



**SENATO DELLA REPUBBLICA  
CAMERA DEI DEPUTATI**

Commissioni congiunte Bilancio

Legge di stabilità 2014

Audizione della Confedilizia

Roma, 28 ottobre 2013

## 1. Considerazioni generali

Il disegno di legge di stabilità tradisce le aspettative che erano state generate dalle decisioni assunte dal Governo sotto almeno tre profili, che di seguito si anticipano e che nei paragrafi successivi vengono meglio illustrati.

In primo luogo, non viene rispettato l'impegno del Governo ad un "alleggerimento del carico tributario sugli immobili" (come riportato nel Dossier "La legge di stabilità" sul sito Internet del Governo) o, almeno, ad un mancato aumento dello stesso, posto che, qualora il testo del disegno di legge non venisse modificato, esso determinerà aumenti di tassazione sugli immobili che potranno portare a quasi 10 miliardi di euro di gettito in più rispetto al 2013.

In secondo luogo, non viene rispettato l'impegno del Governo ad una semplificazione e ad un "riordino del sistema di tassazione locale" (comunicato Consiglio dei Ministri 15.10.'13), posto che il numero dei tributi locali – già considerevole – viene aumentato anziché essere diminuito o, come ci si sarebbe dovuti attendere, ridotto a uno.

In terzo luogo, non viene rispettato l'impegno del Governo all'istituzione di una innovativa tassa sui servizi, posto che tale qualificazione non può essere attribuita alla nuova TRISE.

Più in generale, la Confedilizia auspica che l'esame parlamentare possa costituire l'occasione per ripensare le decisioni governative comportanti aumenti di tassazione e per percorrere invece la strada della riduzione della spesa, anche locale, e dell'eliminazione di almeno parte dei trattamenti privilegiati di cui godono larghi strati della nostra economia (anche immobiliare), sia in termini di sovvenzioni pubbliche sia in termini di regimi tributari di favore.

Con riferimento al settore immobiliare, un deciso ripensamento sulle decisioni in materia tributaria assunte con il disegno di legge presentato al Senato – oltre ad essere coerente con uno degli impegni più precisi assunti dal Presidente del Consiglio nel suo discorso di insediamento alle Camere,

## AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2013

quello ad “una politica fiscale della casa che limiti gli effetti recessivi in un settore strategico come quello dell’edilizia” – risponderebbe ad una esigenza fondamentale: quella di non gravare ulteriormente un comparto che, a partire dalla manovra dell’autunno del 2011, ha fornito più di ogni altro – attraverso una **tassazione priva di qualsiasi riferimento alla capacità di produrre reddito da parte dei beni colpiti** – le risorse per far fronte alle esigenze dei conti pubblici.

Tale smisurato aumento di tassazione (giòva ricordare che l’IMU 2012 ha reso quasi 24 miliardi di euro contro i meno di 10 miliardi assicurati dall’ICI, con un aumento di circa il 140% da un anno all’altro), oltre ad aver portato l’Italia ad un **livello di imposizione sugli immobili ben più alto della media dei Paesi europei** (atteso che già prima della manovra Monti l’imposizione immobiliare era in linea con quella di tali Paesi – cfr. F. Forte, “Miti e realtà della tassazione degli immobili in Italia-II confronto internazionale”, 2012), ha prodotto effetti depressivi sull’intera economia. Per quanto riguarda le compravendite, i dati ufficiali segnalano un **crollo verticale delle transazioni** a partire dal primo trimestre 2012, primo periodo di rilevamento successivo al varo delle misure tributarie di fine 2011. Le Tabelle riportate *infra* mostrano come la contrazione del numero di compravendite sia costante ed inesorabile e abbia trovato ulteriore conferma sino all’ultima rilevazione effettuata, quella relativa al secondo trimestre 2013.

TRIMESTRE	NUMERO COMPRAVENDITE	VARIAZIONE RISPETTO AL CORRISPONDENTE TRIMESTRE DELL’ANNO PRECEDENTE
PRIMO 2011	299.059	- 3,6%
SECONDO 2011	350.052	- 5,6%
TERZO 2011	288.299	+ 1,6%
QUARTO 2011	383.819	+ 0,4%
PRIMO 2012	246.086	- 17,7%
SECONDO 2012	263.034	- 24,9%
TERZO 2012	213.860	- 25,8%
QUARTO 2012	270.359	- 29,6%

## AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2013

PRIMO 2013	212.215	- 13,8%
SECONDO 2013	242.817	- 7,7%

Fonte: Agenzia delle entrate

La stretta fiscale sul settore immobiliare – e quella, particolarmente gravosa, sugli immobili locati – ha prodotto **effetti fortemente depressivi anche sul mercato dell'affitto**, che ha subito di fatto una paralisi a partire dall'inizio del 2012. L'investimento in immobili da locare ha perso ogni redditività e ciò ha contribuito a determinare il blocco delle compravendite sopra descritto.

Il crollo del mercato immobiliare ha portato con sé, oltre ad una forte svalutazione del patrimonio immobiliare italiano, nella sua gran parte di proprietà delle famiglie, **ulteriori effetti depressivi**. Una così elevata contrazione del numero di compravendite determina infatti conseguenze fortemente negative in tutti i settori che con l'immobiliare sono collegati: da quello delle ristrutturazioni (che interessa imprese edili, ditte produttrici di materie prime e di prodotti finiti, studi professionali ecc.) a quello della mediazione immobiliare. Conseguenze che si sostanziano sia nella **perdita di posti di lavoro** e nella **cessazione di attività economiche** sia nella minore attività produttiva svolta, che provocano a loro volta anche minori entrate fiscali in termini di Iva e di imposte sui redditi. La Confedilizia ha stimato che nel 2012 – per effetto del crollo del mercato delle compravendite – siano sfumate, nel solo settore immobiliare, attività economiche per 8-10 miliardi di euro. Attività che – oltre ad agevolare concretamente la crescita, ad arginare la chiusura di imprese e la perdita di posti di lavoro nonché a produrre conseguenti entrate tributarie – avrebbero scongiurato la riduzione di valore che i proprietari diffusi hanno dovuto sopportare da quasi due anni a questa parte.

Tutti elementi, quelli appena citati, che valgono da sé soli a dimostrare quanto priva di fondamento sia la tesi – sostenuta, da parte di alcuni, sulla scorta di pigre reiterazioni di vecchie tesi ideologicamente connotate e, da parte di altri, per mere ragioni corporative – che attribuisce all'immobiliare una connotazione di ricchezza "statica", stimolando una tassazione di quest'ultima rispetto all'imposizione su "imprese e lavoro" ovvero sugli stessi beni immobili facenti capo alle prime. Tutto questo, non considerando che il patrimonio immobiliare ha – come insegnano gli

economisti – una componente statica, ma anche una componente dinamica (che è peraltro stata completamente azzerata dalla tassazione).

## 2. TRISE

In occasione del Consiglio dei Ministri del 28 agosto scorso, il Governo si era impegnato ad introdurre – “in luogo dell’IMU” (comunicato Consiglio dei Ministri 28.8.’13) – una “Service Tax”, vale a dire una tassa collegata ai servizi apprestati dai Comuni, commisurata ai benefici apportati da tali servizi ai singoli immobili, di cui “aumentino” il valore (F. Saccomanni, conferenza stampa 28.8.’13).

Con l’istituzione della TRISE – e, in particolare, della sua componente diretta alla copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni (TASI) – nulla di quanto preannunciato si è verificato.

E’ stato infatti rimaneggiato il tributo per i servizi indivisibili istituito dal Governo Monti come “maggiorazione” della TARES (maggiorazione, limitata a 0-30 centesimi per metro-quadro, corrisposta dagli stessi contribuenti della TARES e quindi anche dagli inquilini) e al suo posto è stata istituita una nuova imposta (e non una tassa), avente la medesima base imponibile dell’IMU, vale a dire le rendite catastali aumentate dagli spropositati moltiplicatori della manovra Monti.

Un’imposta – la TASI – che, quanto all’abitazione principale (escluse le unità immobiliari delle categorie A1, A8 e A9), sostituisce solo nominalmente l’IMU, mantenendone tutte le caratteristiche essenziali e, quanto agli immobili diversi dall’abitazione principale (case affittate, negozi, uffici ecc.), si aggiunge all’IMU, aumentando quindi il relativo livello di tassazione. Per tali immobili, infatti, da un’aliquota IMU massima del 10,6 per mille **si passerà ad un’aliquota IMU-TASI massima dell’11,6 per mille** (ciò, peraltro, in contraddizione con quanto il Governo stesso tuttora scrive sul proprio sito Internet nel citato Dossier “La legge di stabilità”, dove si legge: “Sulla prima casa al posto di IMU e TARES si verserà la tassa sui servizi municipali. Per la parte riferita ai servizi indivisibili, per il 2014 l’aliquota massima è fissata al 2,5 per mille. Per le altre proprietà immobiliari il Comune potrà riscuotere l’imposta relativa ai servizi indivisibili insieme all’IMU, *ma la somma tra le due non potrà essere superiore alla cifra prevista applicando l’attuale aliquota massima dell’IMU*”).

Considerato che l'analisi delle scelte operate dai Comuni nel 2012 dimostra come l'aliquota massima del 10,6 per mille sia stata applicata in modo molto esteso – addirittura rappresentando la regola nei Comuni di medie e grandi dimensioni – è sin troppo agevole prevedere che il nuovo limite dell'11,6 per mille sarà, come peraltro già preannunciato da più di un Sindaco dei maggiori Comuni italiani, il livello sul quale si attesterà, già a partire dal 2014, l'imposizione sugli immobili diversi dall'abitazione principale. Senza contare che, come meglio spiegato in un successivo paragrafo, i Comuni potranno superare tale misura massima attraverso la non abrogata "imposta di scopo" dello 0,5 per mille, così raggiungendo la vetta del **12,1 per mille**.

Ciò che – oltre a rappresentare, per le ragioni sopra esposte, un elemento di iniquità senza precedenti – produrrà effetti devastanti anche dal punto di vista sociale, come nel caso della tassazione degli immobili locati, proprio dopo che gli stessi avevano ricevuto un (piccolo) segnale di attenzione attraverso la riduzione dell'aliquota della cedolare secca in caso di applicazione di contratti concordati (decreto-legge n. 102/13, come convertito).

E' solo da far notare, poi, che la cartina di tornasole che la TASI non sia una Service Tax ma una patrimoniale è rappresentata dal fatto che essa colpisce anche le aree fabbricabili (che, in quanto tali, non beneficiano di alcun servizio indivisibile). E se tale imposta dovesse essere mantenuta con questa impostazione, tanto varrebbe trasformarla in quello che di fatto già è, vale a dire una addizionale all'IMU. Si risparmierebbe senz'altro in costi di amministrazione, riscossione, per consulenze ecc.

Per rimediare a quanto sopra, **la TASI dovrebbe essere sostituita da una vera tassa sui servizi**, che dovrebbe avere un carattere di corrispettività e dovrebbe essere a carico dei residenti (proprietari e conduttori) ma anche dei non residenti e, comunque, dei soggetti che occupano l'immobile in via transitoria in relazione ad attività, lavorative o di diversa natura, svolte nei Comuni. La legge nazionale dovrebbe fissare i parametri di riferimento sia in relazione ai servizi collegati in via diretta a un immobile sia in relazione ai servizi collegati in via diretta all'utilizzo da parte degli abitanti di un immobile. I Comuni dovrebbero poi decidere il "peso" dei singoli parametri al fine della determinazione del tributo, sulla base del criterio del beneficio apportato agli immobili e ai contribuenti incisi. Nascerebbe così

un vero federalismo competitivo fra enti impositori (con l'attuazione di quel principio del "vedo, pago, voto" enunciato dal Governo): l'unico modo reale di controllare la (incontrollata) spesa locale.

Qualora tale intervento risultasse impossibile da attuare (nel senso che non si riuscisse a delineare nel dettaglio la normativa di una vera Service Tax con la legge di stabilità o prevedendo nella stessa l'emanazione di decreti legislativi delegati), ed **in via meramente subordinata**, la strada potrebbe essere quella di **attribuire al Governo una delega** finalizzata al varo di un tributo avente le caratteristiche sopra indicate. In questo caso, tuttavia, la disciplina fiscale in essere dovrebbe comunque essere modificata al fine di non determinare quegli aumenti di tassazione che altrimenti sarebbero inevitabili. Considerato che le stime della relazione tecnica – secondo le quali il gettito della TASI sarebbe pari a quello relativo all'IMU prima casa – si basano sull'irrealistica ipotesi dell'utilizzo in tutti gli ottomila Comuni italiani dell'aliquota di base dell'1 per mille, ne deriva che il gettito IMU-TASI potrebbe infatti, lasciando invariati i moltiplicatori Monti, arrivare a crescere sino a 30 miliardi di euro rispetto ai circa 20 miliardi di euro di gettito IMU stimabili per il 2013.

Posto, quindi, che – perché non aumenti la tassazione rispetto al 2013 – si dovrà puntare su un gettito IMU-TASI di 21 miliardi (IMU 2013 pari a 20 miliardi più maggiorazione TARES servizi indivisibili di 1 miliardo), è necessario **ridurre i moltiplicatori Monti** così che essi portino al predetto gettito di 21 miliardi, previa risoluzione del problema politico del trattamento fiscale dell'abitazione principale (trattamento che non sia tale da rendere fondata l'osservazione secondo la quale l'IMU sull'abitazione principale venga ripristinata solo cambiandole il nome in TASI), problema che non esisterebbe se IMU e maggiorazione TARES fossero state sostituite da una vera Service Tax.

Anche relativamente all'attribuzione agli inquilini – in caso di locazione – di parte dell'onere della nuova imposta, deve farsi un'importante annotazione. Lasciare ai Comuni la facoltà di decidere – fra un minimo del 10 per cento e un massimo del 30 per cento – la quota a carico degli inquilini, si risolve solo in un gioco di parole, potendo considerarsi certo che le Amministrazioni locali opteranno tutte o quasi per la percentuale minima. Con la conseguenza che gli inquilini andranno, nella maggior parte dei casi, a pa-

gare meno di quanto fosse dagli stessi dovuto a titolo di maggiorazione TARES per i servizi indivisibili, pari a 0,30 euro a metro quadrato.

Parimenti, al fine di non aggravare ulteriormente la situazione – già drammatica – dell'affitto, si impone la **definizione di un trattamento degli immobili locati** che tenga conto della predetta situazione e considerando che la riduzione per legge al 4 per mille dell'aliquota IMU per tali immobili – qualora inizialmente prevista limitatamente ai contratti concordati – avrebbe un costo di soli 70 milioni di euro.

Un'osservazione conclusiva sulla TASI merita poi il fatto che il testo governativo reitera una scelta – quella di considerare in quanto tali “di lusso” le **unità immobiliari delle categorie catastali A1, A8 e A9**, che dal 2014 saranno soggette, anche se abitazioni principali, sia all'IMU che alla TASI, per un'aliquota massima complessiva che per le abitazioni principali raggiungerà pertanto la misura dell'**8,5 per mille** (passibile di aumento al 9 per mille in caso di applicazione dell'imposta di scopo) – che, basandosi esclusivamente sul tipo di inquadramento catastale, opera attraverso un criterio del tutto superficiale. In particolare, quanto alle unità immobiliari accatastate in A/1 (“Abitazioni di tipo signorile”), se si consultano i dati relativi a tutti i capoluoghi di provincia, ci si accorge che le unità immobiliari di questa categoria catastale hanno in Italia una distribuzione del tutto disomogenea, a dimostrazione

del fatto che il classamento catastale dà una rappresentazione desueta e contraddittoria della realtà. Vi sono infatti diversi capoluoghi che addirittura non hanno neppure uno di questi immobili e altri che ne hanno 5, 6, 300 o 500. Mentre quanto agli immobili accatastati in A/8 («Abitazioni in ville») e A/9 («Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici»), è evidente che non ci si rende conto dei costi che in molti casi questi beni comportano anche solo per tenerli in piedi, per cui in qualsiasi modo possono essere considerati ma non “di lusso”. E' una discriminazione che non regge e che configura anche una penalizzazione della nostra cultura e del nostro patrimonio monumentale.

Quanto alla **TARI**, è indispensabile rafforzare il principio del pagamento della tassa in ragione della quantità di rifiuti prodotti e dell'adozione o meno della raccolta differenziata. Va poi considerata l'iniqua situazione degli immobili storico-artistici, caratterizzati da enormi superfici, senza una corrispondente attitudine a produrre rifiuti. Con la conseguenza che



per tali immobili sarà necessario prescrivere – per ragioni di equità e di sostegno alla tutela del nostro patrimonio storico e artistico – che i Comuni adottino particolari criteri che tengano conto della reale quantità di rifiuti prodotti da questo tipo di immobili (a parte i particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione di tali beni, il complesso di vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione e al restauro degli stessi nonché l'apporto fornito alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico nazionale).

### 3. Irpef sulle case non affittate

Il disegno di legge di stabilità contiene un altro forte aggravio di tassazione sui proprietari di casa. L'art. 23, commi 7 e 8, del testo presentato dal Governo prevede infatti la tassazione ai fini IRPEF degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso Comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale (escludendo, cioè, le case di villeggiatura). Misura che frutterà alle casse dello Stato, nel 2014, oltre 500 milioni di euro.

L'applicazione dell'IRPEF e delle relative addizionali comunali e regionali sulle case non affittate – già soggette a IMU e, dal 2014, anche a TASI e TARI – è stata sostenuta con l'asimmetria che si sarebbe determinata nel trattamento fiscale degli immobili non locati rispetto a quello degli immobili locati essendo, con l'introduzione dell'IMU, stato escluso dall'IRPEF il reddito derivante dai primi. Un argomento comodo per le consuete questioni di cassa, come dimostra il fatto che la denunciata asimmetria non è stata superata disponendo riduzioni del carico fiscale per gli immobili locati ma, appunto, aggravando quello relativo agli immobili non locati.

La tassazione IRPEF delle case non affittate è spiegata anche con la necessità della lotta all'evasione, presumendosi che gli immobili non locati siano in realtà locati irregolarmente. Ed anche qui, ed ancora una volta, si preferisce – ovviamente – incassare di più, piuttosto che disporre facili ispezioni per controllare se gli immobili che risultano non locati non siano davvero da alcuno occupati.

Per queste "ragioni", si sceglie dunque di reintrodurre un'imposta di particolare iniquità, di cui si impone invece la cancellazione.

Gli immobili in questione, infatti, sono generalmente quelli che i locatori (per la stragrande maggioranza piccoli proprietari, come noto) intendono concedere in locazione, senza peraltro trovare – soprattutto in questo periodo di crisi – inquilini disponibili.

In molti casi si tratta anche di immobili che i proprietari utilizzano direttamente come locali di deposito o che non possono locare – per possibili esigenze personali o di figli – per le lunghe durate contrattuali tuttora previste da una normativa d'altri tempi e che tiene anchilosato il mercato nell'uso abitativo come nell'uso diverso.

In molti casi gli immobili non vengono poi locati perché bisognosi di ristrutturazioni, per effettuare le quali i proprietari non dispongono dei mezzi necessari, data la mancanza totale, o quasi, di redditività della locazione nei tempi attuali (stretta com'è fra le alte tasse, la conseguente esigenza di non praticare canoni al di sotto dei livelli delle stesse e la non possibilità di rinvenire inquilini con idonee capacità reddituali, dato il periodo di crisi).

Su tali **immobili improduttivi di reddito** – giova ricordarlo – i locatori sono costretti, oltre a pagare l'IMU (solitamente con aliquota massima), a sostenere tutti gli altri oneri propri di un bene come questo: contributi condominiali, spese di manutenzione ecc.

Va inoltre tenuto presente che i proprietari trovano un ostacolo ed un pericolo nel Fisco anche quando – consci della situazione di crisi – giungano alla determinazione di venire incontro alle esigenze degli inquilini, riducendo la richiesta di canone ben al di sotto dei livelli di mercato. Ebbene, in tal caso il rischio concreto – in molti casi la certezza – è che la fissazione di un canone non in linea con il mercato induca l'Amministrazione finanziaria a dare applicazione ad una norma poco nota ma molto insidiosa: quella che prevede (art. 41-ter, d.p.r. n. 600/73) accertamenti tributari quasi automatici in caso di dichiarazione di canoni di locazione inferiori al 10% del valore catastale dell'immobile.

La norma sulla tassazione IRPEF degli immobili non locati è peraltro in **pa-  
lese contraddizione con l'esenzione dell'IMU per gli immobili invenduti e non locati** delle imprese disposta con il decreto-legge n. 102/13, appena

convertito in legge. Per questi ultimi, infatti è stata eliminata un'imposta sul presupposto – condivisibile – di non tassare quello che è solo un costo per l'impresa. Per gli immobili delle persone fisiche che si trovano in una situazione analoga rispetto a quelli delle imprese, non solo si mantiene la tassazione IMU, ma si aggiungono altre 4 imposte: la TASI, l'IRPEF, l'addizionale regionale IRPEF e l'addizionale comunale IRPEF. Al proposito, si rileva solo che è contraddittorio che Confindustria, dopo avere ottenuto l'esenzione IMU per gli immobili delle imprese invenduti e non locati, chieda – per ragioni di tutta evidenza – la tassazione degli immobili abitativi non locati.

Da ultimo, va rimarcato che la nuova tassazione delle case non affittate viene disposta con **effetto retroattivo** al 1° gennaio 2013, in spregio ad un principio di civiltà sancito dallo Statuto dei diritti del contribuente e ribadito con forza nel primo articolo della delega per la riforma fiscale approvata dalla Camera e attualmente all'esame del Senato (A.S. 1058), laddove si afferma che i decreti delegati dovranno essere adottati nel rispetto dei principi dello Statuto dei diritti del contribuente "con particolare riferimento al rispetto del vincolo di irretroattività delle norme tributarie di sfavore".

#### **4. Permanenza di una congerie di tributi locali**

Nella valutazione dell'imposizione fiscale sugli immobili è anche da considerarsi che il disegno di legge di stabilità non attua quell'opera di riordino e di semplificazione del sistema di tassazione locale che il Governo stesso aveva preannunciato e che si impone da tempo per ragioni di civiltà giuridica.

Solo guardando all'imposizione locale legata agli immobili, con riferimento alla quale è stata da più parti e ripetutamente invocata la previsione di un tributo unico, il disegno di legge di stabilità ha – anzi – l'effetto di aumentare il numero di imposte e tasse applicate e riscosse dagli Enti locali. Ciò che – oltre ad impedire, all'evidenza, l'esercizio da parte dei contribuenti di un controllo efficace sull'operato delle singole Amministrazioni – non mancherà di produrre anche maggiori costi di gestione in capo a queste ultime.

In particolare, lo stesso testo presentato dal Governo conferma la vigenza del **tributo ambientale** finora corrisposto alle Province per un carico di quasi 300 milioni di euro all'anno. Un tributo – sconosciuto ai più – che ha avuto nel tempo una costante crescita, passando da una aliquota media del 3,08 per cento registrata nel 1993 ad una aliquota media del 4,48 per cento toccata nel 2012, con oltre due terzi delle Amministrazioni provinciali che applicano l'aliquota massima del 5 per cento. Senza dimenticare che si tratta di un onere che appare niente più che un esoso-duplicato di quanto i proprietari di casa già versano ai Consorzi di bonifica (oltre 200 milioni di euro all'anno).

Il disegno di legge del Governo non provvede neppure a sopprimere l'**imposta di scopo comunale** di cui alla legge n. 296/'06, come poi ulteriormente regolamentata. Imposta che costituisce un'addizionale all'IMU che i Comuni hanno la facoltà di introdurre con grande discrezionalità per finanziare opere pubbliche. Si applica, infatti, alla medesima base imponibile dell'IMU – maggiorata dai moltiplicatori Monti – con un'aliquota che può arrivare allo **0,5 per mille**. Non è invece chiara la sorte dell'**analoga imposta di scopo provinciale**, ancora priva di attuazione ma non formalmente abrogata né dal disegno di legge in esame né da altri provvedimenti normativi.

Il quadro che deriva da quanto sopra è quello di un sistema di tassazione locale complicato e farraginoso che – per il solo settore immobiliare – vedrà convivere tributi numerosi e in parte tali da comportare inaccettabili effetti di duplicazione sui medesimi cespiti: dall'IMU alla TASI, dalla TARI al tributo ambientale, dall'addizionale comunale a quella provinciale, fino ad arrivare alle imposte di scopo. Un quadro che necessita una drastica semplificazione e, al contempo, una sostanziale riduzione del carico fiscale che ne deriva.

##### **5. Alcune proposte concrete**

Fermo restando quanto sopra precisato in relazione ai contenuti del disegno di legge presentato dal Governo, si richiama l'attenzione su alcune proposte che la Confedilizia confida che Parlamento e Governo vogliano prendere in considerazione al fine di fornire al settore immobiliare alcune delle risposte che lo stesso si attende.

*Semplificare la cedolare secca sugli affitti ed ampliarne l'ambito di applicazione*

La cedolare secca sugli affitti sta funzionando, come dimostrano i dati del Ministero dell'economia e delle finanze. Nel 2011 – anno nel corso del quale è stata introdotta la cedolare – i contratti di locazione registrati sono stati quasi centomila in più, attestandosi sulla cifra di 1.346.793. Nel 2012, il numero dei contratti di locazione registrati è ulteriormente aumentato, portandosi a 1.445.296 (quasi centomila in più rispetto al 2011 e quasi duecentomila in più rispetto al 2010). E anche la percentuale di contratti registrati con opzione per la cedolare è in aumento, essendo passata dal 21% del 2011 al 32% del 2012.

La sequenza dei dati relativi alle locazioni fa pensare che si tratti di contratti emersi e che quindi l'imposta sostitutiva abbia raggiunto uno dei suoi obiettivi, quello della riduzione del "sommerso".

Bisogna però fare di più. In particolare, è necessario introdurre misure di semplificazione della disciplina del tributo, che nelle sue regole applicative si è rivelata farraginoso e complicata, al punto da allontanare persino soggetti potenzialmente interessati a tale regime fiscale.

Inoltre, è necessario estendere l'applicazione della cedolare alle locazioni ad uso diverso dall'abitativo, al fine di dare ossigeno ad un settore particolarmente in crisi anche a causa dell'introduzione dell'IMU sperimentale.

Quanto al settore abitativo, ferma restando l'opportuna riduzione – attuata con il "decreto IMU" – dal 19 per cento al 15 per cento dell'aliquota prevista per i contratti "concordati", al fine di ampliare l'utilizzo della cedolare in questo settore è necessario, da un lato, estendere l'applicabilità dell'aliquota del 15 per cento a tutto il territorio nazionale (mentre ora è limitata ai Comuni ad alta tensione abitativa) e, dall'altro, prevedere una riduzione anche dell'aliquota prevista per gli altri contratti di locazione ad uso abitativo.

*Chiarire la norma sulle imprese della cedolare sugli affitti*

Molti locatori si astengono dall'optare per il sistema della cedolare secca ritenendo che la sola gestione di più unità immobiliari locate configuri (o possa configurare) lo svolgimento dell'attività di locazione in regime di impresa e determini quindi l'impossibilità ad accedere a tale regime fiscale.

Per favorire un sempre maggiore accesso dei locatori al regime della cedolare, è indispensabile confermare legislativamente un'interpretazione già propria dell'Agenzia delle entrate, prevedendosi che non si intendono effettuate nell'esercizio di attività di impresa le locazioni per la cui amministrazione la proprietà si affidi a professionisti e associazioni sindacali alle quali sia iscritta.

*Estendere l'esenzione IMU per gli immobili invenduti*

La previsione dell'esenzione dall'IMU per gli immobili destinati dalle imprese costruttrici alla vendita per il tempo che le imprese stesse non riescano a venderli, prevista dal decreto-legge n. 102/13, come convertito in legge, richiede – per ragioni di equità – di essere estesa anche a fattispecie analoghe che si verificano in capo a soggetti diversi dalle imprese costruttrici, quali le società immobiliari di gestione o le stesse persone fisiche.

*Ripristinare la deduzione IRPEF del 15% per i redditi da locazione*

La legge di riforma del mercato del lavoro (n. 92/12) ha previsto, a decorrere dal 2013, la riduzione dal 15% al 5% della deduzione forfettaria Irpef per i redditi da locazione. Deduzione da sempre prevista a titolo di riconoscimento delle spese a carico del proprietario che loca (imposte e tasse, manutenzione ordinaria e straordinaria, riparazione, assicurazione, amministrazione, rischio sfritto ecc.) e che fino a qualche anno fa era fissata al 25% (nonostante gli studiosi di estimo valutino intorno al 30% le spese in questione).

Il ripristino della misura del 15% – che si impone anzitutto per ragioni di equità – avrebbe, sulla base di dati del Governo, un costo di 365 milioni di euro. Peraltro, nel corso dell'esame della norma in Commissione Bilancio al Senato nella scorsa legislatura, emerse che sulla base della legislazione vigente un aumento della deduzione all'8-10% non comporterebbe oneri per lo Stato.

*Esentare da ogni imposta gli accordi di riduzione dei canoni di locazione*

Capita con sempre maggior frequenza che vi siano proprietari disposti a concedere una riduzione del canone di locazione a un proprio inquilino che rischia di diventare moroso, perché non più in grado di pagare l'importo pattuito. Se locatore e conduttore concordano di formalizzare la riduzione, l'Agenzia delle entrate ha fatto presente (risoluzione n. 60/E del

2010) che occorre registrare la modifica del contratto. Ciò, al fine di attribuire a tale modifica la data certa, posto che l'accordo di riduzione del canone può comportare la diminuzione della base imponibile ai fini dell'imposta di registro e delle imposte sui redditi e, conseguentemente, la corresponsione di minori imposte. La registrazione, però, costa 67 euro di imposta fissa. E per il bollo sono dovuti 16 euro per ogni foglio (pari a 100 righe). Dunque, venire incontro a esigenze di un inquilino concedendogli una riduzione di canone ha un costo.

Si rende pertanto necessario disporre l'esenzione dagli oneri di bollo e registro nel caso di diminuzione del canone.

#### *Eliminare la norma sulla graduazione degli sfratti*

La Camera dei deputati, con un'esigua maggioranza, ha respinto la proposta di cancellare dal testo del decreto-legge n. 102/13, poi convertito in legge senza modifiche per effetto del ritiro di tutti gli emendamenti presentati in Senato, la previsione di una graduazione – affidati ai Prefetti – degli sfratti per morosità incolpevole.

La graduazione prefettizia (per la quale la norma non prevede né limiti di tempo né modi) viene ad aggiungersi a quelle operate dalla Magistratura e, di fatto, anche dai singoli Ufficiali giudiziari precedenti. Si tratta di una disposizione palesemente incostituzionale e contraria alla certezza del diritto, dato che un provvedimento del Giudice di fissazione dello sfratto può essere posto nel nulla da una autorità amministrativa.

#### *Individuare e definire fattispecie oggettive di "morosità incolpevole"*

Il decreto-legge n. 102/13, come convertito in legge, prevede l'istituzione di un Fondo destinato agli inquilini "morosi incolpevoli".

Si rende necessario – ad evitare equivoci e contenzioso, anche in caso di eventuale utilizzo della medesima espressione per provvedimenti di diversa natura – procedere ad una definizione legislativa puntuale della fattispecie in questione, in relazione ad oggettivi accadimenti che determinino la condizione di cui alla norma. A tale scopo, si potrebbe fare riferimento agli intestatari di contratti di locazione ad uso abitativo il cui mancato pagamento del canone sia dovuto a: licenziamento, escluso quello per giustificato motivo soggettivo; percepimento della sola indennità di cassa integrazione ordinaria o straordinaria; mancato rinnovo di contratti di lavoro a tempo determinato o di lavoro atipico in essere al momento della stipula

del contratto di locazione; cessazione di attività di imprese registrate alla Camera di commercio, industria, artigianato e agricoltura.

Nel senso sopra indicato è anche un Ordine del Giorno accolto dal Governo in sede di esame del citato decreto (9/1544-A/1. Misiani).

*Liberalizzare le locazioni ad uso diverso dall'abitativo*

Si propone la sostituzione dell'attuale legge locativa per l'uso diverso, risalente all'equo canone.

Il maggiore problema scaturente dalla disciplina del '78 – di cui Mario Monti chiedeva la liberalizzazione accelerata già 15 anni fa – consiste nell'obbligo di stipulare contratti di durate inderogabilmente stabilite in periodi lunghissimi, nel corso dei quali il canone di locazione deve per legge rimanere immutato (salvo l'aggiornamento Istat): 12 anni (6+6) per attività industriali, commerciali, artigianali e di interesse turistico, nonché per "agenzie di viaggio e turismo, impianti sportivi e ricreativi, aziende di soggiorno e altri organismi di promozione turistica e simili", e 18 anni (9+9) per pensioni, trattorie, case di cura, stabilimenti balneari, oltre che per attività alberghiere e teatrali.

L'ingessatura/sclerotizzazione delle locazioni è data dalla lunga durata imposta dalla legge, come sopra specificata. Invero, nella situazione attuale le attività piccolo-imprenditoriali non sono in grado di corrispondere ai locatori canonici rapportati alle imposte ed alla lunga durata. Nello stesso tempo, per i locatori è all'evidenza impossibile accedere a canoni ridotti rispetto a quelli reputati di mercato in una situazione normale, cosa alla quale invece accederebbero se la legge desse loro la possibilità di concordare contratti di più breve durata.

In via sperimentale, si propone l'approvazione di una normativa, stimolatrice della concorrenza, che consenta di stipulare (in alternativa facoltativa alla vigente legge, che con le sue rigidità crea infatti il caro affitti ed anche lo sfritto) contratti di durata flessibile che facciano riferimento alle norme del codice civile.

Allo scopo dell'alleviamento del disagio delle strutture medio-piccole, peraltro, la liberalizzazione – che viene prospettata nel Piano Destinazione Italia predisposto dal Governo – delle sole locazioni caratterizzate da alti canoni (che riguarderebbero soggetti come centri commerciali e simili) non servirebbe. Si tratterebbe di una misura che, semmai, aggraverebbe ulteriormente la situazione degli operatori più piccoli.

***Si allegano Tabelle relative agli immobili di categoria catastale A1, A8 e A9.***



NUMERO UNITA' IMMOBILIARI  
DI CATEGORIA A1 (ABITAZIONI DI TIPO SIGNORILE) PER PROVINCIA

AGRIGENTO	98	MESSINA	251
ALESSANDRIA	203	MILANO	2.804
ANCONA	202	MODENA	269
AOSTA	112	NAPOLI	3.963
AREZZO	175	NOVARA	201
ASCOLI PICENO	38	NUORO	20
ASTI	16	ORISTANO	0
AVELLINO	23	PADOVA	174
BARI	325	PALERMO	211
BELLUNO	30	PARMA	37
BENEVENTO	179	PAVIA	143
BERGAMO	298	PERUGIA	153
BIELLA	361	PESARO	39
BOLOGNA	92	PESCARA	78
BRESCIA	725	PIACENZA	297
BRINDISI	154	PISA	229
CAGLIARI	62	PISTOIA	12
CALTANISSETTA	33	PORDENONE	134
CAMPOBASSO	172	POTENZA	0
CASERTA	318	PRATO	520
CATANIA	240	RAGUSA	137
CATANZARO	125	RAVENNA	91
CHIETI	74	REGGIO DI CALABRIA	171
COMO	429	REGGIO NELL'EMILIA	87
COSENZA	78	RIETI	12
CREMONA	316	RIMINI	25
CROTONE	49	ROMA	2.148
CUNEO	256	ROVIGO	33
ENNA	30	SALERNO	161
FERRARA	77	SASSARI	88
FIRENZE	3.852	SAVONA	189
FOGGIA	79	SIENA	152
FORLI'	60	SIRACUSA	85
FROSINONE	51	SONDRIO	20
GENOVA	5.132	TARANTO	623
GORIZIA	36	TERAMO	6
GROSSETO	15	TERNI	63
IMPERIA	340	TORINO	2.558
ISERNIA	56	TRAPANI	42
LA SPEZIA	275	TREVISO	441
LATINA	34	TRIESTE	915
LECCE	370	UDINE	311
LECCO	132	VARESE	508
LIVORNO	114	VENEZIA	268
LODI	23	VERBANIA	70
LUCCA	78	VERCELLI	290
L'AQUILA	73	VERONA	190
MACERATA	150	VIBO VALENTIA	54
MANTOVA	154	VICENZA	373
MASSA CARRARA	22	VITERBO	148
MATERA	24	<b>TOTALE NAZIONALE</b>	<b>36.154</b>

NUMERO UNITA' IMMOBILIARI  
DI CATEGORIA A8 (ABITAZIONI IN VILLE)  
PER PROVINCIA

AGRIGENTO	31	MESSINA	50
ALESSANDRIA	307	MILANO	886
ANCONA	204	MODENA	1.417
AOSTA	60	NAPOLI	497
AREZZO	483	NOVARA	457
ASCOLI PICENO	104	NUORO	4
ASTI	37	ORISTANO	2
AVELLINO	167	PADOVA	408
BARI	343	PALERMO	177
BELLUNO	193	PARMA	210
BENEVENTO	10	PAVIA	209
BERGAMO	545	PERUGIA	578
BIELLA	475	PESARO	108
BOLOGNA	578	PESCARA	168
BRESCIA	1.371	PIACENZA	522
BRINDISI	126	PISA	255
CAGLIARI	38	PISTOIA	292
CALTANISSETTA	20	PORDENONE	342
CAMPOBASSO	50	POTENZA	1
CASERTA	51	PRATO	250
CATANIA	126	RAGUSA	64
CATANZARO	103	RAVENNA	165
CHIETI	31	REGGIO DI CALABRIA	128
COMO	1.322	REGGIO NELL'EMILIA	269
COSENZA	102	RIETI	65
CREMONA	230	RIMINI	139
CROTONE	25	ROMA	867
CUNEO	297	ROVIGO	51
ENNA	31	SALERNO	40
FERRARA	259	SASSARI	156
FIRENZE	2.698	SAVONA	366
FOGGIA	7	SIENA	596
FORLI'	193	SIRACUSA	83
FROSINONE	31	SONDRIO	0
GENOVA	1.206	TARANTO	360
GORIZIA	86	TERAMO	125
GROSSETO	410	TERNI	247
IMPERIA	207	TORINO	1.876
ISERNIA	0	TRAPANI	41
LA SPEZIA	152	TREVISO	1.219
LATINA	249	TRIESTE	339
LECCE	210	UDINE	638
LECCO	775	VARESE	2.286
LIVORNO	108	VENEZIA	500
LODI	81	VERBANIA	531
LUCCA	334	VERCELLI	201
L'AQUILA	86	VERONA	474
MACERATA	127	VIBO VALENTIA	24
MANTOVA	216	VICENZA	1.106
MASSA CARRARA	98	VITERBO	225
MATERA	0	<b>TOTALE NAZIONALE</b>	<b>35.007</b>

NUMERO UNITA' IMMOBILIARI  
DI CATEGORIA A9 (CASTELLI, PALAZZI DI EMINENTI PREGI ARTISTICI O STORICI)  
PER PROVINCIA

AGRIGENTO	2	MESSINA	0
ALESSANDRIA	56	MILANO	176
ANCONA	63	MODENA	36
AOSTA	16	NAPOLI	12
AREZZO	26	NOVARA	6
ASCOLI PICENO	0	NUORO	0
ASTI	39	ORISTANO	0
AVELLINO	29	PADOVA	10
BARI	1	PALERMO	11
BELLUNO	3	PARMA	22
BENEVENTO	1	PAVIA	31
BERGAMO	100	PERUGIA	26
BIELLA	8	PESARO	5
BOLOGNA	502	PESCARA	4
BRESCIA	87	PIACENZA	103
BRINDISI	3	PISA	4
CAGLIARI	1	PISTOIA	8
CALTANISSETTA	2	PORDENONE	4
CAMPORBASSO	1	POTENZA	0
CASERTA	6	PRATO	6
CATANIA	1	RAGUSA	7
CATANZARO	0	RAVENNA	0
CHIETI	3	REGGIO DI CALABRIA	1
COMO	15	REGGIO NELL'EMILIA	15
COSENZA	1	RIETI	6
CREMONA	55	RIMINI	2
CROTONE	0	ROMA	145
CUNEO	69	ROVIGO	4
ENNA	0	SALERNO	8
FERRARA	8	SASSARI	0
FIRENZE	59	SAVONA	28
FOGGIA	18	SIENA	50
FORLI'	1	SIRACUSA	0
FROSINONE	20	SONDRIO	1
GENOVA	81	TARANTO	0
GORIZIA	4	TERAMO	1
GROSSETO	5	TERNI	32
IMPERIA	0	TORINO	149
ISERNIA	3	TRAPANI	1
LA SPEZIA	12	TREVISO	12
LATINA	9	TRIESTE	4
LECCE	28	UDINE	22
LECCO	4	VARESE	13
LIVORNO	2	VENEZIA	4
LODI	10	VERBANIA	1
LUCCA	13	VERCELLI	45
L'AQUILA	11	VERONA	10
MACERATA	22	VIBO VALENTIA	0
MANTOVA	21	VICENZA	12
MASSA CARRARA	11	VITERBO	50
MATERA	0	<b>TOTALE NAZIONALE</b>	<b>2.519</b>