

**COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO  
CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Audizione di Confedilizia  
nell'ambito dell'attività conoscitiva preliminare  
all'esame del disegno di legge recante bilancio  
di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2019  
e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021  
(C. 1334 Governo)**

**Roma, 12 novembre 2018**

### CONSIDERAZIONI GENERALI

#### Il settore immobiliare come organo malato nel corpo dell'economia italiana

Dal punto di vista teorico, si ritiene che si debba recuperare una certa visione organicistica dell'economia: le varie parti dell'economia sono come gli organi di un corpo che devono funzionare in (ragionevole) accordo tra loro.

Nel corpo dell'economia italiana il grande organo malato è il settore immobiliare. Il prelievo Imu/Tasi come tassazione ordinaria sul patrimonio – attualmente pari a circa 21 miliardi di euro l'anno – ha fatto ammalare il comparto, estendendo gli effetti negativi anche al resto dell'economia. Sotto questo profilo i dati Eurostat (allegati) sono impietosi: nell'Unione Europea l'Italia si distingue dagli altri Paesi per una situazione di deflazione immobiliare (calo medio dei prezzi rispetto all'anno precedente) che perdura da molti anni e che non accenna a interrompersi. Al proposito, è piuttosto peculiare come vi sia molta enfasi sull'inflazione troppo bassa, e ancor di più sui periodi di deflazione dei prezzi a motivo degli aspetti macroeconomici e monetari di ciò, mentre la politica economica e il dibattito pubblico in Italia sono pressoché disinteressati rispetto al tema della deflazione immobiliare e delle sue conseguenze economiche. Fenomeno che si aggiunge a quello – per nulla trascurabile – dello *stock* di immobili completamente usciti dal mercato, essendo divenuti incommerciabili sia sul fronte della compravendita sia su quello della locazione.

Qualcuno, dolosamente o colposamente, mostra di ritenere che si possano drenare indefinitamente risorse liquide dal settore immobiliare senza che vi siano effetti esterni sugli altri organi dell'economia italiana. Si tratta di un caso eclatante di *wishful thinking*, cioè di illusoria credenza che lo stato migliore delle cose (tassamento del settore immobiliare senza conseguenze esterne) si realizzi soltanto grazie all'auspicio stesso che ciò accada.

E invece gli effetti ci sono, a motivo del fatto che nel corpo dell'economia i diversi organi sono collegati e si influenzano a vicenda. In particolare, ci si riferisce agli effetti del calo dei prezzi degli immobili su (1) consumi delle famiglie, (2) edilizia ed economia ad essa collegata, (3) successo delle dismissioni immobiliari da parte della Pubblica Amministrazione e (4) garanzie reali detenute dagli istituti di credito.

Il punto di partenza di questo ragionamento risiede nel calo drastico dei rendimenti netti derivanti dalle attività immobiliari a motivo della patrimoniale Imu/Tasi: questo calo dei rendimenti ha contribuito a creare un eccesso di offerta di immobili – a partire da quelli diversi dalle “prime case” – che a sua volta ha portato a un calo dei prezzi che va avanti da quasi un decennio. Peraltro, non ci si può nascondere dietro l'alibi ideologico/distributivo di un “anche i ricchi piangano”, perché gli immobili diversi dalle “prime case” (soggetti a Imu/Tasi) si trovano sullo stesso mercato delle abitazioni principali: se c'è un eccesso di offerta di case diverse dalla prima a motivo di rendimenti schiacciati verso lo zero dall'imposizione Imu/Tasi e dalle altre imposte, il calo conseguente nei prezzi degli immobili ha effetto su tutti gli immobili, comprese le “prime case”.

Di seguito si analizzano brevemente questi effetti negativi della deflazione immobiliare.

**1. Effetto ricchezza sui consumi** – I consumi delle famiglie non sono soltanto una funzione crescente del reddito disponibile, ma dipendono anche dall'effetto ricchezza, cioè dalla valorizzazione della ricchezza totale di un Paese: famiglie più ricche consumano significativamente di più, a parità di reddito disponibile. La ricchezza italiana – pur essendo in discesa – è tuttora elevata per gli *standard* internazionali, perché è all'incirca pari a tre volte e mezzo il Pil. Le componenti principali della ricchezza di un Paese sono costituite dalla parte immobiliare e dalla parte finanziaria, ed è possibile che gli effetti sui consumi della variazione della parte immobiliare e della parte finanziaria siano significativamente diversi. La letteratura empirica sugli effetti ricchezza è generalmente concorde sul fatto che l'effetto ricchezza per la parte finanziaria sia più forte, in quanto tale ricchezza è più facilmente liquidabile ed è più immediato accorgersi delle variazioni di essa, semplicemente calcolando la valorizzazione dei titoli in portafoglio. Al contrario, gli immobili sono tipicamente meno liquidi e risulta più complicato calcolare con frequenza le variazioni nel loro valore di mercato, con la conseguenza che gli effetti ricchezza sono meno pronunciati. Questa visione consolidata è stata però messa in discussione negli USA a seguito della crisi dei mutui *subprime*, a partire da un influente articolo di Mian et al. (2013), il quale ha stimato effetti della ricchezza immobiliare molto più ampi rispetto alle stime effettuate sul passato.

Anche se gli effetti della ricchezza immobiliare fossero molto più bassi di quelli della ricchezza finanziaria, nel caso italiano esiste un effetto leva importante, in quanto più del 70% della ricchezza totale è detenuto sotto forma immobiliare. Stime basate sulla letteratura più recente suggeriscono ad esempio che il calo dei valori immobiliari avvenuto nel 2013 si associ a un calo nei consumi totali di 10,5 miliardi di euro.

Questo computo si basa sull'analisi econometrica di Paiella (2004): l'elasticità dei consumi rispetto alla ricchezza immobiliare è stimata in un intervallo tra 0,18 e 0,22. Prendendo il valore medio di 0,2 ciò implica che – per una diminuzione del 10% nel valore degli immobili – i consumi diminuiscano del 2%. La Banca d'Italia stima che nel 2013 gli immobili siano calati di valore del 4,4%: dal momento che i consumi individuali nel 2013 sono all'incirca 1.200 miliardi, e utilizzando l'elasticità di 0,2 stimata da Paiella, si può concludere come questo calo del 4,4% si associ a un calo dei consumi pari allo 0,88%: in termini assoluti si tratta di un calo di 10,5 miliardi di euro.

Considerazioni analoghe a quelle di cui sopra sono state a più riprese svolte da due importanti Ministri del Governo in carica.

Il Ministro dell'economia e delle finanze **Giovanni Tria** ha manifestato nel tempo, da professore di economia, convinzioni molto nette sul punto. Ha parlato, ad esempio, di "effetto destabilizzante delle imposte sugli immobili" (*Il Foglio*, 25.7.2014). Sempre a proposito di tassazione immobiliare, ha poi rilevato che "gli effetti negativi che ha avuto il suo aumento (tasse triplicate negli ultimi anni) sia sul settore delle costruzioni sia sui consumi delle famiglie, a causa dell'effetto ricchezza negativo sulle decisioni di spesa delle famiglie, è noto a tutti" (*Il Foglio*, 11.11.2015).

Dal canto suo, il Ministro degli affari europei **Paolo Savona**, nel recentissimo "Come un incubo e come un sogno", pubblicato per Rubbettino, rileva come il Governo Monti abbia disposto un aumento della tassazione del risparmio investito in immobili "che ha causato una paralisi di questo motore dello sviluppo a seguito di una caduta grave dei valori immobiliari, con effetti negativi derivanti dal *wealth effect* (effetto ricchezza) sui consumi e una generale sensazione di impoverimento da parte della popolazione".

Insomma, i Ministri Tria e Savona sono due economisti che hanno dimostrato di avere chiara consapevolezza dei danni arrecati dall'eccesso di imposizione tributaria sugli immobili che è in atto in Italia da ormai sette anni.

**2. Effetti sull'edilizia e sull'economia ad essa collegata** – Ogni analisi di equilibrio economico generale sconta difficoltà importanti, ma è difficile dubitare di come l'indotto dell'edilizia – dagli elettrodomestici ai mobili e ai materiali da costruzione – meccanicamente abbia subito cali drastici nei fatturati e nei margini. È difficile, inoltre, non ravvisare come il combinato disposto della deflazione immobiliare e del calo dei rendimenti lordi e netti degli *asset* immobiliari possa contribuire negativamente all'andamento del settore edilizio sotto il profilo produttivo e occupazionale. A quanto consta, non esiste ancora un'analisi econometrica sugli effetti di Imu e Tasi sul settore delle costruzioni che sia ad esempio basata su andamenti differenziali delle scelte da parte dei diversi Comuni, ma un buon punto di partenza è una recente analisi di Oliviero e Scognamiglio (2016), la quale mostra come nei Comuni in cui siano state fissate aliquote più elevate il prezzo degli immobili è calato del 6%.

**3. Effetti sulle dismissioni immobiliari** – Le misure *una tantum* attuate dalle Pubbliche Amministrazioni e in particolare dallo Stato hanno finalità diverse, dalla gestione di una calamità naturale all'attuazione di una tassazione sostitutiva al fine di incrementare il gettito, perlomeno nel breve termine. All'interno delle misure *una tantum* dal lato delle entrate, le dismissioni immobiliari potrebbero rappresentare un contributo non irrilevante alla diminuzione del debito pubblico, ma esse non avvengono nel vuoto, in quanto risentono dell'andamento del mercato di sbocco, cioè del mercato immobiliare. Sotto questo profilo, lo Stato paradossalmente "si fa male da solo" in quanto – nella misura in cui la deflazione immobiliare è influenzata dalla patrimoniale ordinaria Imu/Tasi – le esigenze di gettito si scontrano con gli effetti di rimbalzo che tale tassazione ha sulle dismissioni. Come ben riassunto dall'Ufficio Parlamentare di Bilancio in una recente audizione, le dismissioni immobiliari sono calate in valore dai 960 milioni di euro circa del 2015 ai 650 milioni del 2017, cioè con una diminuzione del 30%. Vi possono essere senz'altro aspetti congiunturali, ma risulta poco credibile uno Stato che annuncia con maggiore o minore forza l'intento di ridurre il debito grazie a privatizzazioni e/o dismissioni per poi trovarsi in una difficoltà oggettiva di farlo in proporzioni sufficienti a motivo dei propri interventi fiscali ordinari.

**4. Effetti sulle garanzie in capo alle banche** – Notizie e dibattito pubblico in Italia si sono lungamente concentrati sullo stato di salute dei nostri istituti di credito, con particolare riferimento all'ammontare dei crediti deteriorati e delle sofferenze bancarie (NPL: *non-performing loans*). Un aspetto largamente e colpevolmente trascurato è il legame esistente tra andamento del mercato immobiliare e tasso di recupero sui crediti in sofferenza, che – come ben riassunto nella Relazione annuale della Banca d'Italia relativa al 2016 – risulta sistematicamente più elevato per i crediti assistiti da garanzie reali (55% nel periodo dal 2006 al 2015, v. pag. 161 della Relazione: venti punti percentuali sopra il valore per i crediti privi di tali garanzie). Non si può essere certamente tacciati di fare voli pindarici nel momento in cui si estende questo confronto tra crediti assistiti e non assistiti da garanzie reali all'analisi della solidità dei crediti in funzione (continua) del valore delle garanzie reali, che per larghissima parte sono rappresentate da garanzie su cespiti immobiliari. Detto in altri termini: pur in presenza di un incremento consistente nella proporzione di prestiti con garanzie reali sul totale (sempre secondo la relazione Bankitalia: dal 25% del 2006 al 46% del 2015), tali garanzie sono solide e rafforzano la posizione economica e finanziaria delle banche coinvolte nella misura in cui gli *asset* non si stiano avvitando in una perdita di valore senza via di uscita all'orizzonte.

\*\*\*

Le considerazioni sopra riportate dovrebbero indurre a ripensare dalle fondamenta modalità e livello della tassazione sugli immobili. Il disegno di legge proposto al Parlamento, al contrario, non interviene che in misura molto ridotta, non solo sul fronte della riduzione delle entrate nel loro complesso, ma anche con particolare riferimento al comparto immobiliare. Mentre, a fronte di una manovra della portata di 36 miliardi di euro, sarebbe stato lecito attendersi un'azione decisa al proposito.

Per il settore immobiliare, i contenuti di interesse sono essenzialmente due: l'avvio della cedolare secca per le locazioni commerciali e la proroga dell'impianto "rafforzato" delle detrazioni fiscali per gli interventi sugli immobili, sui quali si formulano di seguito alcune osservazioni critiche.

### OSSERVAZIONI SU ALCUNE DELLE MISURE PREVISTE

#### "Cedolare secca sul reddito da locazione di immobili ad uso commerciale" (art. 9)

L'articolo 9 del disegno di legge dispone quanto segue:

*"1. Il canone di locazione relativo ai contratti stipulati nell'anno 2019, aventi ad oggetto unità immobiliari classificate nella categoria catastale C/1, di superficie fino a 600 metri quadrati, escluse le pertinenze, e le relative pertinenze locate congiuntamente, può, in alternativa rispetto al regime ordinario vigente per la tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, essere assoggettato al regime della cedolare secca, di cui all'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, con l'aliquota del 21 per cento. Tale regime non è applicabile ai contratti stipulati nell'anno 2019, qualora alla data del 15 ottobre 2018 risulti in corso un contratto non scaduto, tra i medesimi soggetti e per lo stesso immobile, interrotto anticipatamente rispetto alla scadenza naturale".*

La relazione tecnica stima una perdita di gettito di competenza annua di 163,4 milioni di euro. Per giungere a tale risultato, essa ipotizza l'applicazione del nuovo regime fiscale opzionale da parte dell'88% dei soggetti interessati, prendendo a base l'ammontare dei canoni relativo ai nuovi contratti registrati nel 2016 da persone fisiche aventi per oggetto negozi (categoria catastale C/1), pari a circa 1,1 miliardi di euro. Con ciò – come evidente – non tenendo in considerazione l'incremento di entrate – sia a titolo di imposta sul reddito da locazione in capo al proprietario (la nuova cedolare) sia a titolo di imposte versate dai nuovi commercianti e artigiani (Ires, Irap, Iva ecc.) – che sarebbe determinato dal ritorno sul mercato della locazione di locali attualmente sfitti e che porterebbe verosimilmente non solo ad annullare tale perdita ma a determinare in breve tempo una variazione di gettito positiva.

## AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2018

	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	Dal 2027
<b>Cedolare secca</b>	0,0	+396,4	+203,3	+203,3	+203,3	+203,3	+203,3	-193,1	0,0
<b>IRPEF</b>	-241,4	-321,9	-321,9	-321,9	-321,9	-321,9	-80,5	0,0	0,0
<b>Addizionale regionale</b>	0,0	-18,4	-18,4	-18,4	-18,4	-18,4	-18,4	0,0	0,0
<b>Addizionale comunale</b>	0,0	-9,1	-7,0	-7,0	-7,0	-7,0	-7,0	2,1	0,0
<b>Imposta di registro</b>	-19,4	-19,4	-19,4	-19,4	-19,4	-19,4	0,0	0,0	0,0
<b>Totale</b>	<b>-260,8</b>	<b>27,6</b>	<b>-163,4</b>	<b>-163,4</b>	<b>-163,4</b>	<b>-163,4</b>	<b>97,4</b>	<b>-191,0</b>	<b>0,0</b>

Come noto, Confedilizia propone da tempo l'introduzione nell'ordinamento di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione di immobili ad uso diverso dall'abitativo. Da alcuni anni, infatti, la redditività di tali beni si è fortemente ridotta, fino in molti casi ad annullarsi. Le imposte statali e locali (almeno 7: Irpef, addizionale regionale Irpef, addizionale comunale Irpef, Imu, Tasi, imposta di registro, imposta di bollo) raggiungono un livello tale da erodere gran parte del canone di locazione, anche per via della irrisoria deduzione Irpef per le spese, pari al 5%. Un onere che arriva a sfiorare il 100% se alle tasse si aggiungono, appunto, le spese (di manutenzione, assicurative ecc.), alle quali il proprietario-locatore deve comunque far fronte, e l'eventuale indennità di avviamento (senza considerare il rischio morosità e quello di sfritto).

La situazione di questo comparto è molto grave, e per giunta acuita dalla presenza di una legislazione vincolistica ormai datata, che impedisce a proprietari e inquilini di concordare liberamente gli elementi essenziali del contratto e che quindi rende difficile l'incontro di domanda ed offerta, in particolare in caso di apertura di nuove attività da parte di giovani. La conseguenza è che, nelle strade delle città, aumentano i locali vuoti. E questo porta, sovente, a una maggiore insicurezza e al degrado dei luoghi. La riduzione dell'imposizione sui locali commerciali potrebbe incentivare la loro locazione, contribuire a vivacizzare l'economia locale e, al contempo, aumentare la sicurezza dei cittadini.

**Alla luce di queste considerazioni, la presa di coscienza del problema da parte del Governo deve essere certamente apprezzata, così come la scelta di intervenire attraverso la cedolare secca. La soluzione in concreto adottata, tuttavia, appare insoddisfacente.**

Da un lato, non può non rilevarsi come, in presenza di una manovra così rilevante come quella in commento, una convinta adesione all'idea di una cedolare secca per le locazioni commerciali avrebbe dovuto portare al varo di una misura di ben altra portata. Secondo stime verificate con il Dipartimento delle Finanze del Ministero dell'economia e delle finanze, l'introduzione – ad esempio – di una cedolare per tutti gli immobili di categoria catastale C/1 ("negozi e botteghe") locati da persone fisiche (che pure sarebbe riduttiva, considerata la più ampia estensione e varietà degli immobili ad uso diverso dall'abitativo) comporterebbe una perdita di gettito di circa 950 milioni di euro su base annuale: calcolo che, evidentemente, anche in questo caso non tiene in considerazione l'incremento di entrate che sarebbe determinato dal ritorno sul mercato della locazione di locali attualmente sfritti e che porterebbe tale cifra ad almeno dimezzarsi, per poi progressivamente annullarsi. Ed è a partire da questa ipotesi di lavoro che Confedilizia invita il Governo a fare una scelta più coraggiosa e il Parlamento ad agire nella medesima direzione.

Dall'altro lato, qualora dovesse confermarsi un approccio così limitato al nuovo regime tributario, appare indispensabile apportare alcuni correttivi minimi all'articolato proposto.

1. La scelta di non consentire l'applicazione della cedolare alla generalità dei contratti di locazione interessati, compresi quelli in essere, è stata tradotta con una disposizione che consente l'opzione per il nuovo regime tributario per i soli contratti stipulati "nell'anno 2019".

Si tratta – all'evidenza – di una previsione eccessivamente restrittiva e tale da mettere a rischio la realizzazione degli stessi obiettivi del Governo, verosimilmente consistenti nel favorire la reimmersione sul mercato di locali commerciali abbandonati. È facile prevedere, infatti, che i nuovi contratti relativi a tali locali saranno stipulati – nella migliore delle ipotesi – ad anno ampiamente iniziato. Da un lato, infatti, occorre considerare i tempi necessari per il rinvenimento da parte del proprietario del possibile conduttore e, una volta individuato il possibile occupante, della successiva fase della trattativa economica e contrattuale. Dall'altro, va tenuto presente che gli immobili sfitti da molto tempo sono nella gran parte dei casi bisognosi di interventi di ristrutturazione e, in funzione dell'attività economica che in essi si andrà ad impiantare, di adeguamento in termini di dotazioni, forniture ecc.

Alla luce di queste considerazioni, ma anche per indurre nei soggetti interessati (proprietari, commercianti, artigiani ecc.) il convincimento dell'introduzione di una misura stabile e non estemporanea, è indispensabile che il riferimento ai contratti stipulati "nell'anno 2019" sia sostituito da quello ai contratti stipulati "dall'anno 2019".

2. La limitazione in termini di superficie degli immobili oggetto della disposizione (600 mq), se appare difficile che possa determinare significativi risparmi all'Erario, sarebbe certamente foriera – come ogni norma derogatoria di un regime tributario che dovrebbe essere improntato alla semplicità e alla chiarezza – di inutili complicazioni. Se ne auspica, pertanto, la rimozione.

3. La formulazione tecnica della norma – una disposizione autonoma, ma contenente un rimando all'articolo con la quale è stata istituita la cedolare secca per le locazioni ad uso abitativo (l'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011) – rischia di determinare confusione per via del richiamo a previsioni che non si atagliano alla nuova fattispecie (e comunque dovrebbe essere chiarito se le disposizioni attuative siano le medesime stabilite per la cedolare secca in essere). In particolare, sulla base dell'attuale formulazione, potrebbe ritenersi applicabile anche la norma che vieta l'aggiornamento del canone di locazione per l'intera durata del contratto: una regola che risulterebbe eccessivamente penalizzante in caso di locazioni commerciali, considerata la lunghissima durata – obbligatoria per legge – dei contratti in questione (12 o 18 anni, a seconda delle fattispecie) e la fortissima incidenza in tale comparto dell'istituto dell'indennità di avviamento commerciale che, combinata con il blocco dell'aggiornamento del canone, porterebbe verosimilmente alla determinazione di canoni "eterni". Con la conseguenza di soffocare sul nascere il nuovo regime tributario.

Si propone, pertanto, la sostituzione dell'articolo 9 del disegno di legge di bilancio con quello sotto riportato. In alternativa, si propone di escludere esplicitamente l'applicazione alla "nuova" cedolare del comma 11 del citato articolo 3 del d.lgs. n. 23 del 2011.

### Proposta alternativa di disposizione

*1. Il canone di locazione relativo ai contratti stipulati dall'anno 2019 aventi ad oggetto immobili inclusi nella categoria catastale C/1, e le relative pertinenze locate congiuntamente, può, in alternativa facoltativa rispetto al regime ordinario vigente per la tassazione del reddito fondiario ai fini dell'imposta sul reddito delle persone fisiche, essere assoggettato, in base alla decisione del locatore, ad un'imposta, operata nella forma della cedolare secca, sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle relative addizionali,*

*nonché delle imposte di registro e di bollo sul contratto di locazione; la cedolare secca sostituisce anche le imposte di registro e di bollo sulla risoluzione e sulle proroghe del contratto di locazione. Sul canone di locazione annuo stabilito dalle parti la cedolare secca si applica in ragione di un'aliquota del 21 per cento. Sui contratti di locazione assoggettati alla cedolare secca di cui al presente comma, alla fideiussione prestata per il conduttore non si applicano le imposte di registro e di bollo.*

*2. La cedolare secca è versata entro il termine stabilito per il versamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche. Non si fa luogo al rimborso delle imposte di bollo e di registro eventualmente già pagate. Per la liquidazione, l'accertamento, la riscossione, i rimborsi, le sanzioni, gli interessi ed il contenzioso ad essa relativi si applicano le disposizioni previste per le imposte sui redditi. Per le modalità di esercizio dell'opzione di cui al comma 1, di versamento dell'imposta e per le altre disposizioni attuative si applica, in quanto compatibile, il provvedimento dell'Agenzia delle entrate del 7 aprile 2011.*

*3. Le disposizioni di cui ai commi 1 e 2 non si applicano ai contratti stipulati nell'anno 2019, qualora alla data del 15 ottobre 2018 risulti in corso un contratto non scaduto, tra i medesimi soggetti e per lo stesso immobile, interrotto anticipatamente rispetto alla scadenza naturale”.*

### Eliminazione dell'Imu sui negozi sfitti

Sempre in relazione alla piaga dei negozi sfitti, si auspica che nel corso dell'esame del disegno di legge di bilancio venga inserita una misura – a più riprese annunciata dal Vicepresidente del Consiglio Matteo Salvini – finalizzata ad esonerare dal pagamento dell'Imu (ma il medesimo discorso dovrebbe valere per la Tasi) i proprietari di locali commerciali non utilizzati per via dell'impossibilità di reperire operatori economici interessati ad impiantare negli stessi un'attività. Ciò, al fine di evitare ai proprietari interessati – oltre al danno della mancata redditività del bene e del pagamento delle spese ordinarie e straordinarie – anche la beffa dell'obbligo di versare le imposte al Comune.

### **Sblocco tributi locali**

Il disegno di legge di bilancio non contiene la conferma del blocco degli aumenti di alcuni dei tributi delle Regioni e degli Enti locali. Se confermata, questa decisione innesterebbe prevedibilmente una spinta agli incrementi che, con riferimento all'Imu e alla Tasi, porterebbe ad accrescere la già elevatissima imposizione tributaria di natura patrimoniale gravante sugli immobili (le abitazioni principali di categoria catastale A/1, A/8 e A/9, le abitazioni locate, quelle date in comodato, le case di villeggiatura, i locali commerciali, gli uffici, i capannoni industriali ecc.) in una fase nella quale – al contrario – vi sarebbe urgente necessità di una attenuazione di tale carico. Si auspica, pertanto, che nel corso dell'esame parlamentare il blocco in questione possa essere ripristinato.

Deve, invece, accogliersi con favore la non riproposizione di una misura che avrebbe dovuto essere eliminata già da alcuni anni, vale a dire la possibilità di disporre la maggiorazione Tasi dello 0,8 per mille da parte dei Comuni che nel 2015 abbiano utilizzato tale maggiorazione per immobili soggetti dal 2016 alla Tasi (abitazioni principali delle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e altri immobili). Si tratta, infatti, di una previsione di particolare iniquità: nel 2015 tale maggiorazione aveva – per legge – lo scopo di finanziare detrazioni o altre misure per l'abitazione principale. Per il 2018, invece, così come è stato per il 2016 e 2017, ai Comuni è stato concesso di applicare l'aumento in parola in modo incondizionato. Con il risultato di consentire ad un considerevole numero di amministrazioni locali di disporre aliquote Imu-Tasi fino all'11,4 per mille anziché fino al 10,6 per mille (limite ordinario).



### **Proroga detrazioni fiscali per interventi sugli immobili (artt. 11 e 12)**

L'articolo 11 del disegno di legge dispone la proroga, per l'anno 2019, delle detrazioni spettanti per le spese sostenute per gli interventi di efficienza energetica, ristrutturazione edilizia e per l'acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici. L'articolo 12 dispone la proroga, per l'anno 2019, della detrazione delle spese sostenute per interventi relativi alla sistemazione a verde.

Pur apprezzando l'intervento di proroga di disposizioni di sicura efficacia come quelle sopra indicate, è auspicabile che – nel corso dell'esame parlamentare del provvedimento – si possa addivenire ad una più ampia estensione del regime "rafforzato" degli incentivi in parola, ad esempio disponendone una applicazione triennale.

Inoltre, si sottolinea l'opportunità di prevedere un meccanismo in base al quale coloro che nel corso del decennio – sulla base della normativa attuale e per vari motivi, come ad esempio la perdita di capacità reddituale – rischiano di perdere le detrazioni in esame, le possano recuperare (per esempio, attraverso un "riporto in avanti" dei ratei annui non usufruiti).

### *Cessione del credito nel campo delle detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica*

La normativa in essere (art. 14, comma 2-sexies, d.l. n. 63/2013) prevede che, per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 per gli interventi di riqualificazione energetica, in luogo della detrazione, i soggetti beneficiari, diversi da quelli cd. incapienti, possano optare per la cessione del corrispondente credito ai fornitori che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati, con la facoltà di successiva cessione del credito. È esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari.

Il disegno di legge non incide su questo particolare aspetto, ma l'esclusione della cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari rischia di compromettere l'efficacia della misura. Si chiede, pertanto, di valutare un intervento sul punto.

### *Detrazioni fiscali per ristrutturazione edilizia*

L'art. 11, comma 1, lett. b), del disegno di legge prevede la proroga degli incentivi in forma potenziata (e cioè la detrazione Irpef del 50%, anziché del 36%, da calcolarsi su un importo massimo di spesa pari a 96.000 euro anziché a 48.000 euro) solo per un anno, fino al 31 dicembre 2019.

Per quanto riguarda, in particolare, gli interventi sulle parti comuni in edifici condominiali, una proroga più ampia si rivela particolarmente necessaria considerati i tempi tecnici di organizzazione dei lavori (per i quali come noto, si debbono tenere almeno 2/3 assemblee, date le difficoltà nella costituzione del fondo spese, nella scelta dei lavori da eseguire, nell'esame dei preventivi, nel conferimento dell'incarico alla ditta e al direttore lavori ecc.). La proroga per un triennio, peraltro, consentirebbe di uniformare la fattispecie in parola a quella riguardante gli interventi di riqualificazione energetica in condominio e quelli relativi al cd. Sismabonus, per i quali gli incentivi di applicano fino al 31 dicembre 2021.

Inoltre, nulla viene previsto nel disegno di legge per consentire di usufruire della detrazione in parola sotto forma di cessione di credito. Sarebbe auspicabile estendere tale possibilità anche per tutti gli interventi di ristrutturazione, consentendo la cessione anche a istituti di credito e ad intermediari finanziari.

### *Detrazioni fiscali per interventi antisismici*

La normativa in essere (art. 16, comma 1-*bis* e segg., d.l. n. 63/2013, come convertito) prevede che per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 al 31 dicembre 2021 per gli interventi antisismici (di cui all'articolo 16-*bis*, comma 1, lettera *i*), del d.p.r. n. 917 del 1986) su edifici ubicati nelle zone sismiche (zone 1, 2 e 3) di cui all'ordinanza del Presidente del Consiglio dei ministri n. 3274 del 20 marzo 2003, riferite a costruzioni adibite ad abitazione e ad attività produttive, spettano una detrazione dall'imposta lorda nella misura del 50%, fino ad un ammontare complessivo delle stesse spese non superiore a 96.000 euro per unità immobiliare per ciascun anno.

La detrazione – precisa, tra le altre condizioni, la disposizione anzidetta – è ripartita in cinque quote annuali di pari importo nell'anno di sostenimento delle spese e in quelli successivi. Pertanto, a fronte di un intervento antisismico pari a 96.000 euro (si sottolinea che tali interventi, nella stragrande maggioranza dei casi, raggiungono – e superano anche – il tetto massimo di spesa), un contribuente persona fisica ha diritto a portarsi in detrazione ogni anno dall'Irpef un importo da 9.600 euro (nel caso della detrazione base pari al 50%), fino a 16.320 euro (nel caso di detrazione pari all'85%). Questo sta a significare che non tutti i potenziali destinatari dell'agevolazione sono in grado di recuperare tale detrazione (situazione di cosiddetta “incapienza”) e quindi sono destinati a non usufruirne integralmente. Si rende necessario uno strumento tecnico che consenta di superare questa grave distorsione, che potrebbe essere dato dall'attribuzione al contribuente della facoltà di scegliere se applicare la detrazione attraverso 5 quote annuali ovvero attraverso 10 quote o, ancora, utilizzare la detrazione come un'eccedenza a credito (pertanto rimborsabile o riportabile nell'anno successivo).

### *Cessione del credito nel campo delle detrazioni fiscali per interventi antisismici*

La normativa in essere (art. 16, comma 1-*quinquies*, d.l. n. 63/2013) prevede che, per le spese sostenute dal 1° gennaio 2017 per gli interventi antisismici realizzati sulle parti comuni di edifici condominiali, in luogo della detrazione, i soggetti beneficiari possano optare per la cessione del corrispondente credito ai fornitori che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati, con facoltà di successiva cessione del credito. È esclusa la cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari.

Il disegno di legge di bilancio non incide su questo particolare aspetto, ma l'esclusione della cessione ad istituti di credito e ad intermediari finanziari rischia di compromettere l'efficacia della misura, soprattutto in quanto questa limitazione – contrariamente a quello che la normativa prevede in campo di cessione di credito relativa a detrazioni fiscali per interventi di riqualificazione energetica – opera anche nei confronti dei soggetti cd. “incapienti”. Si chiede, pertanto, di valutare un intervento sul punto.

La normativa anzidetta non prevede poi che la cessione del credito possa riguardare anche gli interventi antisismici effettuati su singole unità immobiliari. Sarebbe auspicabile che la stessa venisse disposta (senza limitazione alcuna per quanto riguarda i soggetti cessionari) per dare l'opportunità anche ai singoli di poter utilizzare tale nuovo, importante strumento.

### PROPOSTE INTEGRATIVE

#### **Stabilizzazione della cedolare secca del 10% per gli alloggi “a canone concordato”**

Esattamente vent'anni fa, nel 1998, il Parlamento introdusse una speciale categoria di contratti di locazione fondata su un patto molto chiaro: canoni al di sotto di quelli di mercato in cambio di agevolazioni fiscali per i proprietari (Ici e Irpef).

Dopo la manovra Monti del 2011 la tassazione locale su questi immobili si è addirittura quadruplicata, con l'Imu e poi con la Tasi, di fatto annullando l'effetto della cedolare secca introdotta pochi mesi prima. E l'appetibilità degli affitti a canone calmierato si è di molto affievolita.

L'ultima legge di bilancio (art. 1, comma 16, legge n. 2015 del 2017) prevede la proroga fino al 2019 della speciale aliquota del 10% della cedolare per le locazioni “a canone concordato”, che era stata prevista per un quadriennio – proprio per attenuare gli effetti sopra evidenziati – con scadenza al 31 dicembre 2017.

Proseguire con questo regime fiscale è indispensabile per mantenere un minimo di attrattività ad una modalità di affitto di così rilevante importanza sociale, che è stata mortificata dall'aumento di tassazione patrimoniale avviato nel 2012 e tuttora in atto. Tuttavia, considerata la durata obbligatoriamente quinquennale dei contratti interessati, l'aver limitato la proroga a due anni ha di molto attenuato – e continua a farlo man mano che il termine si avvicina – l'effetto incentivante dell'aliquota e il conseguente calmieramento dei canoni. Si propone, pertanto, che nel disegno di legge di bilancio venga prevista una stabilizzazione dello speciale regime fiscale attraverso la sua messa a regime.

#### **Misure di incentivazione della locazione residenziale**

Occorre varare misure finalizzate ad incentivare l'investimento immobiliare da parte delle società, in particolare nel settore residenziale, anche rivedendo impostazioni della normativa tributaria che, oltre ad essere prive di razionalità (come nel caso della questione relativa alla connotazione di strumentalità degli immobili ad uso abitativo), hanno dimostrato nel tempo di ostacolare tale obiettivo.

Un intervento legislativo di questo tipo consentirebbe di affrontare e risolvere, nello stesso tempo, più situazioni di criticità esistenti: amplierebbe l'offerta abitativa; favorirebbe il recupero di singoli immobili e la riqualificazione di intere aree urbane; riuscirebbe a far tornare sul mercato immobili che gli attuali proprietari non riescono a vendere, ma che non provvedono neppure a ristrutturare, spesso per mancanza di risorse economiche; faciliterebbe l'insediamento delle aziende nelle nostre città, sul presupposto che parte della loro manodopera potrebbe trovare più facilmente casa; favorirebbe l'accesso alle nostre università, sia da parte degli studenti che dei *visiting professor*.

#### **Service tax**

Confedilizia auspica da tempo la sostituzione degli attuali tributi locali (in particolare Imu e Tasi, ma senza dimenticare la Tari) con un unico tributo, fondato sul principio del beneficio.

Un'imposizione locale moderna, infatti, dovrebbe fondarsi sul collegamento con il territorio e quindi con i servizi forniti dall'ente locale al cittadino-contribuente. E una vera tassa sui servizi dovrebbe avere due

caratteristiche essenziali: 1) realizzare un effettivo, e controllabile, collegamento fra tributo versato dal contribuente e quantità e qualità dei servizi ricevuti dallo stesso contribuente; 2) essere a carico del fruitore di tali servizi e quindi – nel caso dell'imposizione fondata sugli immobili – non già del proprietario del bene in quanto tale, bensì dell'utente dello stesso, e cioè di chi lo occupa (in caso di locazione, dunque, dell'inquilino).

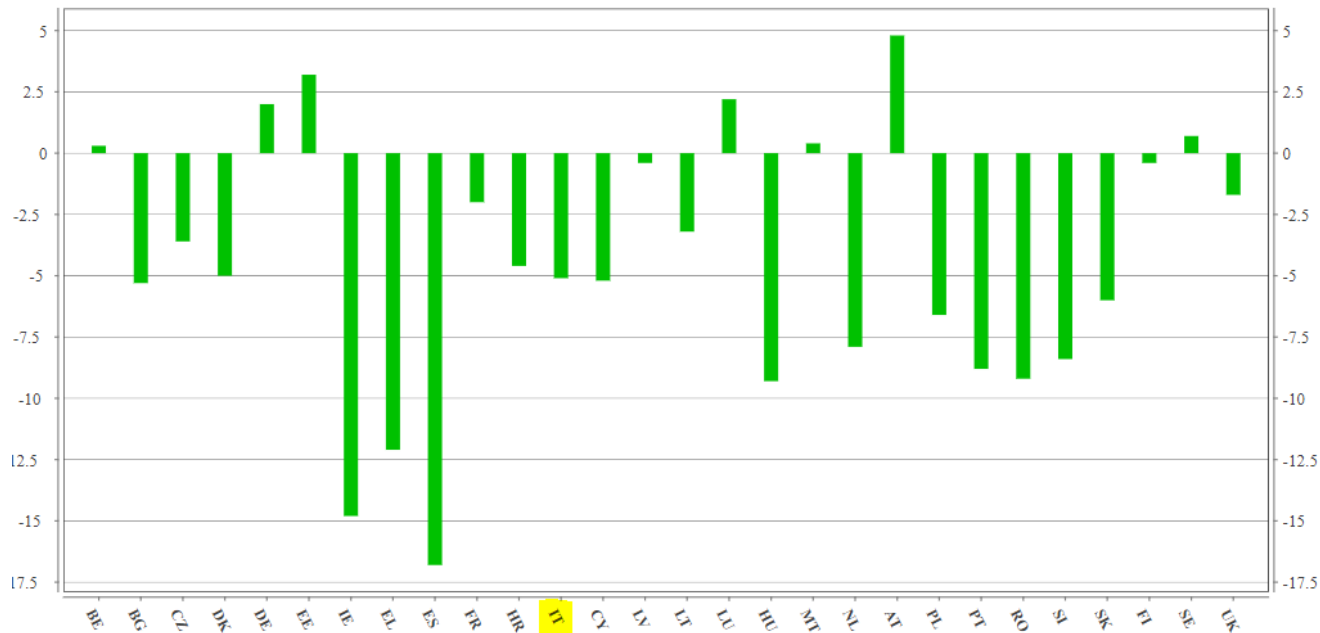
Solo in questo modo può aversi, soprattutto sul fronte della spesa, quella responsabilizzazione degli enti locali che è connaturata a qualsiasi forma di reale federalismo. Una responsabilizzazione che avrebbe effetti anche sull'azione dei Governi nazionali. I quali – per restare al settore immobiliare – non avrebbero più la possibilità di realizzare con disinvoltura operazioni come quella attuata con la manovra Monti del 2011, quando è stato sufficiente disporre l'aumento da 100 a 160 di un semplice moltiplicatore per determinare la triplicazione della tassazione sulle case e, per effetto di essa, la distruzione del settore immobiliare e dei mille altri ad esso collegati.

Ad avviso di Confedilizia, dunque, un intervento organico sull'imposizione tributaria locale non dovrebbe essere "sprecato" attraverso la mera unificazione delle attuali Imu e Tasi (men che meno se tale unificazione – come emerge nella proposta formulata dall'Associazione dei Comuni – porta con sé un aumento dell'aliquota massima complessivamente applicabile).

# EUROSTAT

## House price index, deflated - annual data

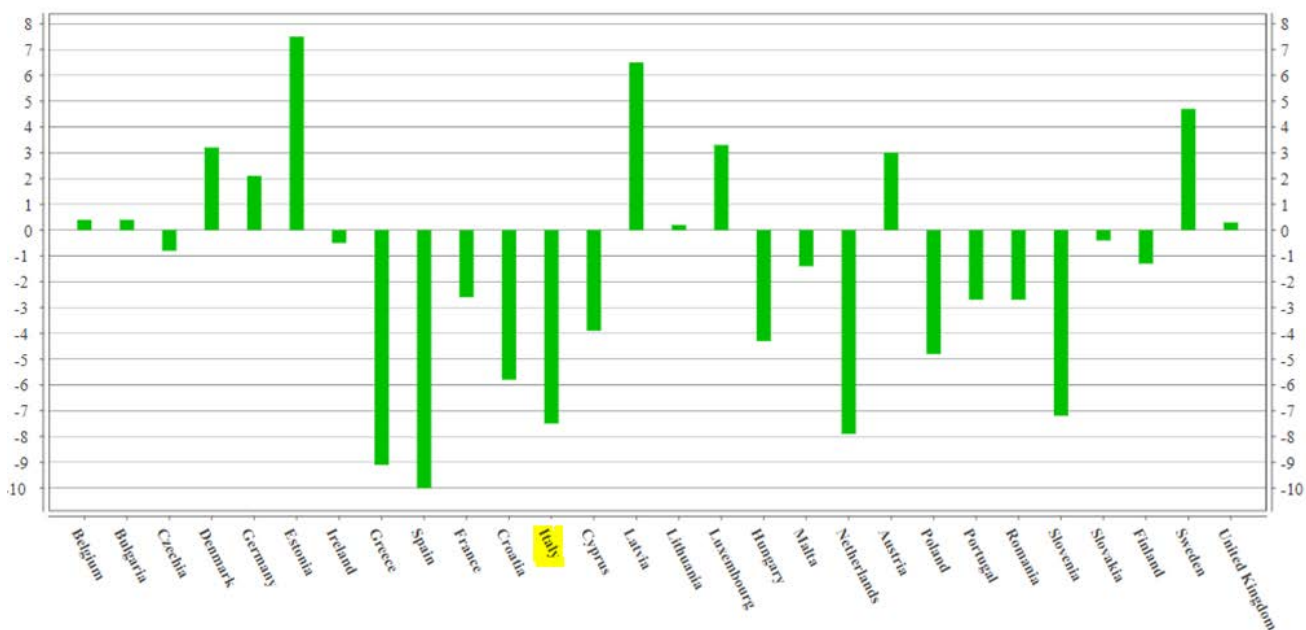
### 2012



# EUROSTAT

## House price index, deflated - annual data

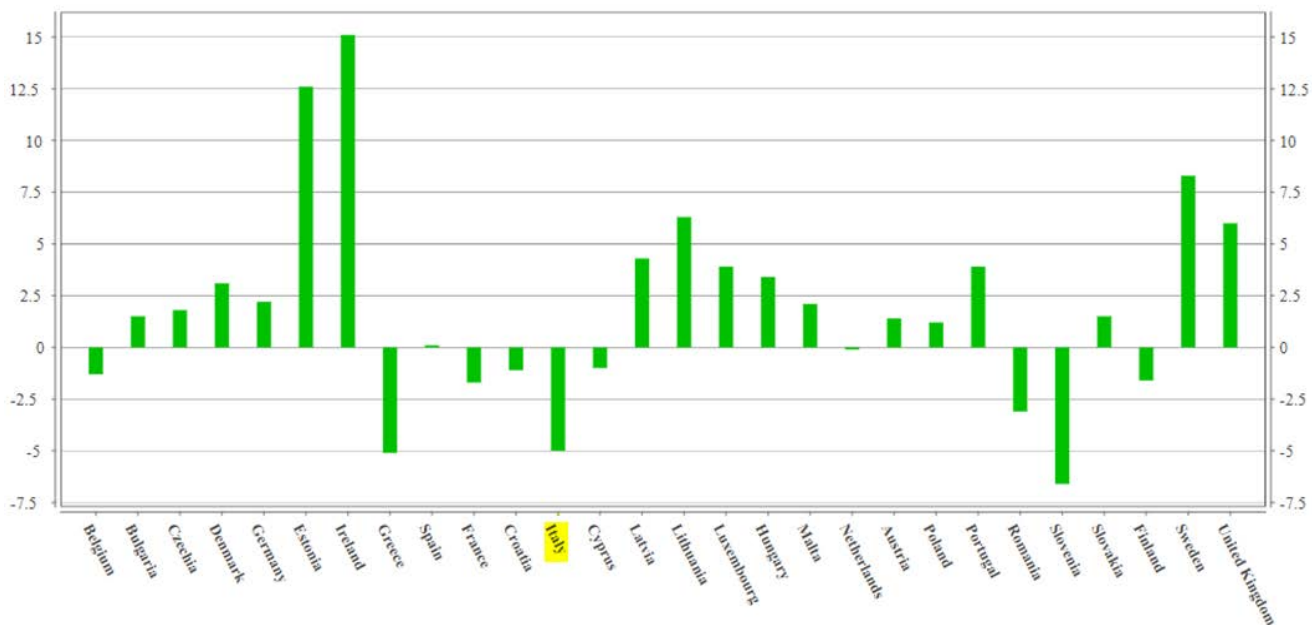
### 2013



# EUROSTAT

## House price index, deflated - annual data

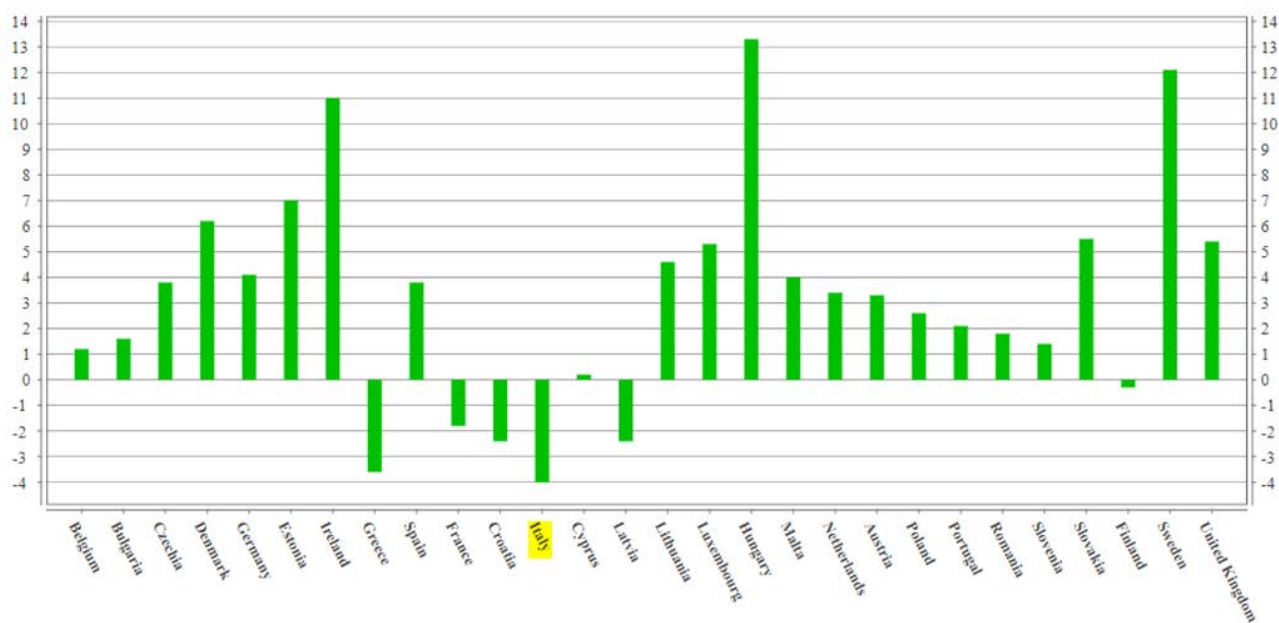
### 2014



# EUROSTAT

## House price index, deflated - annual data

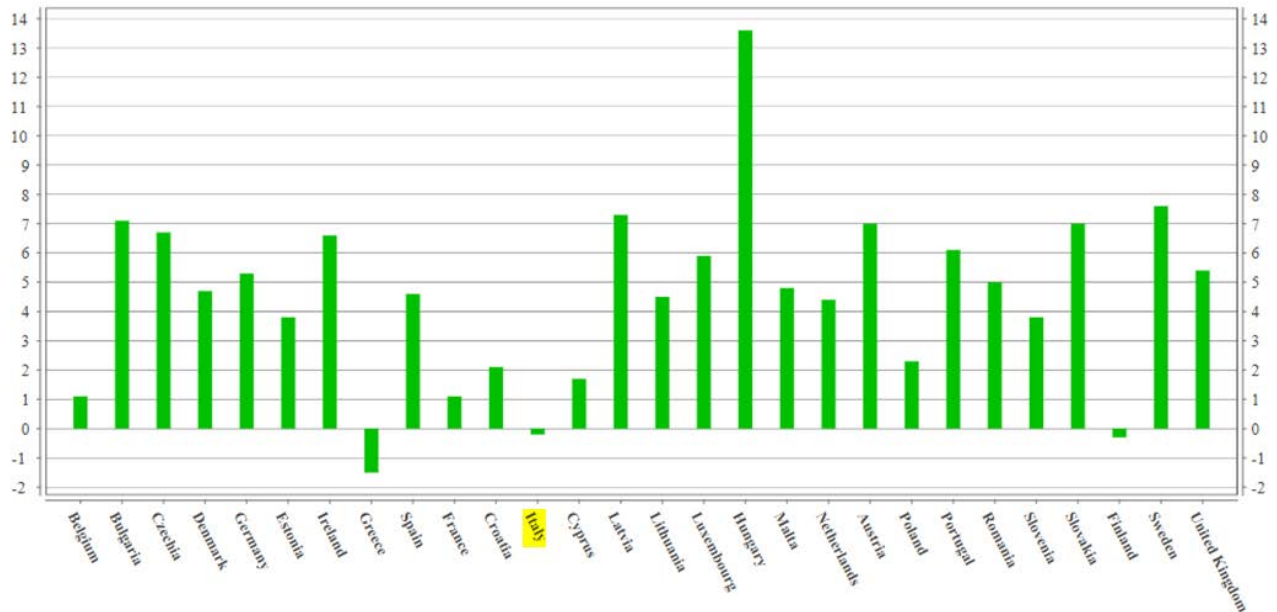
### 2015



# EUROSTAT

## House price index, deflated - annual data

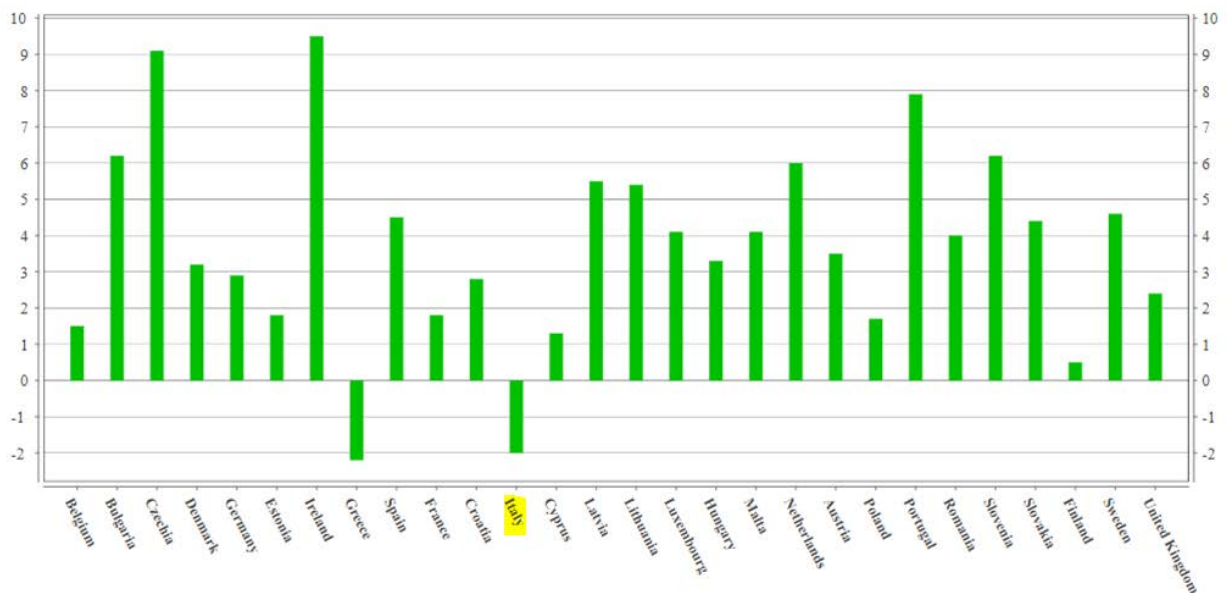
### 2016



# EUROSTAT

## House price index, deflated - annual data

### 2017



# TOTALE TRIBUTI SULL'IMMOBILIARE

REDDITUALI	9,2
PATRIMONIALI	21
INDIRETTI SUI TRASFERIMENTI	9
INDIRETTI SULLE LOCAZIONI	1
ALTRI TRIBUTI	10,6

**50,8**

MILIARDI

---



## AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2018

**CONFEDILIZIA**-Confederazione Italiana Proprietà Edilizia è un'Associazione di secondo grado ricostituita nel 1945 da tutte le Associazioni territoriali dei proprietari di casa, diretta erede – caduto l'ordinamento corporativo – della Federazione fra le Associazioni dei proprietari di casa, costituita fra organizzazioni con primi nuclei associativi sorti nel 1883.

Confedilizia è articolata sull'intero territorio nazionale in oltre 200 sedi.

A Confedilizia aderiscono proprietari (anche della sola casa di abitazione), condominii, condòmini singoli e investitori istituzionali quali compagnie di assicurazione, banche, casse pensioni, istituti previdenziali e società immobiliari di rilevanza nazionale.

Aderiscono a Confedilizia anche Associazioni di settore, fra cui l'**Adsi**-Associazione dimore storiche italiane; l'**Ampic**-Associazione multiproprietari italiani Confedilizia; l'**Anbba**-Associazione nazionale dei bed & breakfast e degli affittacamere; l'**Ania**-Associazione nazionale imprese assicuratrici; l'**Asages**-Associazione archivi gentilizi e storici; l'**Aspesi**-Associazione nazionale tra società di promozione e sviluppo immobiliare; l'**Assindatcolf**-Associazione sindacale nazionale datori di lavoro colf; la **Confcasalinghe**-Confederazione nazionale casalinghe; il **Cnr casa**-Coordinamento nazionale case riscatto edilizia pubblica; la **Domusconsumatori**-Associazione tutela consumatori ed utenti; la **Fiaip**-Federazione italiana agenti immobiliari professionali; la **Fidaldo**-Federazione italiana datori di lavoro domestico; il **Fimpe**-Fondo integrativo multiservizi proprietari edilizi. Apposite sezioni di Confedilizia organizzano i trusts immobiliari (**Assotrusters**-Coordinamento trusts immobiliari Confedilizia) e gli italiani all'estero (**Cites**-Coordinamento italiani all'estero). A Confedilizia aderisce anche **Sidief**, società per azioni soggetta a direzione e coordinamento della Banca d'Italia.

Confedilizia stipula con i sindacati confederali il Contratto collettivo nazionale di lavoro per i dipendenti da proprietari di fabbricati e, tramite l'**Assindatcolf**, il Contratto collettivo nazionale di lavoro per i lavoratori domestici. In quanto firmataria – con Cgil, Cisl e Uil – del CCNL dipendenti da proprietari di fabbricati in rappresentanza – esclusiva – della proprietà edilizia, ha costituito con gli stessi sindacati – oltre al **Fondo Coasco** – la **Cassa Portieri**, che eroga servizi assistenziali ai dipendenti del settore e l'ente **Ebinprof**, allo scopo – tra l'altro – di provvedere alla formazione e riqualificazione dei lavoratori interessati al CCNL anzidetto. In quanto firmataria sempre di tale CCNL (che interessa anche le imprese del settore), Confedilizia fa parte integrante dell'Osservatorio permanente sui rapporti banche e imprese (**Bankimprese**) – costituito su iniziativa di Abi (Associazione bancaria italiana) e Confindustria – insieme con Asso Confidi Italia, Casartigiani, Cna, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confederazione Italiana Agricoltori, Confesercenti e Legacoop. Confedilizia ha firmato a Palazzo Chigi l'Avviso comune Abi-imprese sul credito ed i successivi atti formali – sottoscritti anche dal Ministero dell'economia e delle finanze – unitamente a Casartigiani, Cia, Clai, Cna, Coldiretti, Confagricoltura, Confapi, Confartigianato, Confcommercio, Confcooperative, Confesercenti, Confetra, Confindustria e Legacoop.

Confedilizia ha promosso – per collaborare in sede di Commissioni censuarie locali all'erezione di un Catasto equo e trasparente – il Coordinamento nazionale interassociativo Catasto, presente in ogni capoluogo di provincia, che vede oggi la partecipazione di Abi, Ance, Ania, Casartigiani, Cia, Cna, Coldiretti, Confagricoltura, Confartigianato, Confcommercio-Fimaa, Confedilizia, Confesercenti, Confindustria e Fiaip.

Gli amministratori di immobili, condominiali e non, partecipano alla vita dell'Organizzazione tramite il **Coram** (Coordinamento Registri Amministratori). La Sede centrale di Confedilizia assicura il continuo aggiornamento – con l'iscrizione dei nuovi ammessi – del **Registro Nazionale Amministratori Confedilizia**, ai cui iscritti rilascia un attestato di iscrizione firmato in originale dal Presidente confederale e dal Presidente del Coram, e fornisce gratuitamente i previsti servizi. Per gli amministratori di condominio e immobiliari in genere Confedilizia predispone i corsi obbligatori per la formazione iniziale e periodica sia *on line* che frontali così come cura corsi volontari per condòmini e amministratori del proprio condominio. Alla Confederazione aderisce **Gesticond**-Libera associazione nazionale amministratori immobiliari (iscritta nell'elenco delle associazioni delle professioni non organizzate in ordini o collegi presso il Ministero dello sviluppo economico). Una particolare convenzione regola i rapporti di Confedilizia con l'**Agiai**, associazione che inquadra i geometri che svolgono l'attività di amministratori di stabili.

In collaborazione con il **Rina**, Confedilizia assicura agli enti, società, condominii e privati interessati il servizio di certificazione della qualità degli immobili. L'Organizzazione ha inoltre stipulato una convenzione con l'Agenzia del Territorio

## AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2018

per l'accesso delle Associazioni territoriali agli archivi informatici del Catasto Fabbricati e Terreni. Altra convenzione Confedilizia ha stipulato con Banca Intesa/Sanpaolo per il "Servizio Garanzia Affitto".

Confedilizia ha sottoscritto protocolli con l'**Assocamerestero**-Associazione delle Camere di commercio italiane all'estero, per consulenze a connazionali che risiedono od operano all'estero, in materia immobiliare; con la **Corte Arbitrale Europea**, con la quale ha costituito la **Camera Immobiliare** della Corte Arbitrale Europea-Sezione della Delegazione italiana, con il compito di risolvere le controversie in materia di locazioni, condominio, contratti preliminari di compravendita, contratti di compravendita, mediazione immobiliare ecc.; con **Assopopolari** (Associazione Nazionale fra le Banche Popolari), con **Finco**-Federazione industrie, prodotti, impianti, servizi ed opere specialistiche per le costruzioni. Mantiene rapporti di continua consultazione con l'**Abi**-Associazione Bancaria Italiana (la cui struttura Bancaria Immobiliare S.p.A. aderisce direttamente alla Confederazione) e con la **Confcommercio**. Ha inoltre accordi di collaborazione – tra altri – con la **Confagricoltura**, la **Federazione Nazionale Proprietà Fondiaria**, l'**Anacam** (Associazione nazionale imprese di costruzione e manutenzione ascensori), l'**Aniem** (Associazione nazionale piccole imprese edili) e l'**Assoutenti** (nonché con il **Comitato Nazionale Difesa Contribuenti Bonifiche** di quest'ultima Associazione). Confedilizia ha pure stipulato una Convenzione con **HomeLink Italia**, organizzazione leader dello scambio casa nel nostro Paese.

In sede internazionale Confedilizia rappresenta l'Italia in seno all'**Uipi** (Union Internationale de la Propriété Immobilière, organizzazione accreditata al Consiglio d'Europa, all'Ocse, al Parlamento Europeo e al Comitato abitazioni dell'Onu a Ginevra). In sede di Unione europea, è iscritta nel Registro dei rappresentanti di interessi della Commissione europea, ed è fra i "Gruppi di interesse" accreditati presso il Parlamento europeo. Confedilizia – per l'assistenza diretta a connazionali – ha istituito proprie delegazioni all'estero, come negli Stati Uniti d'America, in Inghilterra, in Germania, in Francia, in Spagna, in Belgio, in Svizzera, in Argentina e in Cina.

Confedilizia viene regolarmente consultata – oltre che dai Ministeri – dalle Commissioni parlamentari di Senato e Camera, nonché da Regioni ed Enti locali.

Cura il mensile *Confedilizia notizie* (diffuso ai singoli soci tramite le Associazioni territoriali) nonché pubblicazioni interessanti il settore, a mezzo della controllata **Confedilizia Edizioni**.

Compiti istituzionali di Confedilizia sono la rappresentanza delle categorie dei proprietari d'immobili e degli investitori nei rapporti col Parlamento e col Governo sui problemi che interessano il comparto immobiliare.

**Presidenza e Segreteria generale  
Centro Studi**

**Uffici operativi e amministrativi**  
00187 Roma - Via Borgognona, 47  
tf. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

**Uffici Organizzazioni collegate**  
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4  
tf. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

**Uffici Enti bilaterali**  
00198 Roma - Corso Trieste, 10  
tf. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456