solo alcuni elementi fondamentali indicati nel decreto; altri, non irrilevanti, saranno definiti in futuro con apposito provvedimento.

Federcasa ritiene opportuno sottolineare i rischi legati alle molte incognite di una riforma che capovolge un sistema senza fornire opportune garanzie in merito ai vantaggi "certi" (per la collettività – e in particolare per i soggetti più deboli e disagiati -, per il bilancio dello stato, per le autonomie che hanno diretta – e più vicina – responsabilità di governo della cosa pubblica e hanno l'impegno di garantire assistenza e la fornitura di servizi adeguati in particolare ai soggetti che non possono accedere al libero mercato).

L'Imup sarà, come si dice, un'imposta "doppia", cioè un'imposta fatta di due parti distinte, riferite a due differenti presupposti giuridici per l'imposizione: il possesso dell'immobile, come l'Ici; il trasferimento della proprietà dell'immobile o di altro diritto reale, oggi soggetti all'imposta di registro e all'imposta ipo-catastale.

L'Ici pertanto resta in vigore.

L'Imup è un'imposta patrimoniale, poiché la base imponibile resta il valore catastale dell'immobile; poiché la prima casa è esclusa si può ipotizzare che graverà prevalentemente sulle seconde case (indipendentemente dal fatto che siano libere o locate) e sugli immobili non residenziali.

E' stato espressamente detto – nel corso dell'audizione della Commissione paritetica per l'attuazione del federalismo fiscale – che gli immobili delle persone giuridiche sconteranno l'imposta municipale (Imup) sul possesso.

Federcasa ritiene che sia essenziale chiarire nel decreto che sono esclusi

federcasa

dall'imposizione dall'IMUP e dall'Ici gli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione degli enti medesimi.

Opportuno appare anche specificare nel decreto sul federalismo municipale che restano incise dall'Imup - come già dall'Ici e dall'Irpef – le abitazioni cosiddette “di lusso” (ville, castelli, dimore storiche...).

Federcasa ritiene inoltre essenziale che nel decreto sia espressamente previsto che l'aliquota base della “componente trasferimento” – già fissata nel decreto in misura pari all’8% in via ordinaria e al 2% nel caso di prima abitazione o di trasferimento a causa di morte – si applichi in misura pari al 2% anche ai trasferimenti relativi agli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione degli istituti autonomi case popolari, comunque denominati.

Occorre chiarire se alcuni soggetti che svolgono funzioni di importante rilevo sociale e perciò esenti dall'Ici siano, nel nuovo sistema, soggetti a tassazione: l'Imup di un immobile si riduce alla metà nel caso in cui l'immobile sia locato e nel caso in cui l'immobile sia utilizzato nell'esercizio di un'attività di impresa, arte o professione ovvero o se posseduti da enti non commerciali. Oggi questi ultimi sono esenti da Ici; domani pagheranno il 50% dell'Imup dovuta per il possesso dell'immobile.

Dal disposto del decreto risulta che sono esenti da Imup solo gli immobili di proprietà della Pubblica Amministrazione destinati “esclusivamente” ai compiti istituzionali. Si tratta di un'espressione ambigua: una scuola è un immobile della PA destinato “esclusivamente” a fini istituzionali e quindi esente? Un ospedale con prestazioni professionali “intramoenia” è un immobile della PA destinato “esclusivamente” a fini istituzionali e quindi esente?

Occorre chiarire se il nuovo sistema autorizzi, con il decreto, ulteriori prelievi fiscali: si prevede infatti la possibilità per i singoli Comuni di introdurre, a partire dall'anno 2014, una nuova imposta denominata Imposta municipale secondaria facoltativa.

federcasa

Questa imposta – nel caso in cui fosse istituita – sostituirebbe una o più tasse comunali oggi in vigore: la Tosap, il canone di occupazione di spazi e aree pubbliche, l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni, il canone per l'autorizzazione all'installazione dei mezzi pubblicitari, l'addizionale per l'integrazione di bilanci degli enti comunali di assistenza (si tratta di prelievi che oggi devono essere pagati per l'occupazione o l'utilizzo di beni appartenenti al demanio o al patrimonio indisponibile dei Comuni).

E' difficile valutare la portata di tale nuovo sistema di tassazione, perché il decreto in proposito dà solo alcune indicazioni generali che dovranno ispirare la disciplina (futura) del nuovo tributo. Si dice solo che l'imposta dovrà essere commisurata alla durata dell'occupazione, all'entità della occupazione (in metri lineari o quadrati) alla tipologia e alle finalità dell'occupazione attraverso la fissazione di tariffe differenziate, e potrà prevedere esenzioni e agevolazioni.

Federcasa chiede che venga stabilito – per legge - un massimale per tale prelievo, e che siano garantite esenzioni ed agevolazioni su tale tributo per gli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, in considerazione della proprietà e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come servizio di interesse generale.

Conclusioni e sintesi

E' positivo l'intento di ridurre il prelievo fiscale sugli immobili residenziali dati in locazione: questi beneficeranno sia della cedolare secca, sia dell'agevolazione sull'Imup. Da tempo si parla dell'esigenza di intervenire in questa direzione, anche per dare impulso ad un mercato delle locazioni che non riesce a decollare.

Il sistema proposto dal decreto all'esame del Parlamento riduce il prelievo proprio ai proprietari di immobili con reddito più alto.

Con il federalismo municipale il vantaggio di locare è direttamente proporzionale al

federcasa

reddito da locazione. E quindi è tanto più elevato per i grandi proprietari e per chi dà in locazione immobili di pregio ad alto reddito (che hanno anche maggiore convenienza a locare con contratti regolari, perché l'alto reddito da locazione più che compensa il carico fiscale – in tal modo ulteriormente ridotto - e giustifica anche l'eventuale costo di un contenzioso per morosità o per danni).

Per limitare gli effetti redistributivi “regressivi” a vantaggio dei proprietari più ricchi occorre prevedere l'applicazione del regime della cedolare *soltanto per i nuovi contratti*.

Solo per i nuovi contratti si può infatti ipotizzare che il minore carico fiscale si traduca in minori canoni di locazione.

Si esclude infatti che i proprietari riducano il canone sui contratti in essere in virtù del minore prelievo conseguente alla cedolare sugli affitti. E quindi l'applicazione della cedolare a tutti i contratti esistenti avrebbe come conseguenza solo una perdita di gettito, senza alcun beneficio sul mercato delle locazioni e sulla possibile emersione di contratti “in nero” (perché si applicherebbe a contratti già “emersi”).

Federcasa ritiene essenziale che la facoltà di applicare la prevista cedolare secca sia attribuita anche per gli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, per i canoni sugli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione degli enti medesimi.

In definitiva, sembra che il nuovo sistema di tassazione degli immobili non abbia alcuni requisiti essenziali per un federalismo solidale: immobilità della base imponibile, non-esportabilità dell'imposta, distribuzione della base non troppo sperequata tra territori, corrispondenza tra contribuenti e beneficiari dei servizi forniti a livello locale, etc.

Le imposte trasferite sono “sperequate nello spazio e caratterizzate da una certa volatilità nel tempo” in sostanza danno un gettito molto variabile da Comune a Comune e non costante nel tempo, perché influenzato da molteplici fattori che non dipendono dalle scelte delle amministrazioni comunali.

federcasa

In particolare il nuovo sistema appare del tutto privo di elementi essenziali di agevolazione fiscale e tutela per gli enti che svolgono servizi di interesse economico generale pienamente riconosciuti in ambito comunitario, come gli istituti autonomi case popolari comunque denominati, per la gestione degli alloggi sociali destinati ai soggetti esclusi dal mercato.

In fase di attuazione della riforma, il gettito della tassazione sugli immobili viene riversato in un fondo perequativo “provvisorio” (in attesa di quello “definitivo” previsto dalla legge delega sul federalismo fiscale) di valore equivalente agli attuali trasferimenti erariali a favore dei Comuni. Un dispositivo analogo a quello attuale, con la differenza che il fondo che finanzia i trasferimenti dello Stato ai Comuni viene alimentato non dalla fiscalità generale ma dalle imposte sugli immobili.

Con un meccanismo analogo Federcasa chiede, a sostegno degli investimenti in alloggi sociali e di una migliore e più efficiente gestione e manutenzione degli alloggi esistenti, di destinare in modo vincolato il gettito che deriva dall'imposizione sul patrimonio e sul reddito degli ERP alla realizzazione di nuovi investimenti negli alloggi a canone sociale e nel recupero del patrimonio ERP esistente, riversando per questo scopo tale gettito in apposito fondo.

feder casa



AUDIZIONE

COMMISSIONE BICAMERALE PER L'ATTUAZIONE DEL
FEDERALISMO FISCALE

Schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di
federalismo fiscale municipale

Roma, 1° dicembre 2010

SINTESI DELLE RICHIESTE DI FEDERCASA

a cura del Presidente di Federcasa
Luciano Cecchi

federcasa

Sintesi delle richieste di Federcasa sullo Schema di decreto Legislativo recante
“*Disposizioni in materia di Federalismo fiscale municipale*”

FEDERCASA

- 1) **ritiene essenziale** che la facoltà di applicare la prevista cedolare secca sia attribuita anche agli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, per i canoni sugli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione degli enti medesimi;
- 2) **ritiene che sia essenziale** chiarire nel decreto che sono esclusi dall'imposizione dell'IMUP e dall'ICI gli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione degli enti medesimi;
- 3) **ritiene inoltre essenziale** che nel decreto sia espressamente previsto che l'aliquota base della “componente trasferimento” – già fissata nel decreto in misura pari all’8% in via ordinaria e al 2% nel caso di prima abitazione o di trasferimento a causa di morte – si applichi in misura pari al 2% anche ai trasferimenti relativi agli alloggi di edilizia residenziale pubblica in proprietà o in gestione degli istituti autonomi case popolari, comunque denominati;
- 4) **chiede che, qualora venga istituita una nuova imposta municipale secondaria facoltativa, venga stabilito - per legge** - un massimale per tale prelievo, e siano garantite esenzioni ed agevolazioni su tale tributo per gli istituti autonomi case popolari, comunque denominati, in considerazione della proprietà e della gestione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica come servizio di interesse generale.

federcasa

FEDERCASA segnala che

- a) il nuovo sistema appare del tutto privo di elementi essenziali di agevolazione fiscale e tutela per gli enti che svolgono servizi di interesse economico generale pienamente riconosciuti in ambito comunitario, come gli istituti autonomi case popolari comunque denominati, per la gestione degli alloggi sociali destinati a soggetti esclusi dal mercato;
- b) con un meccanismo analogo al Fondo perequativo “provvisorio” in attesa di quello “definitivo” previsto dalla legge delega sul Federalismo fiscale, Federcasa chiede, a sostegno degli investimenti in alloggi sociali e di una migliore e più efficiente gestione e manutenzione degli alloggi esistenti, di destinare in modo vincolato il gettito che deriva dall’imposizione sul patrimonio e sul reddito degli ERP alla realizzazione di nuovi investimenti negli alloggi a canone sociale e nel recupero del patrimonio ERP esistente, riversando per questo scopo tale gettito in apposito fondo.

federresa

COPIA

RACCOMANDATA A.R.

Al Ministro dell'Economia
e delle Finanze
On. Giulio Tremonti
Via XX Settembre 97
00198 ROMA

Egregio Signor Ministro,

sono anni che Federcasa pone all'attenzione delle istituzioni la pesantezza e le incongruenze che caratterizzano il rapporto tra Fisco ed Edilizia Sociale pubblica.

Numerose sono state in questi anni le iniziative che Federcasa ha attivato tramite parlamentari sulla questione, così come numerosi o.d.g. in materia da loro presentati sono stati accolti dal Governo.

Nulla però si è fatto per dare concrete risposte al problema esposto.

Recenti accertamenti svolti dalle Agenzie delle Entrate presso le ALER della Lombardia, hanno richiamato l'attenzione di Federcasa che associa le stesse come tutti i 114 Enti gestori di Italia dell'ESP. In ragione dei contenuti dei processi verbali di constatazione abbiamo ricevuto l'ennesima conferma che a parità di entrate da canone per un alloggio, gravano imposte diverse, probabilmente anche in ragione della diversa personalità giuridica assegnata dalle singole Regioni agli Enti gestori l'edilizia sociale pubblica.

Infatti a parità di condizioni gravano su un singolo alloggio 220 euro/anno ad Ancona, 507 euro/anno a Bergamo, 41,32 euro/anno a Ravenna in quanto Ancona è Ente pubblico non economico, Bergamo è Azienda economica, e Ravenna è Azienda economica senza patrimonio in quanto gestore in House per conto dei comuni associati della Provincia omonima.

LA FEDERAZIONE ITALIANA PER LA CASA ADERISCE A CISPEL

00187 Roma Via Venti Settembre 4 SEGRETERIA GENERALE tel 0688811720/21 UFFICIO TECNICO tel 0688811730
fax 0642004526 e-mail federresa@federresa.it web www.federresa.it codice fiscale 02468630583

federCasa

Se il patrimonio è dell'Ente locale, pur regolato da stessa legge Regionale sui canoni, non è soggetto ad imposizione fiscale.

Segnaliamo che i gestori dell'Edilizia Sociale pubblica (gli IACP comunque denominati) versano alle Regioni anche l'IRAP (ed i comuni no).

Il canone medio a livello nazionale per l'ESP è di circa 78 euro/mese e l'incidenza del prelievo fiscale sullo stesso è di circa il 41%.

Con ciò che rimane si dovrebbe garantire un alloggio decoroso, salubre e sicuro.

Con ciò che rimane si deve raggiungere il pareggio di bilancio.

Pareggio di bilancio più facilmente raggiungibile nella gestione del patrimonio degli Enti locali in quanto assenti di prelievo fiscale.

Inoltre sulla imposizione fiscale non c'è possibilità di recupero in quanto i gestori dell'ESP sono esclusi dagli incentivi sugli interventi di M.S. o ristrutturazione (36%) e dagli interventi sul risparmio energetico (55%) anche nelle situazioni in cui il patrimonio ESP è gestito in regime condominiale dove i proprietari di alloggio godono degli incentivi.

Segnaliamo tutto ciò che anche in ragione dei Decreti legislativi in materia di Federalismo Fiscale in fase di definizione da parte delle istituzioni preposte.

A disposizione per illustrare direttamente qualora ci concedesse l'occasione e sicuri della Sua attenzione.

In attesa, porrò distinti saluti.

Il Presidente
Luciano Cecchi



€ 4,00



16STC0011420