



Fiscalità Edilizia

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

- FEDERALISMO MUNICIPALE-

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

Roma, 22 novembre 2010

Premessa 3

"Cedolare secca" sugli affitti (art.2) 5

Nuova imposta municipale sugli immobili (art.3-7) 8

1. IMU di possesso (artt. 3-5) 8
2. IMU di trasferimento (artt. 3, 4 e 6) 10
3. IMU secondaria (art.7) 12

Premessa

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

"Cedolare secca" sugli affitti (art.2)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Fermo restando il rispetto dei principi fondamentali del nostro sistema

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

appare evidente se la "registrazione in sanatoria" dei suddetti contratti:

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

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

Nuova imposta municipale sugli immobili (art.3-7)

*L'art.3 dello Schema di Decreto Legislativo stabilisce che, dal 2014, verrà introdotta l'Imposta Municipale Unica, sostitutiva di tutti i tributi sugli immobili. In particolare, la nuova imposta municipale sarà distinta in **IMU principale** (cd. IMU propria) ed **IMU secondaria** (quest'ultima facoltativa).*

*Inoltre, a seconda del presupposto impositivo (possesso di immobili, o trasferimento degli stessi), **l'IMU principale si distinguerà in "IMU di possesso" e "IMU di trasferimento"**.*

1. IMU di possesso (artt. 3-5)

L'IMU di possesso sarà dovuta dal proprietario o dal titolare di diritti reali sugli immobili, inclusi i terreni, le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, nonché gli immobili strumentali, o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa (l'unica eccezione è relativa all'abitazione principale "non di lusso" che sarà esclusa da tassazione).

L'IMU di possesso sostituirà l'ICI, compresa quella dovuta dalle imprese proprietarie degli immobili, e l'IRPEF, comprensiva delle addizionali, relativa agli immobili non locati.

Inoltre, viene prevista una riduzione al 50% della nuova imposta, nelle seguenti ipotesi:

- o1 *locazione dell'immobile,*
 - o2 *possesso di immobili relativi all'esercizio dell'attività d'impresa, arti e professioni, o posseduti da enti non commerciali.*
-

Sotto il profilo generale, è apprezzabile l'obiettivo di semplificazione e l'esclusione da tassazione delle sole abitazioni "non di lusso" destinate ad abitazione principale, anche se qualsiasi valutazione sull'impatto del nuovo tributo potrà esprimersi solo dopo la definizione dell'aliquota (i tributi sostituiti valgono 11,5 miliardi di euro, di cui circa 10 miliardi di ICI – *Fonte: Relazione Tecnica dello Schema di Decreto Legislativo*).

Tuttavia, relativamente agli immobili posseduti dalle imprese, emergono alcuni aspetti critici della disciplina, ai quali occorre porre rimedio per evitare un aggravio del "costo fiscale" connesso all'esercizio dell'attività d'impresa.

a) riduzione dell'imposta al 50% per gli "immobili relativi all'esercizio dell'attività d'impresa, arti o professioni"

Emerge la necessità di chiarire la locuzione di "beni relativi all'impresa", per i quali è prevista la riduzione al 50% della nuova imposta municipale.

Infatti, ai fini delle imposte sui redditi, l'art.43 del D.P.R. 917/1986 identifica, con tale definizione, gli immobili strumentali (per natura o per destinazione), ossia "gli immobili utilizzati esclusivamente per l'esercizio ... dell'impresa commerciale da parte del possessore".

In tal ambito, la giurisprudenza ha da tempo chiarito che, da tale locuzione, sono esclusi i "beni oggetto dell'attività dell'impresa" (ad esempio le abitazioni costruite per la vendita, che costituiscono "beni merce").

Tuttavia, si rileva che, per le imprese individuali, il "bene relativo all'impresa" è riconducibile anche al "bene alla cui produzione o scambio è diretta l'attività

dell'impresa" (cfr. art.65, comma 1, e art.85 del D.P.R. 917/1986).

Ferma restando la posizione dell'ANCE in ordine all'esclusione dei "beni merce" (cd. "magazzino delle imprese edili") dall'ambito applicativo della nuova imposta municipale (come, del resto, da sempre sostenuto ai fini ICI), occorre che **venga quantomeno riconosciuta la nozione più ampia possibile di "beni relativi all'impresa", comprendendo nella stessa tutti gli immobili rilevati in bilancio**, sia tra le immobilizzazioni (beni strumentali e beni patrimonializzati), sia tra i "beni merce".

Un'interpretazione "restrittiva" di tale definizione ("beni relativi all'impresa" solo immobili strumentali) renderebbe assolutamente necessario un intervento volto a garantire, come avviene oggi per l'ICI, la riduzione del tributo per i "beni merce" delle imprese edili, per evitare che l'introduzione dell'IMU di possesso si traduca in un pesante aggravio dell'imposizione sui beni destinati alla vendita.

Il pagamento attuale dell'ICI, e dal 2014 dell'IMU, sul magazzino delle nostre imprese è, infatti, una distorsione dell'attuale regime fiscale, che finisce per colpire proprio nei momenti di difficoltà dell'impresa edile, che non riesce a vendere quello che ha costruito, e rappresenta un prelievo iniquo, unico nel suo genere, che colpisce l'"invenduto" delle imprese.

Tale problema è stato riconosciuto, anche se in maniera insufficiente, dal Legislatore in sede di approvazione dell'ICI (art.8, comma 1, D.Lgs. 504/1992), prevedendo che i Comuni possono stabilire un'aliquota ICI ridotta, proprio per gli immobili alla cui produzione e scambio è diretta l'attività d'impresa.

In conclusione, l'approvazione dell'IMU rappresenta l'occasione giusta per garantire l'esclusione dall'imposta (o la riduzione al 50%, come "bene relativo all'impresa") del "magazzino" delle imprese edili.

b) sostituibilità dell'IMU di possesso all'IRPEF e relative addizionali dovute in relazione ai redditi fondiari relativi ai beni non locati

Si rilevano difficoltà nella comprensione della *ratio* della disposizione.

In sostanza, è necessario che venga chiarito se l'IMU sia sostitutiva dell'IRPEF, e relative addizionali, solo per gli immobili non locati posseduti da persone fisiche non esercenti attività commerciale, ovvero se la medesima disposizione trovi applicazione anche per le abitazioni "patrimonializzate" non locate, possedute dall'impresa soggetto IRPEF, il cui reddito imponibile viene determinato con criteri fondiari.

Inoltre, per i soggetti IRES, non essendo l'IMU sostitutiva delle imposte dirette, ma aggiungendosi a queste (seppur ridotta alla metà), esiste il rischio di un pesante aggravio del "costo fiscale" rispetto al vigente sistema impositivo sugli immobili, qualora l'aliquota dell'IMU di possesso sia più onerosa dell'attuale ICI.

Pertanto, l'ANCE auspica la **sostituibilità dell'IMU anche con riferimento**

all'IRRES (oltreché all'IRPEF) per le abitazioni, non locate, possedute dalle imprese e società (il cui reddito è determinato con criteri fondiari - art.90 D.P.R. 917/1986).

In alternativa, per evitare aggravii di prelievo per le imprese e le società, occorre prevedere aliquote IMU di possesso differenziate per i soggetti per i quali oltre che l'ICI, l'IMU sostituisce anche le imposte sul reddito dell'immobile, rispetto a quelli per i quali resta comunque esigibile anche l'IRPEF o l'IRRES (in tal caso, l'aliquota dovrebbe essere fissata in misura inferiore in modo da non produrre comunque un aumento di prelievo).

2. IMU di trasferimento (artt. 3, 4 e 6)

L'IMU di trasferimento si applicherà per tutti gli atti a titolo oneroso (compravendite) o gratuito (successioni e donazioni) non soggetti ad IVA, relativi ad immobili di qualsiasi specie (residenziali e non), con le seguenti aliquote:

- o1 *2% per l'acquisto di "prima casa" (sostituirà le attuali imposta di Registro al 3% e imposte Ipotecarie e Catastali dovute in misura fissa, pari a 168 euro cadauna),*
- o2 *8% per l'acquisto di tutte le altre tipologie di immobili -seconda casa ed immobili non abitativi- (sostituirà le attuali imposta di Registro al 7% e imposte Ipotecarie e Catastali dovute in misura proporzionale, pari al 3%).*

La nuova imposta non si applicherà sui trasferimenti soggetti ad IVA e la sua entrata in vigore (dal 2014) abrogherà e sostituirà tutte le agevolazioni tributarie (comprese quelle contenute in leggi speciali), attualmente vigenti per i trasferimenti soggetti ad imposta di registro.

Anche per l'IMU di trasferimento è apprezzabile l'obiettivo di semplificazione, che viene ad essere perseguito attraverso l'accorpamento dei vari tributi (in particolare, imposta di registro, ipotecaria e catastale) che gravano sui trasferimenti immobiliari, fatta eccezione per l'IVA, la cui disciplina, regolata a livello comunitario, non può subire modifiche (gettito stimato annuo pari a circa 6,5 miliardi di euro, a fronte di un gettito relativo ai tributi sostituiti pari a circa 5,95 miliardi di euro - *Fonte: Relazione Tecnica dello Schema di Decreto Legislativo*).

Da rilevare, però, che tale obiettivo viene pienamente raggiunto solo con riferimento alle operazioni poste in essere da privati non esercenti attività commerciale.

Per le imprese, invece, l'entrata in vigore della nuova imposta accentua le criticità fiscali, già rilevabili a sistema vigente, connesse, sia alla disparità di trattamento tra compravendite soggette ad IVA e quelle soggette a registro (in futuro ad IMU), sia all'onere fiscale gravante sull'attività produttiva.

a) allargamento della disparità di trattamento tra compravendite soggette ad IVA e quelle soggette a registro (in futuro ad IMU)

La nuova imposta municipale sui trasferimenti accentua il divario tra il prelievo fiscale inerente il trasferimento di fabbricati da parte delle imprese (operazioni soggette ad IVA), da quello in cui il cedente è un privato (operazioni oggi soggette a registro e dal 2014 all'IMU).

Infatti, mentre le cessioni effettuate da imprese possono arrivare, nell'ipotesi di acquisto di fabbricati strumentali, ad un prelievo massimo del 24% (IVA al 20%, imposta di registro in misura fissa ed imposte ipotecaria e catastale complessivamente pari al 4%), le cessioni effettuate da privati sconteranno al massimo l'imposta municipale con aliquota dell'8% (attualmente registro ed imposte ipotecaria e catastale sono complessivamente pari al 10%).

Il divario crescerà anche nel caso di cessione di "prima casa": l'acquisto da imprese sconta l'IVA al 4% e le imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa, pari a 168 euro cadauna, mentre l'acquisto da privati sarà soggetto all'IMU del 2% (oggi, la stessa operazione sconta l'imposta di registro al 3% e le imposte ipotecarie e catastali in misura fissa, pari a 168 euro cadauna).

E', quindi, auspicabile pervenire ad un'equiparazione del prelievo tra le due operazioni, che renda indifferente per l'acquirente acquistare da un'impresa piuttosto che da privati.

A tal fine, non potendo agire sull'aliquota IVA, regolata dalle Direttive comunitarie, sarebbe opportuno prevedere, **quantomeno per l'acquisto della "prima casa", una detrazione d'imposta, riconosciuta all'acquirente, pari al 50% dell'IVA corrisposta sull'acquisto.**

Ulteriore criticità emerge, inoltre, in merito alla corretta interpretazione della locuzione "atti sottoposti ad IVA", esclusi dall'ambito applicativo della nuova imposta.

Non è chiaro, infatti, se in tale concetto rientrino anche le operazioni esenti da IVA, quali ad esempio le cessioni di abitazioni effettuata dopo 4 anni dall'ultimazione dei lavori (che rientrano, comunque, nel campo di applicazione del tributo).

b) soppressione di tutte le agevolazioni tributarie per gli atti soggetti a IMU di trasferimento

Il provvedimento prevede che, con l'entrata in vigore dell'IMU di trasferimento, siano abrogate tutte le agevolazioni (comprese quelle contenute in leggi speciali), attualmente vigenti per i trasferimenti soggetti ad imposta di registro.

Tale disposizione comporterebbe, in particolare per le imprese edili, un grave danno, nel presupposto che, per queste, tali operazioni intermedie sono necessarie al reperimento della "materia prima" (acquisto di aree edificabili o di fabbricati fatiscenti) su cui avviare i nuovi interventi edilizi.

Pertanto, **occorre verificare l'effetto della nuova disciplina sui trasferimenti di aree edificabili o di immobili da ristrutturare, non soggetti ad IVA ma ad imposta di registro, garantendo l'azzeramento, o quantomeno il riconoscimento di un trattamento fiscale di favore (ai fini IMU), per tutti i trasferimenti finalizzati all'attuazione di programmi di sviluppo del territorio** (attualmente, infatti, tali operazioni, a particolari condizioni, scontano un'imposta di registro

ridotta).

3. IMU secondaria (art.7)

L'art.7 dello Schema di Decreto Legislativo stabilisce che i Comuni avranno facoltà, dal 2014 e previa consultazione popolare, di istituire un'imposta sostitutiva di altri tributi di propria competenza, quali la TOSAP/COSAP e l'imposta comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni (cd. "IMU facoltativa").

In merito alla facoltà dei Comuni di istituire l'IMU secondaria, sostitutiva dei altri tributi di propria competenza, occorre evitare il rischio che non vengano confermate le attuali agevolazioni TOSAP/COSAP per le imprese di costruzioni, relativamente alle occupazioni di suolo pubblico per cantieri inferiori a 30 giorni. ■