

**Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità e
sul rapporto tra contribuenti e fisco**

-Audizione dell'Ance-

Presso la Commissione 6^a Finanze e tesoro del Senato della
Repubblica

25 giugno 2014

Sommario

INTRODUZIONE	3
RIFORMA DEL CATASTO	4
CONTENUTI DELLA LEGGE 23/2014.....	4
SCHEMA D.LGS. COMMISSIONI CENSUARIE	5
VALUTAZIONI E PROPOSTE.....	5
REGIME TRIBUTARIO DELLE IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI	9
CONTENUTI DELLA LEGGE 23/2014.....	9
VALUTAZIONI E PROPOSTE.....	9
SEMPLIFICAZIONI DEGLI ADEMPIMENTI FISCALI	11
CONTENUTI DELLA LEGGE 23/2014.....	11
VALUTAZIONI E PROPOSTE.....	11
LOTTA ALL'EVASIONE: AMPLIAMENTO DEL PRINCIPIO DEL "CONTRASTO D'INTERESSI" 14	
CONTENUTI DELLA LEGGE 23/2014.....	14
VALUTAZIONI E PROPOSTE.....	14

INTRODUZIONE

I dati sulla produzione nelle costruzioni di inizio 2014 confermano il perdurare della crisi in atto nel settore.

L'indice Istat della produzione nelle costruzioni evidenzia, per il primo trimestre 2014, un'ulteriore flessione del 5,5% rispetto allo stesso periodo del 2013, in controtendenza rispetto alla media europea di settore, dove si registra una variazione positiva del 5,3%, a conferma di un trend positivo in atto da dicembre dello scorso anno.

Gli effetti sull'occupazione sono pesantissimi. Solo nel primo trimestre di quest'anno si registra un crollo degli occupati del 4,8%, (con un picco dell'8% di lavoratori dipendenti), dato che conferma la grave deindustrializzazione in atto nel settore delle costruzioni.

Sembrano giungere, però, i primi segnali positivi provenienti dal mercato immobiliare residenziale, che evidenzia una crescita del numero di compravendite in alcune grandi città, come, ad esempio, Milano (+3,4%), e Bologna (+1,5%), anche se il dato medio nazionale per il 2013 è ancora di segno negativo: -9,2%.

Banca d'Italia conferma, inoltre, che, a fronte di dati consuntivi 2013 molto negativi per quel che riguarda il credito all'edilizia, le Banche sembrano ora più disponibili in termini di erogazione dei "mutui casa", con un aumento tendenziale del 9,3% nel primo trimestre 2014.

Tuttavia, questi timidi cenni positivi interessano, nella realtà, il comparto immobiliare in generale, ma non producono effetti significativi per il settore delle costruzioni in particolare.

La crescita delle compravendite, infatti, è da attribuire prevalentemente agli scambi tra privati di immobili di "vecchia generazione" e non performanti sotto il profilo energetico (non interessando, quindi, le nuove costruzioni), assoggettati, tra l'altro, ad una minor tassazione sia in termini di aliquote (registro al 2% o 9%, a fronte di un'IVA al 4% o al 10%), sia in termini di base imponibile (valore catastale, a fronte dell'intero corrispettivo di vendita), rispetto agli edifici nuovi ceduti da impresa di costruzioni.

Anche il dato di Banca d'Italia sulla maggior erogazioni dei "mutui casa" deve essere letto alla luce del tendenziale aumento delle richieste di surroghe, in un contesto caratterizzato da un'aspettativa di tassi d'interesse ancora in ribasso.

Per il settore delle costruzioni, quindi, la situazione, a tutt'oggi, appare molto grave e il Fisco è una delle concause della grave crisi produttiva.

Pochi giorni fa la stessa Corte dei Conti ha reso noti i dati sulla pressione fiscale del nostro Paese. Nel "Rapporto 2014 sul coordinamento della finanza pubblica", la Corte dei Conti ha rilevato nel 2013 una pressione fiscale pari al 43,8% del PIL, 3 punti percentuali in più rispetto al 2000 e 4 punti rispetto alla media europea.

A questo elemento si accompagnano poi i dati sull'economia sommersa, che vale un quinto del PIL nazionale, ed un'evasione IVA ed IRAP per oltre 50 miliardi di euro.

È evidente che, in questo panorama, urge un intervento deciso di revisione complessiva della tassazione nel nostro Paese, che consideriamo il vero ostacolo ad una ripresa effettiva dell'economia italiana in generale, e del settore delle costruzioni in particolare.

Quest'ultimo, invece, è stato, nel corso degli ultimi anni, "involontario protagonista" di tutti gli interventi normativi finalizzati al pareggio di bilancio, che hanno determinato non solo un pesante aggravio del prelievo sugli immobili ma anche, nell'incessante susseguirsi di modifiche, una ampia e diffusa incertezza, tale da bloccare i nuovi investimenti e, con essi, le attività produttive.

*L'attuazione dei principi contenuti nella "Legge Delega fiscale", legge 11 marzo 2014, n. 23 recante «Disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita», in vigore dal 27 marzo 2014, è quindi l'occasione giusta per **trasformazioni strutturali del nostro ordinamento tributario, orientate:***

- **ad una revisione del sistema fiscale immobiliare, partendo dalla riforma dei valori catastali,**
- **all'adozione di strumenti fiscali di sostegno al tessuto produttivo del Paese, formato prevalentemente da piccole e medie imprese,**
- **alla massima semplificazione degli adempimenti richiesti ai contribuenti,**
- **alla lotta all'evasione fiscale, ampliando diffusamente l'utilizzo fiscale del principio del "contrasto d'interessi".**

RIFORMA DEL CATASTO

Contenuti della
Legge 23/2014

L'art.2 della delega di riforma fiscale affronta il tema della **revisione dei valori catastali dei fabbricati**, con la finalità di rendere più conformi alla realtà le stime relative a tali immobili, anche ai fini della successiva imposizione fiscale sugli stessi.

In particolare, i Decreti legislativi di attuazione della Delega dovranno riformulare i valori delle unità immobiliari sulla base di principi generali volti all'attribuzione:

- ✓ del “**valore patrimoniale medio ordinario**”, distinto a seconda delle unità a destinazione ordinaria, ovvero speciale.

Per i **fabbricati a destinazione ordinaria** (Gruppi A, B e C), la **stima** dovrà basarsi:

- **su metro quadrato** come unità di consistenza (in luogo dell'attuale riferimento ai vani), specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;
- **su funzioni statistiche** volte ad esprimere la relazione tra il valore di mercato, la localizzazione e le caratteristiche degli immobili per destinazione catastale ed ambito territoriale anche all'interno di uno stesso comune.

Ove non sia possibile utilizzare tali metodi statistici, il valore patrimoniale del fabbricato verrà determinato mediante stima diretta.

Diversamente, per le **unità a destinazione speciale** (Gruppo D), l'attribuzione del **valore catastale** dovrà avvenire mediante **stima diretta** (utilizzando metodi standardizzati e parametri di consistenza specifici per ciascuna destinazione catastale speciale).

Sempre per i fabbricati a destinazione speciale, nell'ipotesi in cui i **valori di mercato non siano utilizzabili**, la **stima** dovrà tener conto del **costo** (per i fabbricati prevalentemente strumentali), e del **reddito** (per le unità per le quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente).

Per le **unità immobiliari** riconosciute di **interesse storico e artistico**, invece, l'attribuzione del valore catastale dovrà avvenire mediante un processo estimativo del bene che tenga conto sia dei gravosi oneri di manutenzione, sia dell'apporto alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico nazionale. Inoltre, per le **unità immobiliari colpite da eventi sismici** o da altri eventi calamitosi, mediante un processo estimativo che tenga conto delle condizioni di inagibilità o inutilizzabilità determinata da tali eventi;

- ✓ della “**rendita media ordinaria**”, che verrà **individuata** attraverso una stima che tenga conto di **funzioni statistiche** (basate su informazioni raccolte nell'ambito del mercato delle locazioni, e relative ai redditi medi da locazione, alla localizzazione ed alle caratteristiche edilizie per ciascuna destinazione catastale).

Ove, per l'immobile, non esista un mercato delle locazioni, la stima avverrà attribuendo, ai valori patrimoniali, specifici saggi di redditività desumibili dal mercato, nel triennio precedente all'entrata in vigore del Decreto legislativo di attuazione della riforma del catasto.

In pratica, la riforma del catasto produrrà una nuova classificazione delle unità immobiliari, superando l'attuale sistema (fondato su categorie e classi), e «*correlando il valore dell'immobile, ovvero il reddito dello stesso, alla localizzazione ed alle caratteristiche edilizie del fabbricato*» (cfr. anche la Relazione illustrativa al Provvedimento).

Inoltre, la **riforma del catasto** dovrà ispirarsi ad **ulteriori principi** e criteri direttivi, tra i quali, in sintesi, si segnalano:

- la **definizione degli ambiti territoriali del mercato immobiliare** di riferimento;
- il riferimento ai **valori normali, approssimati dai valori medi ordinari** espressi dal **mercato nei tre anni precedenti l'entrata in vigore della riforma**;
- le **nuove definizioni delle destinazioni d'uso** (ordinarie e speciali) in base alle

- mutate condizioni economiche e sociali, e delle diverse utilizzazioni degli immobili;
- l'**adeguamento periodico** dei **valori patrimoniali** e delle **rendite**, nell'ipotesi di modificazione delle condizioni del mercato di riferimento;
 - l'**individuazione del periodo d'imposta a partire dal quale** si rendano **applicabili** le nuove rendite ed i valori patrimoniali;

Circa l'efficacia dei **nuovi valori catastali**, ai fini dell'**imposizione fiscale**, viene espressamente previsto che la **modifica** delle **aliquote** d'imposta, delle eventuali **deduzioni**, **detrazioni** e **franchigie** dovrà essere fatta evitando l'aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle **imposte sui trasferimenti** e all'**IMU**. A tal riguardo, per quanto attiene le **detrazioni** relative all'imposta municipale unica, si dovrà tener conto delle **condizioni socio-economiche** e dell'ampiezza e della composizione del **nucleo familiare**, come rappresentate nell'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente).

Sotto il profilo del gettito pubblico, viene poi specificatamente stabilito che la revisione dei valori catastali dovrà avvenire a saldi invariati per la finanza pubblica.

È altresì prevista l'emanazione di norme, in sede di adozione dei decreti legislativi, che garantiscano l'invarianza di gettito derivante dalle singole imposte, il cui presupposto è la nuova stima del valore patrimoniale e della rendita dell'immobile.

*Schema D.Lgs.
commissioni
censuarie*

Il Governo è inoltre delegato a "*ridefinire le competenze ed il funzionamento delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria nazionale*", assicurando la presenza, tra gli altri, di esperti indicati dalle associazioni di categoria del settore immobiliare.

In attuazione della Delega, quindi, lo scorso 20 giugno, il Consiglio dei Ministri ha approvato, in via preliminare, lo Schema di Decreto Legislativo in materia di composizione, attribuzioni e funzionamento delle Commissioni censuarie locali e centrale.

Pur apprezzando la rapidità con la quale si è provveduto a definire l'operatività delle Commissioni, esprimiamo tuttavia forti perplessità proprio sulla prospettata composizione delle stesse che, di fatto, non garantisce la sicura presenza di esperti designati dal mondo associativo immobiliare, a differenza di quanto espressamente stabilito dalla legge Delega.

Ad esempio, nelle Commissioni censuarie locali, tra i sei componenti delle sezioni, la metà verrà designata dal Prefetto "*su indicazione degli Ordini e Collegi professioni e delle associazioni di categoria operanti nel settore immobiliare*".

Di fatto, la possibilità di nomina di un rappresentante delle associazioni non è assicurata, tenuto conto della "*concorrenza*" degli ordini professionali, cui potrebbero essere attribuiti tutti i seggi.

In tal modo, si supererebbe impropriamente la *ratio* della Delega che, invece, garantisce letteralmente la presenza di "*esperti di statistica ed econometria anche indicati dalle associazioni di categoria del settore immobiliare*".

Pertanto auspichiamo che, in sede parlamentare, si integri il provvedimento garantendo la piena attuazione della Delega in materia.

Allo stesso modo auspichiamo vengano colmate altre carenze del provvedimento, ad esempio, in ordine alla garanzia del rispetto del "*principio di tutela del contribuente*", al quale deve essere riconosciuta la possibilità di contraddittorio preventivo ("*autotutela*") direttamente con la Commissione censuaria, prima dell'approvazione definitiva delle rendite.

In tal modo, potranno essere corrette tempestivamente eventuali anomalie rilevate nell'attribuzione dei nuovi valori catastali, senza la necessità di un successivo ricorso presso le competenti sedi.

*Valutazioni e
proposte*

Nell'ambito della "Delega Fiscale", la Riforma del Catasto rappresenta in assoluto il cardine su cui poggerà ogni ipotesi di revisione della tassazione degli immobili, basata sui valori censuari.

Si tratta di un tema cruciale per il settore che, negli ultimi due anni, ha subito modifiche ed introduzione di nuove imposte, soprattutto a livello locale (IMU e TASI), la cui base imponibile rinvia sempre ai valori catastali, e che hanno determinato un esponenziale

aumento della pressione fiscale.

Si è, infatti, partiti nel 2011 da un gettito ICI di circa 9 miliardi di euro, per giungere nel 2014 ad un prelievo IMU+TASI stimato in circa 27 miliardi di euro.

Dalle simulazioni dell'ANCE emerge che il carico impositivo ha raggiunto un livello espropriativo per tutte le tipologie di immobili:

- *sull' "abitazione principale", l'introduzione della TASI non ha fatto altro che reintrodurre una patrimoniale che, seppur ad aliquote inferiori rispetto all'IMU, non garantisce una riduzione del prelievo. Ciò in virtù del fatto che la possibilità di applicare "detrazioni per reddito e/o per figli a carico" è rimessa all'autonoma facoltà degli Enti locali, che, in molti casi, hanno fissato detrazioni inferiori a quelle riconosciute a tutti i contribuenti nel precedente regime impositivo (200 euro fisse più 50 euro per ogni figlio di età inferiore a 26 anni),*
- *sulle abitazioni diverse dall' "abitazione principale", si registra il mantenimento di un prelievo massimo sulle case affittate ed un incremento di quelle tenute a disposizione (nello stesso Comune di residenza), che hanno subito la reintroduzione dell'IRPEF già dal 2013, in aggiunta all'imposizione IMU e TASI,*
- *sugli immobili "merce" delle imprese edili, a fronte dell'eliminazione dell'IMU per i fabbricati costruiti per la vendita e rimasti invenduti, è stata reintrodotta una patrimoniale speculare (TASI) che, dal 2015 (quando non opererà il vincolo di aliquota massima al 3,3 per mille), potrà uguagliare esattamente il prelievo IMU del 2012. Per le aree destinate all'edificazione per la successiva vendita si registra una perfetta duplicazione del prelievo (IMU più TASI).*

La stessa Banca d'Italia, nel proprio Rapporto annuale 2014, conferma le tendenze in aumento del prelievo che, per le abitazioni principali, potrebbe registrare un incremento sino al 60%, tra il 2013-2014.

È, perciò, evidente che, il processo di revisione complessiva del sistema fiscale, orientato al passaggio della tassazione "dalle persone alle cose", non può comportare un ulteriore aumento del prelievo sugli immobili, che non sono in grado di assorbire esigenze di finanza pubblica aggiuntive.

Se, quindi, da un lato gli interventi a favore della riduzione del costo del lavoro e della tassazione sul lavoro dipendente vanno assolutamente condivisi, dall'altro si deve escludere l'eventualità di finanziare tale processo con il solito incremento impositivo sugli immobili.

Da qui l'esigenza di monitorare con estrema attenzione il processo di rideterminazione dei valori catastali e della conseguente base imponibile dei tributi immobiliari.

Infatti, se da un lato la citata Riforma potrebbe consentire di superare le sperequazioni, ancora ad oggi ravvisate, tra vecchi e nuovi accertamenti, laddove questi ultimi sono ben più rappresentativi rispetto ai primi della realtà del mercato immobiliare, dall'altro la rideterminazione dei valori catastali, se non monitorata attentamente, potrebbe comportare un ulteriore e generalizzato incremento impositivo.

A tal fine, è stata quindi promossa, insieme a Confedilizia e ad altre Associazioni rappresentative del mondo immobiliare, la costituzione di un "Coordinamento nazionale interassociativo", che ha l'obiettivo di monitorare il processo di revisione del catasto, in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate e con la successiva attività delle nuove Commissioni censuarie.

Inoltre, allo scopo di rendere il monitoraggio più capillare possibile, è stata costituita una rete di "Coordinamenti provinciali interassociativi", finalizzati alla elaborazione di una banca dati sui valori delle transazioni immobiliari a livello locale.

Sul tema, il neocostituito Coordinamento ha già avuto un incontro con il Viceministro all'Economia on. CASERO, accompagnato dal Consigliere del Ministro dott. VIERI CERIANI.

Il Viceministro si è impegnato a valutare attentamente ogni osservazione e suggerimento che il Coordinamento sarà in grado di esprimere, confermando la presentazione al Parlamento di un decreto legislativo per le Commissioni censuarie, nelle quali saranno presenti anche esperti designati dal mondo associativo dell'immobiliare ed altri decreti attuativi saranno presentati entro la fine dell'anno.

Di contro, come già osservato, nello Schema di Decreto Legislativo approvato dal Governo, la presenza di rappresentanti del mondo associativo non sembra essere garantita, mentre, come evidente, è obiettivo dell'Associazione quello di avere un ruolo attivo nel processo di

revisione, anche attraverso la partecipazione alle istituende Commissioni censuarie.

Auspichiamo quindi un deciso ripensamento in tal senso nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento.

Nella stessa sede sono stati forniti ampi ragguagli di carattere tecnico, in particolare escludendo che sia previsto un periodo transitorio prima della preliminare approvazione dei valori e delle nuove rendite, che entreranno comunque in vigore dopo un'ampia consultazione, oltre che dopo il vaglio delle Commissioni censuarie provinciali e centrale, che anche per questo si insedierà in tempi brevi.

È proprio la fase di consultazione, che ci auguriamo più diffusa possibile, a garantire al contribuente strumenti di intervento, preventivo al passaggio definitivo alle nuove rendite, che eviteranno il successivo contenzioso.

Per questo riteniamo indispensabile che la fase di preventiva consultazione trovi conferma normativo nel testo dello Schema del Decreto Legislativo.

È, quindi, del tutto evidente l'importanza che riveste e l'attenzione riservata al tema della Riforma del Catasto per tutto il mondo associativo immobiliare, e per l'ANCE in particolare, laddove, a fronte del nostro sforzo per riprodurre in modo attendibile la realtà del mercato, ci aspettiamo un **impegno del Legislatore**, altrettanto serio, a **tener fede al principio della Delega sull'invarianza del carico fiscale derivante dalla rideterminazione dei valori catastali**, che, dalle prime simulazioni, possono addirittura decuplicare.

In particolare, tre sono gli aspetti che non vanno assolutamente trascurati:

- la necessità che, nella determinazione dei valori patrimoniali e reddituali degli immobili, sia dato maggior rilievo ai costi di manutenzione (come ad esempio, le spese per l'efficientamento dell'edificio), rispetto agli attuali criteri, ancorati a standard di manutenzione non più in linea con le moderne esigenze di conservazione degli immobili.

Occorre, infatti, considerare che il patrimonio edilizio italiano è per lo più costituito da manufatti vetusti, che necessitano di interventi di recupero, messa in sicurezza e di riqualificazione energetica,

- l'impatto che la rivalutazione dei valori avrà sulle rendite catastali delle nuove costruzioni che, già oggi, per effetto della contrazione del mercato, appaiono sovrastimate, o comunque molto prossime al valore commerciale dell'immobile.

Il rischio è quello di determinare una sovrastima ulteriore dei nuovi accatastamenti ed un conseguente ulteriore aggravio della pressione fiscale sulle nuove costruzioni. Ciò, tra l'altro, determinerebbe un grave disincentivo all'investimento in immobili "di nuova generazione", a più elevata efficienza energetica.

In sede, quindi, di riforma, tale circostanza va necessariamente considerata e, per il futuro, deve essere previsto un meccanismo "automatico" di adeguamento dei valori catastali, che tenga conto dell'andamento del mercato, ivi compresi i periodi di contrazione.

In tal ambito, tenuto conto che la revisione delle rendite avverrà sulla base dei dati 2011-2013, auspichiamo che si tenga conto degli effettivi indici di valore patrimoniale e reddituale di tale periodo, che, come noto, hanno subito un forte decremento,

- il rischio che la rivalutazione dei valori catastali non possa trovare una corrispondente riduzione delle aliquote delle imposte, che su tali valori identificano la loro base imponibile, specie a livello di tributi nazionali (ad esempio, Imposta di Registro, Imposte Ipotecarie e Catastali).

Se, infatti, a livello locale, i Comuni possono monitorare con maggiore attenzione la realtà immobiliare del loro territorio, potendo rimodulare le aliquote e le detrazioni dei tributi locali (IMU, TASI, TARI) in funzione del vincolo di invarianza di gettito, a livello nazionale il rispetto di tale principio difficilmente potrà essere garantito.

Ciò tenuto conto che, a livello nazionale, la rimodulazione delle imposte si baserà necessariamente su valori catastali "imponibili" medi, che, per definizione, non sono in grado di cogliere le specificità immobiliari di tutto il territorio nazionale.

Questo, evidentemente, rischia di compromettere l'effettivo rispetto del principio di invarianza di gettito, provocando un incremento ulteriore del livello impositivo erariale sugli immobili.

È, pertanto, necessario che, al processo di riforma del catasto, si accompagni

l'introduzione di un meccanismo che, tenendo conto di questa criticità, sia in grado di incidere adeguatamente sul sistema delle aliquote impositive.

In sostanza, anche per i tributi erariali occorre prevedere una automatica riduzione delle aliquote d'imposta, a fronte dell'aumento dei valori imponibili.

SINTESI DELLE PROPOSTE

- **Garantire** la presenza di **rappresentanti delle associazioni di categoria operanti nel settore immobiliare** nella composizione delle **Commissioni censuarie locali e nazionale**
- **Assicurare** una fase di **consultazione** preventiva all'adozione definitiva delle nuove rendite, così da permettere l'intervento preventivo del contribuente
- **Tener conto**, in sede di **determinazione dei valori** patrimoniali e reddituali degli **immobili di "vecchia generazione"**, dei **costi di manutenzione** necessari a garantire l'adeguamento ai più moderni standard costruttivi
- **Prevedere meccanismi automatici di adeguamento dei valori catastali**, funzionali a rilevare il **reale andamento del mercato immobiliare**
- **Garantire** il principio di **"invarianza del gettito"** derivante dalla **rideterminazione dei valori catastali**, soprattutto relativamente ai tributi erariali

REGIME TRIBUTARIO DELLE IMPRESE DI MINORI DIMENSIONI

Contenuti della
Legge 23/2014

L'art.11 della legge delega 23/2014 impegna il Governo a provvedere, con decreti legislativi, ad una omogeneizzazione e semplificazione della tassazione sui redditi d'impresa, con particolare riguardo ai contribuenti di minori dimensioni.

Viene così sancito un principio di tutela fiscale delle piccole e medie imprese, sui cui si fonda il sistema produttivo del Paese.

Tuttavia, la tutela fiscale delle piccole e medie imprese non può declinarsi solo in termini di riduzione degli adempimenti, che, seppur necessaria, non costituisce condizione sufficiente per sostenerne l'attività e favorirne la competitività.

Per il settore delle costruzioni, in particolare, caratterizzato proprio da imprese di dimensioni ridotte, la tutela fiscale dovrebbe esprimersi altresì attraverso una riduzione dei costi fiscali connessi all'esercizio dell'attività (che va dal reperimento delle aree e dall'avvio dei progetti immobiliari sino alla vendita dell'immobile) ed all'investimento in immobili ad elevate prestazioni energetiche, da destinare anche alla locazione.

Infatti, il settore, per le proprie caratteristiche, in termini di estensione dell'indotto, di sostegno ai livelli occupazionali e di incidenza sul PIL, ha meritato nel passato e deve continuare a meritare una attenzione particolare in tema di politica fiscale.

Valutazioni e
proposte

*In senso contrario, dal 1° gennaio 2014, con la **riforma dell'imposta di Registro**, oltre all'introduzione di 2 sole aliquote applicabili ai trasferimenti immobiliari (2% per l'acquisto della "prima casa" e 9% in tutti gli altri casi), sono stati abrogati tutti i regimi agevolativi, ivi compresi quelli previsti da leggi speciali.*

Dal 2014, pertanto, sono venuti meno i regimi "speciali" riferiti ai trasferimenti di:

- **aree per l'attuazione di piani urbanistici (cd. "1%")**

Si tratta del regime fiscale ridotto applicabile ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale (Imposta di Registro all'1% e ipotecarie e catastali pari al 4%, per un prelievo complessivo del 5%, al posto dell'ordinario 9% del valore dichiarato nel rogito), a condizione che l'intervento edilizio sia completato entro 11 anni dal trasferimento.

L'abrogazione di tale agevolazione rischia di bloccare i processi di rinnovo urbano, che verranno ostacolati da un prelievo fiscale "espropriativo" già nella fase di acquisizione degli immobili (aree e fabbricati) da riqualificare.

E', quindi, essenziale garantirne la permanenza a regime nel nostro ordinamento;

- **aree o opere di urbanizzazione, realizzate a scomputo del contributo di urbanizzazione**

Tra i regimi agevolativi che sono venuti meno dal 1° gennaio 2014 rientra anche l'applicazione dell'imposta di Registro in misura fissa per la cessione, a favore dei Comuni, di aree o opere di urbanizzazione, realizzate a scomputo del contributo di urbanizzazione.

Tali cessioni, quindi, dal 2014, rientrano nell'aliquota ordinaria dell'Imposta di Registro, pari al 9%, alla luce del fatto che la nuova formulazione della Tariffa non prevede alcuna deroga per tali fattispecie.

Pertanto, si ripropone la disparità di trattamento tra il pagamento in denaro dell'onere concessorio e l'assolvimento dello stesso mediante la realizzazione diretta delle opere di urbanizzazione da parte delle imprese titolari del titolo urbanistico, con un pesante aggravio dei costi fiscali a carico del Comune acquirente, che vedrà accentuarsi il problema del reperimento delle risorse per la realizzazione di tali opere.

*Sempre in un'ottica di "tutela del mercato" e dell'investimento immobiliare, soprattutto a vantaggio delle piccole e medie imprese, poi, si deve intervenire per **superare la disparità di trattamento fiscale tra le cessioni tra privati e quelle da impresa, che, tra l'altro, la riforma dell'Imposta di Registro ha ancor di più acuito.***

L'immobiliare è, infatti, l'unico settore che agisce in regime di "concorrenza fiscale" con i privati: chi acquista casa da una persona fisica sconta una minor tassazione rispetto a chi acquista da impresa sia in termini di aliquote (registro al 2% o 9%, a fronte di un'IVA al 4% o al 10%), sia in termini di base imponibile (valore catastale, a fronte dell'intero

corrispettivo di vendita).

Le due alternative devono, quindi, essere quantomeno equivalenti fiscalmente, se non addirittura invertite, riconoscendo regimi fiscali premiali per l'acquisto da impresa di immobili "di nuova generazione" ad elevate performance energetiche.

In quest'ottica, sarebbe quanto mai opportuno **introdurre un "pacchetto di misure", dirette a favorire la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione"**.

A questo scopo, proponiamo di:

- ridurre al minimo le imposte a carico delle imprese acquirenti i fabbricati "usati", prevedendo l'applicazione delle imposte di Registro e Ipotecaria in misura fissa (pari a 200 euro ciascuna),
- attribuire, contestualmente, agli acquirenti del "nuovo" fabbricato ad elevato standard energetico una detrazione fiscale correlata al prezzo di acquisto.

Tali misure garantirebbero una rigenerazione del tessuto edilizio del Paese, qualora riguardassero sia un singolo compendio immobiliare sia intere zone da riqualificare.

Allo stesso modo, per incrementare le attività delle piccole e medie imprese del settore, non può non considerarsi l'esigenza di **sviluppare il comparto delle locazioni, rivolte a soggetti che non riescono ad accedere al mercato della proprietà, che si pongano in parallelo ai programmi di housing sociale di iniziativa pubblica**. In quest'ottica, lo strumento fiscale appare il più idoneo a dare una risposta immediata a tale esigenza.

Per questo, al fine di incentivare l'investimento dei privati in abitazioni di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate e dotate di elevate prestazioni energetiche, da destinare alla locazione, si potrebbe valutare l'**introduzione di un'agevolazione simile alla "legge Scellier" francese**.

In particolare, si propone di attribuire, agli acquirenti persone fisiche di unità abitative di nuova costruzione o incisivamente ristrutturate ed in classe energetica A o B, una deduzione, dal reddito imponibile IRPEF, pari al 20% del prezzo d'acquisto, nel limite massimo di 300.000 euro, da ripartire in 8 anni, a condizione che la medesima unità sia destinata, per lo stesso periodo, alla locazione a canoni non superiori a quelli "concordati" (di cui all'art.2, co.3, legge 431/1998), ovvero a quelli "convenzionati" (di cui all'art.18 del DPR 380/2001).

Infine, per rispondere all'esigenza di **semplificazione della tassazione immobiliare**, soprattutto in capo alle imprese di minori dimensioni, si deve giungere ad una tempestiva revisione della fiscalità immobiliare, che preveda un'**unica imposta patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per 3 anni** ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi, con l'ovvia esclusione del "magazzino" delle imprese edili.

La stabilizzazione del prelievo impositivo garantirebbe, quantomeno, una maggior capacità di programmazione degli investimenti immobiliari, che ad oggi scontano l'incertezza della variabile fiscale in continua modifica.

SINTESI DELLE PROPOSTE

- **Garantire la permanenza dei regimi agevolativi applicabili ai trasferimenti di immobili diretti all'attuazione dei programmi di edilizia residenziale**
- **Reintrodurre il regime agevolativo** (Registro fisso, pari a 200 euro) applicabile ai **trasferimenti di aree o opere** di urbanizzazione effettuati nei confronti dei Comuni, a **scomputo di contributi di urbanizzazione**
- **Superare la disparità di trattamento fiscale tra le cessioni tra privati e quelle da impresa**
- **Introdurre un "pacchetto di misure", dirette a favorire la "rottamazione dei vecchi fabbricati" e la loro sostituzione con edifici di "nuova generazione"**
- **Sviluppare il comparto delle locazioni, rivolte alle fasce sociali più deboli**, che si pongano in parallelo ai programmi di *housing sociale* di iniziativa pubblica
- **Semplificare la tassazione immobiliare, prevedendo un'unica imposta patrimoniale (IMU o TASI), stabile quanto meno per 3 anni** ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi, con l'ovvia esclusione del "magazzino" delle imprese edili

SEMPLIFICAZIONI DEGLI ADEMPIMENTI FISCALI

Contenuti della
Legge 23/2014

L'art.7 della legge delega 23/2014 impegna il Governo a provvedere, con decreti legislativi, ad un riordino degli adempimenti e ad una revisione dei regimi fiscali oramai superati e superflui, in un'ottica di semplificazione dell'attuale sistema tributario.

Un primo segnale in questo senso è stato manifestato dal Governo che, con lo schema di Decreto legge sulla Riforma della PA, sembra intenzionato a cancellare del tutto la disciplina sulla responsabilità solidale fiscale negli appalti. Disposizione che, ad oggi, impone all'appaltatore il controllo sulla regolarità del subappaltatore circa il versamento delle ritenute Irpef sui redditi dei lavoratori impiegati nell'appalto.

Dopo l'eliminazione dell'IVA dall'ambito applicativo della solidarietà fiscale, verrebbe così portata a compimento la completa abrogazione della disciplina, della quale l'ANCE ha sempre denunciato gli effetti fortemente negativi, in termini di blocco dei pagamenti in tutta la filiera degli appalti e di incremento degli oneri amministrativi in capo alle imprese.

Per questo si auspica che l'eliminazione completa del meccanismo possa trovare ufficiale conferma nel testo definitivo del provvedimento, di prossima pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

Valutazioni e
proposte

Ma l'obiettivo di una reale semplificazione, sia nei regimi impositivi che negli adempimenti, è ancora particolarmente distante per il comparto immobiliare, che, negli ultimi anni, ha vissuto il susseguirsi di nuovi tributi e nuovi adempimenti che, oltre ad aggravare ulteriormente il carico fiscale in capo ai contribuenti, hanno generato una profonda incertezza e confusione.

Gli ulteriori costi di gestione amministrativa dipendono, in larga parte, dall'oggettiva difficoltà di applicazione delle nuove disposizioni, che, di frequente, induce in errore gli operatori economici e li espone a sanzioni che incidono direttamente sulla redditività dell'attività produttiva vera e propria.

Da qui la necessità, specie nell'attuale fase di perdurante crisi economica, di ridurre gli oneri amministrativi delle imprese, primi fra tutti quelli connessi ai tributi locali.

In questo senso, non può condividersi la scelta operata dal Legislatore di subordinare la legittima esenzione da IMU dei fabbricati costruiti e rimasti invenduti ad un adempimento meramente formale, connesso alla presentazione della dichiarazione al Comune.

Pur comprendendo l'esigenza degli Enti locali di conoscere tutte le fattispecie riguardanti i tributi di loro competenza, così da monitorarne il gettito, appare particolarmente gravoso ed iniquo disconoscere l'esenzione, non per mancanza dei presupposti normativi, ma esclusivamente per il mancato assolvimento di un adempimento.

Del resto, la possibilità di sanare violazioni formali, previste a pena di decadenza da agevolazioni fiscali, è stata espressamente sancita dall'art.2, co. 1, del D.L. 16/2012, (convertito, con modificazioni, nella legge 44/2012), eseguendo tardivamente l'adempimento richiesto e versando contestualmente una sanzione amministrativa in misura fissa (258 euro).

Per equità di trattamento, anche il mancato adempimento previsto ai fini IMU per gli immobili "invenduti" delle imprese edili dovrebbe essere sanzionato con pene pecuniarie minime e non già con la decadenza dall'esenzione impositiva.

Sempre in un'ottica di semplificazione delle procedure connesse ad agevolazioni fiscali, riteniamo indispensabile proseguire nella strada già intrapresa nel corso degli ultimi anni in tema di detrazioni per il recupero e la riqualificazione degli edifici, per le quali è stato attuato un processo di sostanziale sfortimento degli adempimenti, precedentemente previsti a pena di decadenza. Basti pensare all'eliminazione dell'obbligo di preventivo avvio della Comunicazione al Centro di Pescara per la detrazione del 36%, l'abrogazione dell'indicazione in fattura del costo della manodopera impiegata nei lavori, prima necessaria ai fini di entrambe le detrazioni e, da ultimo, l'eliminazione della comunicazione all'Agenzia delle Entrate per i lavori "a cavallo d'anno" ai fini della detrazione per la riqualificazione energetica degli edifici (misura, questa, contenuta nello schema di Decreto Legislativo, attuativo della delega

fiscale, approvato lo scorso 20 giugno).

In questa direzione dovrebbe andare anche la **ritenuta**, prima del 10% ed oggi **pari al 4%**, operata dalle **Banche in fase di accredito dei bonifici di pagamento delle spese agevolate, a titolo di acconto delle imposte sul reddito a carico delle imprese esecutrici dei lavori**.

Pur condividendone l'obiettivo di contrasto all'evasione, la ritenuta del 4% appare troppo onerosa, soprattutto in questo momento di grave difficoltà economica e di scarsa liquidità.

E' quindi opportuno **eliminare tale adempimento, o ridurre al minimo la percentuale di ritenuta (ad esempio all'1%)**, anche alla luce del fatto che il contrasto all'evasione è assicurato, sia dalla necessaria tracciabilità dei pagamenti dei corrispettivi (con l'obbligatorio utilizzo del bonifico appositamente predisposto per le agevolazioni), sia dalla natura stessa delle detrazioni, che ne rende un efficace strumento di emersione di base imponibile fondato sul "contrasto di interessi".

Analogamente, in un'ottica di massima semplificazione, occorre **rivedere le procedure per l'ottenimento dei rimborsi dei crediti IVA**, oggi sottoposti all'obbligo di presentazione di garanzia fideiussoria (particolarmente onerosa per le imprese) quando di importo superiore a 5.000 euro.

In questa direzione vanno le misure in tema di semplificazioni, recentemente approvate dal Governo nello Schema di Decreto Legislativo attuativo della delega fiscale, con le quali è stato, in primo luogo, innalzato, da 5.000 a 15.000 euro, il limite connesso all'importo del credito da rimborsare, senza necessità di alcuna garanzia fideiussoria.

Diversamente, oltre tale importo, viene prevista la necessità di far apporre il visto di conformità alle dichiarazioni IVA, dalle quali emerge il credito chiesto a rimborso, e viene parzialmente limitato il ricorso alla garanzia fideiussoria (in presenza della quale, il visto di conformità non è dovuto), comunque necessaria per i soli contribuenti "a rischio".

Tali modifiche, seppur manifestano l'intenzione del Governo di semplificare il procedimento di recupero dei crediti fiscali dei contribuenti, attenuano, ma non azzerano, i costi a carico del contribuente connessi al recupero del credito (siano essi relativi al visto di conformità, piuttosto che alla presentazione della garanzia fideiussoria).

Per questo, riteniamo indispensabile prevedere meccanismi alternativi, in grado di coniugare l'interesse dell'Erario con il diritto del contribuente di vedersi riconosciuto, tempestivamente e senza costi, il rimborso del proprio credito.

Al fine di equilibrare il rapporto tra Amministrazione e contribuente, inoltre, sarebbe necessario massimizzare l'utilizzo dello strumento della compensazione, rendendolo la modalità ordinaria di recupero di tutti i crediti, anche di natura "commerciale", vantati dal contribuente nei confronti della Pubblica Amministrazione.

In questo senso, occorre superare le limitazioni imposte dall'attuale disciplina che consente di **compensare i crediti "comerciali", vantati dal contribuente nei confronti della Pubblica Amministrazione**, esclusivamente con debiti fiscali risultanti da atti di accertamento (definitivi e relativi al passato), e non già, come auspicabile, **con tutti i debiti fiscali futuri risultanti da dichiarazioni (quindi relativi a versamenti ancora da eseguire)**.

Una simile scelta non solo garantirebbe il "principio di equivalenza" tra le posizioni del Fisco e quelle del contribuente, ma supererebbe anche il grave problema dei ritardati pagamenti della Pubblica Amministrazione, per il quale l'Unione Europea ha ufficialmente avviato la procedura di infrazione contro l'Italia.

SINTESI DELLE PROPOSTE

- **Escludere la decadenza dall'esenzione IMU per i fabbricati costruiti e rimasti invenduti in caso di mancato presentazione della dichiarazione al Comune**
- **Eliminare la ritenuta del 4%** operata dalle Banche in sede di accredito dei **bonifici di pagamento delle spese agevolate con le detrazioni per il recupero edilizio e per la riqualificazione energetica**

- **Prevedere meccanismi immediati e non onerosi per il rimborso dei crediti IVA** delle imprese
- **Compensare i crediti “commerciali”, vantati dal contribuente nei confronti della Pubblica Amministrazione, con tutti i debiti fiscali futuri** risultanti da dichiarazioni (quindi relativi a versamenti ancora da eseguire)

LOTTA ALL'EVASIONE: AMPLIAMENTO DEL PRINCIPIO DEL "CONTRASTO D'INTERESSI"

Contenuti della
Legge 23/2014

L'art.3, co.1, lett.e) della legge delega 23/2014 impegna il Governo a provvedere, con decreti legislativi, all'individuazione di **linee di intervento finalizzate al contrasto di interessi** fra **contribuenti** per favorire l'**emersione di base imponibile**, con particolare riguardo alle aree maggiormente esposte al mancato rispetto dell'obbligazione tributaria.

Tale assunto trova la piena condivisione dell'ANCE, che da sempre afferma l'efficacia di simili strumenti per contrastare i fenomeni d'evasione fiscale, a discapito di altre forme di accertamento statistico presuntivo, che di frequente distorcono la realtà dell'impresa, quali ad esempio la disciplina sulle cd. "*società di comodo*", che, soprattutto in periodi economici recessivi, penalizza il contribuente per il solo fatto di risultare in perdita per più periodi d'imposta.

L'efficacia del "*contrasto d'interessi*", invece, è fondata proprio sulla "*natura premiale*" (e non "*penalizzante*") dello strumento, che, senza colpire le "*imprese regolari*", favorisce l'abbandono di "*comportamenti elusivi*" e, come dimostrato dai dati sul gettito, incrementa il giro d'affari e, conseguentemente, il gettito erariale.

Esemplificativo è il caso del recupero edilizio e della riqualificazione energetica degli edifici esistenti, dove il riconoscimento di detrazioni IRPEF/IRES ai contribuenti che sostengono le spese, oltre a garantire l'emersione di base imponibile ai fini IVA e ai fini delle II.DD., ha dimostrato negli anni un effetto propulsivo sulle attività del comparto (*nel 1° bimestre 2014, secondo i dati ANCE, il giro d'affari per recupero edilizio e riqualificazione energetica collegato agli incentivi fiscali registra un +53,1%, rispetto allo stesso periodo del 2013*) e sui livelli occupazionali.

Valutazioni e
proposte

Tali strumenti, quindi, a parere dell'ANCE, andrebbero rafforzati ed ampliati, anche alla luce della sempre più evidente necessità di stimolare il recupero edilizio e la messa in sicurezza del patrimonio edilizio esistente.

In quest'ottica, riteniamo importante rendere stabile e migliorare l'efficacia delle attuali detrazioni.

*In generale, chiediamo di **mantenerne l'applicazione "potenziata" per gli interventi più strutturali e di estenderne l'ambito a tutte le tipologie di immobili (residenziali e non) e a chiunque ne sia interessato (privati ed imprese).***

*Inoltre, al fine di incentivare i veri e propri processi di riqualificazione urbana consistenti nella "sostituzione edilizia", che implicano la demolizione e ricostruzione dell'esistente con variazione della volumetria, si ritiene indispensabile **estendere l'agevolazione anche agli interventi di ampliamento, o di demolizione e ricostruzione "non fedele", dei fabbricati esistenti.***

*Nello stesso senso, per stimolare il recupero edilizio di interi edifici, è quanto mai necessario **rendere concretamente applicabile la detrazione Irpef del 36%-50% riconosciuta per gli acquisti di abitazioni poste all'interno di fabbricati interamente ristrutturati.***

L'agevolazione, infatti, è ad oggi limitata ai soli rogiti stipulati entro i 6 mesi successivi all'ultimazione dei lavori di integrale recupero dell'edificio (art.16-bis, co.3, D.P.R. 917/1986). Si tratta di un termine del tutto insufficiente per poter effettuare una definitiva cessione immobiliare, soprattutto alla luce della perdurante contrazione del mercato che, oggi più che mai, rende impossibile, nell'arco di un semestre, anche solo individuare l'acquirente finale.

*Per questo, è necessario **prolungare il termine dei sei mesi, adeguandolo ad un arco temporale più consono alla fattiva operatività dell'agevolazione, quale ad esempio un lasso di 18 mesi dall'ultimazione dell'intervento edilizio.***

*Inoltre, una notevole spinta al raggiungimento degli obiettivi di risparmio energetico negli edifici, in un'ottica di ottimizzazione del rapporto costi/benefici, può provenire dalla **definitiva stabilizzazione della detrazione fiscale del 65% per le riqualificazioni energetiche, unita a una sua rimodulazione.***

La detrazione fiscale ha infatti rappresentato un grande stimolo agli investimenti in efficienza energetica nel settore immobiliare, sebbene il mercato si sia orientato maggiormente verso tipologie di intervento caratterizzate da un rapporto costi/benefici

non ottimale: facendo riferimento ai dati ENEA riferiti al 2012, il 64% del totale degli interventi che hanno beneficiato della detrazione (allora al 55%) rappresenta interventi di sostituzione degli infissi, il 24% coinvolge la sostituzione dell'impianto di climatizzazione invernale, il 9% l'installazione di pannelli solari per la produzione di acqua calda sanitaria, mentre solo il 3% di tutte le pratiche inviate riguarda la coibentazione di strutture opache orizzontali e verticali.

*Pertanto, il beneficio fiscale del 65% andrebbe stabilizzato almeno fino al 2020, e rimodulato in modo da **premiare gli interventi di riqualificazione che consentano di ottenere i migliori risultati in termini di risparmio energetico ed economico**, ad esempio attraverso una differenziazione della percentuale e del limite di detrazione commisurata all'effettivo miglioramento conseguito.*

*In particolare, si potrebbe **rimodulare la percentuale di detrazione** nella misura seguente:*

1. *65% delle spese documentate e sostenute, per un limite di detrazione pari a:*
 - *100.000 euro riferito a ciascuna unità immobiliare per gli interventi di "riqualificazione globale", che riguardano l'intero edificio. Per gli opifici e gli altri immobili strumentali (accatastati unitariamente), tale limite andrebbe commisurato ad una predeterminata superficie (es. ogni 150 mq di superficie utile catastale),*
 - *60.000 euro per gli interventi eseguiti sulle strutture opache orizzontali e verticali (es. tetto, solai e "cappotto" dell'edificio);*
2. *40% delle spese documentate e sostenute per interventi riguardanti finestre comprensive di infissi, installazione di pannelli solari e sostituzione di impianti di riscaldamento con caldaie a condensazione, nel limite massimo di detrazione pari a 50.000 euro.*

SINTESI DELLE PROPOSTE

- **Mantenere l'applicazione "potenziata" degli incentivi per la ristrutturazione** per gli interventi più strutturali e **estenderne l'ambito a tutte le tipologie di immobili** (residenziali e non) e a **chiunque ne sia interessato**, anche nell'**ipotesi di ampliamento o di demolizione e ricostruzione "non fedele" dei fabbricati esistenti**
- **Prolungare da sei a diciotto mesi il termine dall'ultimazione dell'intervento edilizio** entro il quale sono riconosciuti gli incentivi legati all'**acquisto di fabbricati integralmente ristrutturati**
- **Rendere definitivamente stabile l'incentivo alla riqualificazione energetica**, con una sua **rimodulazione** che premi gli interventi più strutturali