Riforma della fiscalità immobiliare: audizione dell’ANCE in Parlamento

9 Maggio 2019
Si è svolta il 9 maggio c.m. l’audizione dell’ANCE presso la Commissione bicamerale di vigilanza sull’anagrafe tributaria, nell’ambito dell’Indagine conoscitiva: “Per una riforma della fiscalità immobiliare, equità, semplificazione e rilancio del settore”.

Il Dott. Marco Dettori, Vice Presidente Economico-fiscale-tributario, che ha guidato la delegazione associativa ha evidenziato, in premessa, che la complessità del sistema fiscale italiano rappresenta un forte limite per chi esercita un’attività produttiva, tenuto conto dei costi elevatissimi sostenuti dalle imprese per adempiere agli innumerevoli obblighi fiscali e per affrontare il contenzioso connesso agli errori indotti proprio dalla difficoltà e dalla stratificazione della normativa.
In questo contesto, il **settore edilizio rappresenta un chiaro e particolare esempio degli aspetti deteriori del nostro sistema fiscale**. Non esiste altro comparto in cui le regole fiscali siano cosi complesse da rendere necessario uno specialista della normativa del settore, per districarsi nelle migliaia di norme fiscali applicabili. Basti pensare alla disciplina dell’IVA specifica per il settore immobiliare, alla tassazione degli immobili delle imprese, alla complessità fiscale che caratterizza le operazioni immobiliari di rigenerazione urbana e di sostituzione edilizia, sempre più centrali per il territorio e per l’intera collettività.
In tale contesto è senz’altro apprezzabile l’intento dell’indagine di trovare soluzioni per avviare un processo di revisione della fiscalità immobiliare, improntato ai principi di equità e semplificazione, che porti ad un Fisco che sia di stimolo agli investimenti nel comparto dell’edilizia.

Il Vice Presidente è passato ad illustrare i temi che più da vicino interessano il settore, evidenziando innanzitutto le gravi criticità del meccanismo dello “**split payment**” per le imprese che operano nel comparto dei lavori pubblici. Tale meccanismo comporta, infatti, un’ingente perdita di liquidità, stimata dall’ANCE in circa 2,4 miliardi di euro l’anno, che mette seriamente a rischio l’equilibrio finanziario delle imprese, costrette anche a subire i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione, che drenano ulteriori 8 miliardi di liquidità.
Al riguardo, ha ribadito la necessità di **pervenire all’abrogazione totale dello split payment** che sarebbe più che giustificata dalla oramai completa implementazione della fatturazione elettronica nei rapporti con la PA, che

garantisce l'efficacia dei controlli anti-evasione.
Nel frattempo, **occorrerebbe neutralizzare il credito IVA**, attraverso, ad esempio, **l'applicazione del reverse charge**, quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori, **tutte le volte in cui, "a monte", si renda applicabile lo split payment verso i committenti pubblici.**
In alternativa, si dovrebbe quantomeno consentire il recupero integrale del credito attraverso la sua compensazione con imposte e contributi dovuti dalla stessa impresa, **eliminando l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui.**

Ha, poi, evidenziato che i processi di revisione e semplificazione della fiscalità del settore devono necessariamente guardare anche al "**mercato privato**" e, soprattutto, a quelle operazioni immobiliari che rispondono ad esigenze sociali e che, oggi, soggiacciono invece a regole complesse e ad oneri fiscali eccessivi, che ne compromettono l'implementazione.
Vi è, infatti, un sostanziale disallineamento tra la normativa fiscale e le nuove esigenze abitative che stanno determinando una significativa evoluzione del comparto delle locazioni.
Si profila, quindi, la possibilità di attivare un mercato ad alta redditività e ad elevato impatto sociale, attraverso una netta **semplificazione fiscale che consenta l'accesso ad operatori professionali, gli unici in grado di offrire soluzioni abitative "integrate e di qualità".** E in quest'ottica va affrontata e risolta la complessità dell'attuale gestione fiscale degli immobili d'impresa che, da una logica di tipo "patrimoniale", deve puntare ad un sistema basato sempre e comunque sull'elemento "reddituale", tipico del "fare impresa".
Il sistema di tassazione del reddito d'impresa divide gli immobili delle società in due distinte categorie: **gli immobili strumentali** (uffici, capannoni, etc) per i quali, attraverso il processo di ammortamento, è sempre ammessa la deducibilità di tutti i costi (acquisto/costruzione/recupero), anche se locati a terzi, **e i fabbricati abitativi** che, invece, non vengono considerati "beni d'impresa" ma "beni patrimoniali speculativi" e, come tali, tassati pienamente senza possibilità di abbattimento di alcun costo, neanche se relativo alle spese di recupero.
La locazione delle abitazioni delle imprese, quindi, pur generando un "reddito d'impresa" assoggettato ad Irpef/Ires al pari delle altri fonti reddituali, non è considerata fiscalmente un'attività attinente all'esercizio dell'impresa e, per questo, non consente la deduzione di alcun costo, anche se relativo all'acquisto/gestione/recupero delle medesime unità residenziali.
Questo meccanismo crea anche una netta disparità di trattamento con le operazioni effettuate dai privati che beneficiano di diverse agevolazioni fiscali, introducendo elementi di distorsione del mercato immobiliare a discapito delle operazioni promosse dalle imprese, cui necessariamente fanno capo i progetti di

sviluppo immobiliare, destinati non solo alla vendita, ma anche alla locazione.
La revisione del regime fiscale delle locazioni promosse dalle imprese potrebbe raggiungersi attraverso due misure tra loro alternative: uniformare, per la determinazione del reddito d'impresa, il trattamento fiscale dei fabbricati abitativi concessi in locazione a quello riservato agli immobili strumentali all'esercizio dell'attività, **consentendo, quindi, anche per le abitazioni affittate, la deducibilità del costo d'acquisto o costruzione in base al processo d'ammortamento**. Contestualmente, sarebbe opportuno intervenire anche sulla misura del coefficiente d'ammortamento applicabile al costo di tali beni.
In alternativa, si **potrebbe equiparare del tutto il trattamento fiscale della locazione effettuata dai privati persone fisiche a quella promossa dalle imprese e società**, consentendo anche a queste l'opzione per la "**cedolare secca".**

Il VicePresidente si è, poi, soffermato sul**le criticità legate al sistema fiscale immobiliare** che, nonostante i quasi trecento interventi legislativi degli ultimi vent'anni, e malgrado l'imponenza del gettito complessivo sugli immobili, è ancora **obsoleto e inadeguato rispetto a temi centrali come quello della rigenerazione urbana e della sostituzione edilizia**.
Per avviare in modo efficace la rigenerazione del patrimonio edilizio esistente, soprattutto mediante la sostituzione integrale degli edifici, è fondamentale che si **intervenga introducendo un regime contributivo in materia urbanistica** (contributo di costruzione dato da oneri di urbanizzazione e costo di costruzione) **specifico** e che tenga conto del fatto che si interviene:

- su immobili che hanno già corrisposto in passato oneri e costo di costruzione;
- in ambiti consolidati già dotati di dotazioni territoriali e servizi connessi.

Occorre chiarire quindi che gli interventi di rigenerazione, in attuazione del Piano urbanistico generale comunque denominato, corrispondono gli oneri di urbanizzazione solo nel caso in cui generino un maggiore fabbisogno di dotazioni territoriali rispetto alla situazione antecedente e cioè in presenza di un aumento della volumetria o della superficie originaria e siano commisurati all'entità della maggiore volumetria/superficie realizzata.
Per gli oneri di urbanizzazione corrisposti sulla base di tali nuovi criteri di calcolo, è necessario poi consentire all'operatore privato la realizzazione a scomputo delle opere di urbanizzazione eventualmente individuate e richieste dall'ente locale, comprese quelle derivanti dal plusvalore conseguente alla trasformazione (art. 16, comma 4, lettera d-ter) DPR 380/2001).
Per quanto riguarda **la cessione delle aree a standard** è opportuno che, anche a livello statale, venga introdotto, in una logica di risparmio del suolo, il principio della monetizzazione, tutte le volte che non sia possibile reperirle nel contesto

urbano in cui si colloca l'intervento o la cessione risulti inopportuna per localizzazione, estensione, conformazione delle stesse, ovvero nel caso di estensione inferiore ad una determinata quantità minima che le rende non utili a svolgere alcuna funzione.

Ha, poi, evidenziato che spesso l'intervento sul costruito comporta la necessità di procedere alla **bonifica ambientale** del sito che, vista l'impossibilità di individuare il soggetto responsabile della contaminazione, ricade sull'impresa che realizza la riqualificazione.
Tutto ciò ha un costo rilevante, che, alla luce del valore sociale dell'attività di bonifica in termini di tutela dell'ambiente e della salute pubblica, dovrebbe quantomeno essere scomputato dagli oneri di urbanizzazione dovuti.
In tale contesto è prioritario **introdurre meccanismi incentivanti che rendano "sostenibili" nel loro complesso tali interventi**, e ciò al fine di restituire qualità all'area (destinazione residenziale piuttosto che industriale). Tali incentivi possono tra l'altro identificarsi come:

- **riduzione del contributo di costruzione**,stabilendo magari a livello nazionale una misura minima elevabile poi dalle singole Regioni;
- **scomputo dagli oneri di urbanizzazione secondaria di una quota parte delle spese sostenute per gli interventi di bonifica**, attribuendo ai Comuni di determinare quote maggiori di scomputo in considerazione della rilevanza del singolo intervento.

Ha, altresì, sottolineato che la complessità e la farraginosità del sistema fiscale, non solo ostacolano la crescita del mercato immobiliare, ma impediscono lo sviluppo del territorio. La leva fiscale immobiliare, invece, con gli opportuni aggiustamenti può diventare volano per la rigenerazione urbana.
In primo luogo è necessario intervenire dal lato delle imprese per favorire la "**rottamazione dei vecchi fabbricati**", agevolando le imprese che realizzano operazioni di acquisto di vecchi edifici per riqualificarli e reimmetterli sul mercato con caratteristiche energetiche completamente rinnovate. Emblematico, in tal senso, è stato il recente intervento del "DL crescita" (DL 34/2019) che ha semplificato il prelievo fiscale per le imprese acquirenti i fabbricati usati, consentendo **l'applicazione delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa** (anziché nella misura ordinaria del 9% del valore dichiarato in atto), a condizione che, entro i successivi 10 anni, procedano alla loro demolizione e ricostruzione, anche con variazione di volumetria, ed alla re-immissione sul mercato con caratteristiche energetiche e strutturali in linea con i più moderni

standard costruttivi.
Tuttavia, al fine di massimizzare i potenziali effetti incentivanti della misura, sarebbe opportuno prevedere un'applicazione più ampia del **regime fiscale ridotto**, tale da comprendere, non solo l'acquisto di fabbricati da demolire e ricostruire, ma anche di:

- edifici su cui realizzare interventi di incisiva ristrutturazione, sempre da destinare alla vendita,
- di aree già urbanizzate, sulle quali realizzare ex novo i fabbricati da destinare alla vendita (compatibilmente con gli strumenti urbanistici).

In secondo luogo è necessario, da un lato incentivare la domanda di abitazioni derivanti da interventi di sostituzione edilizia, dall'altro eliminare le contraddizioni dell'attuale sistema fiscale che penalizza proprio l'acquisto di immobili rinnovati e performanti. In questo ambito, si colloca la seconda misura prevista dal "Decreto crescita" (DL 34/2019), con la quale viene prevista **l'estensione dell'agevolazione cd. "Sismabonus acquisti" anche alle zone sismiche 2 e 3**, proprio per incentivare gli interventi più complessi di riqualificazione dell'edificato in chiave antisismica secondo i più moderni standard energetici. Questa norma è sicuramente fondamentale per l'estensione territoriale delle operazioni di sostituzione edilizia, ma va ricordato che il **Sismabonus è fruibile per le spese sostenute sino al 31 dicembre 2021. Tale termine si presenta del tutto insufficiente per concludere in modo efficace e strutturato le operazioni di rigenerazione urbana** che, di norma, hanno una complessità tale da richiedere tempi certi ed una stabilità d'applicazione che ne consenta un'adeguata pianificazione.Per tali ragioni è necessario, in linea generale **assumere a regime il Sismabonus**, compresa la sua applicabilità all'acquisto di immobili antisismici, **o almeno prorogarne l'applicabilità per un lasso temporale piuttosto ampio (es. 2030).**
Inoltre, per incentivare un effettivo processo di rigenerazione, **è opportuno riproporre la detrazione Irpef commisurata al 50% dell'IVA dovuta e versata sull'acquisto di abitazioni in classe energetica elevata, in vigore nel biennio 2016-2017.** L'incentivo, abbattendo della metà l'IVA applicata sull'acquisto di abitazioni nuove o riqualificate, puntava proprio ad eliminare la disparità di trattamento fiscale che esiste tra chi compra l'usato dal privato, e chi acquista invece il nuovo o riqualificato dall'impresa.
Infine, per quanto riguarda gli strumenti a disposizione dei cittadini per investire nell'efficientamento delle proprie abitazioni, **è necessario intervenire sulla disciplina della cessione del credito corrispondente alle detrazioni spettanti**, generalizzandone l'applicazione alla totalità degli incentivi fiscali per il settore edilizio, compreso, quindi, il cosiddetto "Bonus edilizia" ossia la detrazione per il recupero edilizio delle abitazioni.
Questa tematica offre lo spunto per evidenziare **talune criticità con riferimento**

ad una norma inserita nel "DL crescita" (art.10, del DL 34/2019), che, in alternativa alla cessione dei bonus sotto forma di crediti d'imposta, prevede l'ulteriore possibilità, per i committenti dei lavori, di fruire di **uno "sconto" sul corrispettivo dei lavori**, corrispondente all'importo della detrazione spettante, che viene, quindi, anticipato dall'impresa esecutrice dei lavori e da questa recuperato sotto forma di credito di imposta da utilizzare in compensazione in 5 quote annuali e senza possibilità di cessione ulteriore. La misura, anche se alternativa, e non sostitutiva, alla cessione del credito d'imposta, crea le condizioni per un mercato "oligopolistico", favorendo le imprese "iper-capienti" che sono in grado di sfruttare pienamente la detrazione nei 5 anni previsti, recuperando così lo sconto offerto ai committenti e relegando al ruolo di subappaltatori le imprese di costruzioni. Inoltre, il nuovo si inserisce in un sistema di cessione dei crediti oramai già perfettamente operativo, rischiando così di compromettere uno strumento che sta manifestando la sua validità ed efficacia in termini di stimolo ad interventi complessi di messa in sicurezza sismica e di riqualificazione energetica dell'esistente.

Ulteriore tematica da affrontare, con il duplice obiettivo di semplificare la gestione fiscale dell'impresa e, al contempo, di favorire le operazioni di recupero urbano, è quella connessa al **regime di deducibilità degli interessi passivi derivanti da finanziamenti contratti, in via specifica, per la costruzione o ristrutturazione degli immobili destinati alla vendita** (cd. "beni merce" delle nostre imprese).
Con effetto dal 2019, infatti, gli oneri passivi relativi ai "beni merce" delle imprese edili rientrano nel limite di deducibilità pari al 30% del Risultato Operativo Lordo di periodo (cd. ROL), a differenza di quanto stabilito dalla disciplina previgente che ne ammetteva, invece, la deducibilità integrale, quantomeno fino all'ultimazione del fabbricato, attraverso la loro capitalizzazione nel costo di costruzione/ristrutturazione.
La limitazione alla deducibilità degli interessi passivi comporterà una lievitazione dei costi dei progetti immobiliari complessi di recupero urbano e, più in generale, dell'attività caratteristica delle imprese, distogliendo importanti risorse finanziarie altrimenti investibili in nuovi programmi di sviluppo immobiliare.
Appare, pertanto, **opportuno ed urgente ripristinare il regime di deducibilità in vigore sino allo scorso anno.**

Il Vice Presidente ha, altresì, espresso i seguenti rilievi.
Sul **processo di revisione dei tributi locali**, ha auspicato una **Tassa unica sugli immobili**, che sostituisca l'attuale IMU e TASI e che semplifichi il quadro normativo. In particolare, la riforma dovrebbe basarsi sull'introduzione di un'imposta unica patrimoniale, stabile quanto meno per tre anni ed integralmente

destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi ("service tax"), con l'ovvia esclusione dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita).
Nelle more di una riforma complessiva della fiscalità locale, ha rilevato la necessità di **intervenire sull'attuale disciplina IMU/TASI,** eliminando le persistenti distorsioni nel campo di applicazione di tali imposte che continuano a **colpire il magazzino" delle imprese edili, ossia le aree e i fabbricati destinati alla vendita.** Difatti, dal 2013 l'IMU è stata esclusa per i fabbricati costruiti o ristrutturati per la successiva vendita (cd. "beni merce" delle imprese edili), mentre nessuna agevolazione è stata prevista per le aree destinate alla costruzione per la successiva vendita, costituenti anch'esse "beni merce" delle imprese edili.
Inoltre il legittimo regime di esenzione IMU per i "fabbricati merce" è stato subordinato ad un adempimento meramente formale, consistente nella presentazione, al Comune di ubicazione del fabbricato, della dichiarazione IMU, entro il 30 giugno dell'anno successivo a quello in cui il medesimo immobile è stato ultimato. Il mancato assolvimento dell'obbligo dichiarativo comporta la decadenza dal regime di esenzione, con la conseguente necessità, per l'impresa, di corrispondere l'intero ammontare del tributo, oltre alle sanzioni ed agli interessi.
Si tratta, tra l'altro, dell'unica fattispecie per la quale la presentazione della dichiarazione è stata prevista a pena di decadenza dall'esenzione dal tributo, riproponendo, così, sotto il profilo amministrativo e documentale, l'eccezionalità che, nell'ambito della disciplina del tributo locale, ha da sempre caratterizzato i "beni merce" delle imprese edili.

Sulla riforma del catasto, ha proposto **l'introduzione di un coefficiente** che, tenendo conto della prestazione energetica dell'immobile, agisca in senso inversamente proporzionale sulla rendita e sul valore catastale imponibile, proprio alla luce del minor impatto ambientale (e sociale) del fabbricato.

Si veda precedente dell'8 maggio u.s.

In allegato il Documento con il dettaglio della posizione ANCE consegnato agli atti delle Commissioni.

35913-Documento ANCE.pdfApri