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

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

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

Le aliquote applicate risultano essere molto elevate:

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

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

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

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

---

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

[2] La Nota Trimestrale dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio per il terzo trimestre 2010 (23 novembre 2010) fotografa una situazione del mercato in flessione sia nel settore residenziale (il tasso tendenziale è pari al -2.7%) che in quello terziario e commerciale (il tasso tendenziale per il primo è di – 16.9% e per il secondo – 10,1%)

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

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

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

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

i. la devoluzione ai Comuni della fiscalità immobiliare;

ii. l'introduzione, dal 2011, della c.d. "cedolare secca" applicabile ai redditi da locazione immobiliare (solo per immobili abitativi);

iii. l'introduzione, dal 2014, dell'Imposta municipale propria e dell'Imposta municipale secondaria facoltativa.

Allo stato attuale dei lavori il Governo ha trasmesso al Parlamento lo schema del decreto accompagnandolo con una presa d'atto della mancata intesa in Conferenza Unificata Stato Regioni.

La novità principale e più immediata è senza dubbio quella della nuova "cedolare secca" sugli affitti: un regime fiscale che il proprietario di immobili locati avrà facoltà di scegliere in alternativa a quello attuale.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

i. allo Stato: IRPEF, IVA, addizionale energia elettrica e parte della cedolare secca;

ii. alle Regioni: addizionale regionale, quota parte dell' IRPEF e dell' IVA, IRAP, bollo di circolazione e altre minori;

iii. alle Province: imposte e tributi minori, imposta RC auto, altre imposte provinciali minori;

iv. ai Comuni: ICI, TIA oltre alle addizionali.

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

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

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

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

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

Cap. 4 Analisi, considerazioni e auspici

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

Le simulazioni vengono determinate sulla base delle seguenti ipotesi:

i. reddito da fabbricati: a) Euro 5.280; b) 15.750; c) 30.000

ii. altri redditi considerati: lavoro dipendente

iii. localizzazione: Comune di Roma

	Add Reg	Add Com	Irpef lorda	REGISTRO 50%	BOLLO	TOTALE	Totale incidenza IRPEF e altre imposte	Risparmio Cedolare secca vs altre
1 Reddito imponibile solo formato da canone di locazione 5.280								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 63,00	€ 22,00	€ 1.032,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 1.184,42	€ 1.184,42	12%
ii. Canone concordato	€ 44,00	€ 16,00	€ 723,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 850,42	€ 850,42	-19%
iii. Cedolare secca			€ 1.056,00			€ 1.056,00		
2 Reddito imponibile formato da 1 solo canone di locazione 15.750								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 187,00	€ 67,00	€ 3.079,00	€ 157,50	€ 14,62	€ 3.505,12	€ 3.505,12	11%
ii. Canone concordato	€ 131,00	€ 47,00	€ 2.156,00	€ 157,50	€ 14,62	€ 2.506,12	€ 2.506,12	-20%
iii. Cedolare secca			€ 3.150,00	€ -	€ -	€ 3.150,00		
3 Reddito imponibile formato da lavoro dipendente per 9.400 e canone di locazione per 5.280								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 194,00	€ 69,00	€ 3.194,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 3.524,42	€ 1.310,81	24%
ii. Canone concordato	€ 176,00	€ 63,00	€ 2.885,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 3.191,42	€ 1.191,04	13%
iii. Cedolare secca			€ 1.056,00	€ -	€ -	€ 1.056,00		
4 Reddito imponibile formato da lavoro dipendente per 25.800 e canone di locazione per 5.280								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 424,00	€ 151,00	€ 7.829,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 8.471,42	€ 1.495,13	42%
ii. Canone concordato	€ 405,00	€ 145,00	€ 7.318,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 7.935,42	€ 1.404,07	33%
iii. Cedolare secca			€ 1.056,00	€ -	€ -	€ 1.056,00		
5 Reddito imponibile formato da lavoro dipendente per 44.250 e canone di locazione per 5.280								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 682,00	€ 244,00	€ 14.840,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 15.833,42	€ 1.748,11	66%
ii. Canone concordato	€ 663,00	€ 237,00	€ 14.329,00	€ 52,80	€ 14,62	€ 15.296,42	€ 1.690,86	60%
iii. Cedolare secca			€ 1.056,00	€ -	€ -	€ 1.056,00		
6 Reddito imponibile solo formato da reddito lavoro dipendente 30,000 e canone di locazione 30,000								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 777,00	€ 278,00	€ 17.425,00	€ 300,00	€ 14,62	€ 18.794,62	€ 9.554,62	59%
ii. Canone concordato	€ 670,00	€ 239,00	€ 14.503,00	€ 157,50	€ 14,62	€ 15.584,12	€ 7.878,12	31%
iii. Cedolare secca			€ 6.000,00	€ -	€ -	€ 6.000,00		
7 Reddito imponibile formato da reddito lavoro dipendente 130.000 e canone di locazione 15.750								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 2.007,00	€ 717,00	€ 54.827,00	€ 157,50	€ 14,62	€ 57.723,12	€ 6.391,18	103%
ii. Canone concordato	€ 1.951,00	€ 697,00	€ 53.100,00	€ 157,50	€ 14,62	€ 55.920,12	€ 6.196,35	97%
iii. Cedolare secca			€ 3.150,00	€ -	€ -	€ 3.150,00		
8 Reddito imponibile solo formato da reddito lavoro dipendente 130.000 e canone di locazione 30,000								
a. Derivante solo da canone locazione abitazione								
i. Canone libero	€ 2.177,00	€ 778,00	€ 60.035,00	€ 300,00	€ 14,62	€ 63.304,62	€ 12.125,25	102%
ii. Canone concordato	€ 2.070,00	€ 739,00	€ 56.746,00	€ 157,50	€ 14,62	€ 59.727,12	€ 11.338,68	89%
iii. Cedolare secca			€ 6.000,00	€ -	€ -	€ 6.000,00		

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

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

Il sistema della "cedolare secca", che produce indubbi vantaggi, fa leva sull'emersione del sommerso[3]; tale previsione non sembra essere condivisa dalla Fondazione IFEL dell'ANCI, secondo la quale la perdita di gettito per i Municipi non riuscirà ad essere compensata dalla presunta emersione. In conseguenza di ciò l'ANCI chiede "*l'introduzione di una norma di tutela, per il periodo transitorio, che venga estesa anche oltre il 2011, in base alla quale ai Comuni venga assicurato che le risorse di cui disporranno non potranno essere inferiori a quelle che riceveranno nel corso dell'anno*".

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

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

Si suppone che:

a) il valore catastale del predetto immobile sia pari a Euro 300.000,00;

b) la rendita catastale sia di Euro 2.857,00;

c) l'aliquota ICI sia pari al 7%;

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

d) le spese condominiali siano pari Euro 3.000,00 annui e quelle straordinarie pari a Euro 1.800,00[4] .

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

i. l'ipotesi della locazione ad euro 30.000 annui usufruendo per la tassazione della cedolare secca;

ii. l'ipotesi della tenuta a disposizione dell'immobile conservando non locato anche a cagione di mancanza di domanda ed assoggettandolo ad una aliquota Irpef del 23%.

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

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

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

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

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

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

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

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

percepita[5], con un costo annuo che può essere stimato, nel caso di specie, in Euro 8.194 a fronte di nessun ricavo generato dall'investimento.

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

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

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

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

ALLEGATO 5

ANCE
ASSOCIAZIONE NAZIONALE COSTRUTTORI EDILI

Fiscalità Edilizia

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

- FEDERALISMO MUNICIPALE-

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

Roma, 22 novembre 2010

PREMESSA .....

"CEDOLARE SECCA" SUGLI AFFITTI (ART.2) .....

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

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

Premessa

L'attuazione del federalismo fiscale municipale (art.119 Cost., legge 42/2009), con la devoluzione ai Comuni del gettito fiscale immobiliare, è da valutare con estremo favore in un'ottica di revisione e razionalizzazione del sistema impositivo applicabile sia ai privati che alle imprese. La coincidenza, poi, tra cosa tassata e cosa amministrata avvicina il cittadino (soggetto percosso dal prelievo) all'ente pubblico territoriale (percettore delle Entrate), che va ad assumersi piena responsabilità dei risultati ottenuti nella gestione del territorio locale con entrate proprie (principalmente, IMU e "*cedolare secca*" sugli immobili), con corrispondente riduzione dei trasferimenti erariali.

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

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

Occorre, tuttavia esprimere, alcune considerazioni sulle possibili criticità che potrebbero emergere non soltanto nella fase di prima applicazione dei Decreti attuativi del federalismo fiscale (ai sensi della legge 42/2009), ma anche nel momento in cui si verificherà, di fatto, la compresenza, in modo permanente, dei regimi fiscali riconducibili ai singoli enti territoriali.

Ci si riferisce, in particolare, al rischio che il "*fisco federale*" produca duplicazioni d'imposta ai diversi livelli territoriali (Regioni, Province, Comuni).

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

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

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

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

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

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

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

"Cedolare secca" sugli affitti (art.2)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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