

INDAGINE CONOSCITIVA

PER UNA RIFORMA DELLA FISCALITÀ IMMOBILIARE: EQUITÀ, SEMPLIFICAZIONE E RILANCIO DEL SETTORE

*Audizione dell'ANCE presso la Commissione
parlamentare di vigilanza sull'Anagrafe Tributaria*

09 maggio 2019

SOMMARIO

PREMESSA: PRINCIPI DI SEMPLIFICAZIONE IN SINTESI	3
IVA: SPLIT PAYMENT	5
Criticità	5
Soluzioni percorribili	6
SINTESI PROPOSTE	6
LOCAZIONE ABITATIVA DA IMPRESE: SEMPLIFICAZIONE FISCALE	7
Criticità	7
Soluzioni percorribili	8
SINTESI PROPOSTE	8
SEMPLIFICAZIONE DEI PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA	9
Criticità	9
Contributo di costruzione, cessione aree a standard/monetizzazione e contributo straordinario .	9
Bonifica dei siti inquinati	9
Leva fiscale	10
Soluzioni percorribili	10
SINTESI PROPOSTE	12
DEDUCIBILITÀ DEGLI INTERESSI PASSIVI SUI “BENI MERCE”	13
Criticità	13
Soluzioni percorribili	13
SINTESI PROPOSTE	14
REVISIONE DELLA FISCALITÀ LOCALE IMMOBILIARE ED ELIMINAZIONE DELLE IMPOSTE PATRIMONIALI SUGLI “IMMOBILI MERCE”	15
Revisione della tassazione locale sugli immobili	15
Eliminazione delle imposte patrimoniali sugli immobili merce	15
Dichiarazione IMU	16
Soluzioni percorribili	16
SINTESI PROPOSTE	17
RIFORMA DEL CATASTO	18
La precedente legge delega di riforma del catasto n.23/2014: principi ispiratori e criticità	18
Soluzioni percorribili	18
SINTESI PROPOSTE	19

PREMESSA: PRINCIPI DI SEMPLIFICAZIONE IN SINTESI

La complessità del sistema fiscale italiano è unanimemente riconosciuta e rappresenta un forte limite per chi esercita un'attività produttiva, senza contare i costi elevatissimi sostenuti dalle imprese per adempiere agli innumerevoli obblighi fiscali e per affrontare il contenzioso connesso ai facili errori incolpevoli, commessi proprio per la complessità della normativa.

Una recente indagine ha evidenziato come una piccola media impresa deve sottostare ogni anno a circa 25 adempimenti fiscali ed ad oltre 70 scadenze tributarie.

Il settore edilizio rappresenta, a tal fine, un chiaro esempio degli aspetti deteriori del nostro sistema fiscale. Non esiste altro comparto in cui le regole fiscali siano così 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, che vede l'operatività di meccanismi complessi ed onerosi quali lo "split payment" per chi lavora con i soggetti pubblici, o ancora alla tassazione degli immobili delle imprese, che crea delle complicate differenziazioni a seconda della destinazione degli stessi (locazione o vendita), o, per fare ulteriori esempi, all'imposta di bollo per la partecipazione alle gare pubbliche.

Si aggiungano, inoltre, i continui e repentini cambiamenti normativi, che rendono ancora più difficile capire preventivamente il corretto comportamento da assumere di fronte al Fisco.

È, quindi, evidente la necessità che il Legislatore provveda ad avviare una forte semplificazione del sistema fiscale, che renda più facile la gestione fiscale delle imprese del settore.

A ciò si aggiunga, infine, l'exasperante numero di adempimenti specifici a carico dei contribuenti, siano essi cittadini utilizzatori finali degli immobili (possessori o detentori) od operatori economici, tali da costituire nei fatti un serio disincentivo all'investimento immobiliare.

Va, quindi, impostato un deciso cambio di rotta che consenta di eliminare tutti quegli appesantimenti burocratici che impediscono una gestione fluida dell'attività d'impresa e che, in particolare per le imprese di costruzioni, va attuato secondo **2 direttrici fondamentali**:

- **il miglioramento della compliance fra fisco e contribuenti**, che viene, ad oggi, ostacolata da una serie di adempimenti "vessatori", in particolare in tema di IVA, che si traducono in un mero costo economico per l'impresa, a fronte di una assoluta mancanza di vantaggi premiali;
- **il superamento degli ostacoli all'adempimento fiscale**, dovuti sia all'elevato grado di incertezza che, spesso, caratterizza il calcolo stesso del debito tributario, in fase di acquisto e di possesso degli immobili, sia alle lungaggini legate all'emanazione di provvedimenti attuativi o di documenti di orientamento dell'Agenzia delle Entrate che lasciano ampi margini di incertezza applicativa delle norme.

Emblematico, in tal senso, è il ritardo nell'emanazione dei provvedimenti attuativi della cessione del credito corrispondente alla detrazione per la riqualificazione delle singole unità immobiliari (cd. "Ecobonus singole unità") e alla detrazione spettante all'acquirente di immobili "antisismici", derivanti da interventi di demolizione e ricostruzione (cd. "Sismabonus acquisti"). La mancata adozione di questi provvedimenti sta rallentando notevolmente le operazioni di compravendita e le nuove iniziative di riqualificazione e di sostituzione edilizia, che, al contrario, anche nell'ottica del Legislatore, dovevano essere stimulate proprio dalla possibilità di cedere i bonus fiscali.

Per questo, **dovrebbero essere stabiliti dei termini perentori, e non meramente ordinatori come quelli attuali, per l'emanazione dei provvedimenti attuativi delle disposizioni tributarie, prevedendo, in caso di mancato rispetto degli stessi, un'automatica posticipazione dell'entrata in vigore delle disposizioni fiscali, almeno a 60 giorni dall'emanazione delle norme attuative o delle istruzioni amministrative.**

Ciò in conformità a quanto stabilito dallo Statuto del Contribuente – legge 212/2000- in base al quale non possono essere introdotti nuovi adempimenti la cui scadenza sia fissata anteriormente a 60 giorni dalla data della loro entrata in vigore o dell'adozione dei provvedimenti di attuazione.

In particolare, poi, nell'ottica delle imprese di costruzioni, l'ANCE vuole evidenziare alcune **criticità fiscali specifiche del settore dell'edilizia**, proponendo soluzioni che, se adottate, produrrebbero anche una forte semplificazione delle regole attualmente esistenti.

Per il settore edile ed immobiliare, infatti, i principi di semplificazione devono interessare, non solo la gestione amministrativa e fiscale dell'ordinaria attività d'impresa, già di per sé caratterizzata da meccanismi onerosi (come lo split payment), ma anche il mercato e le operazioni immobiliari, quali quelle di locazione abitativa e di riqualificazione urbana, che sono divenute ormai sempre più centrali anche in un'ottica sociale.

Ulteriore tema cruciale per il settore è poi la riforma del catasto, nell'ottica di adeguarlo alle mutate esigenze ambientali – efficienza energetica e sismica – per premiare gli immobili in linea con gli standard energetici e sismici previsti dalla legge.

Di seguito si riporta uno schema sinottico delle proposte ANCE, in tema di riforma della fiscalità immobiliare diretta all'equità, allo sviluppo del mercato ed alla semplificazione degli oneri a carico delle imprese del settore.

LE PROPOSTE IN SINTESI

Split payment

- eliminare del tutto il meccanismo dello split payment
in alternativa:
- estendere l'applicazione del "reverse charge", quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori, tutte le volte in cui si applichi lo split verso i committenti pubblici;
- oppure consentire il recupero integrale del credito IVA eliminando l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui.

Locazione abitativa da imprese: semplificazione fiscale

- estendere la qualifica di "immobili strumentali" alle unità abitative locate dalle imprese, fintanto che permane tale destinazione, così da consentire il processo di ammortamento anche per tali fabbricati, fissando contestualmente un coefficiente d'ammortamento pari al 10% (quindi maggiore rispetto a quello del 3% vigente per i fabbricati strumentali, che risulta del tutto inidoneo ad esprimere il "ciclo di vita" di un fabbricato),
- oppure, consentire l'opzione per la "cedolare secca" anche in caso di locazione delle abitazioni delle imprese, quantomeno per quelle nuove o incisivamente ristrutturate.

Processi di riqualificazione urbana

- estendere il regime di tassazione agevolato introdotto dal "DL crescita" (DL 34/2019), per l'acquisto, da parte di imprese di costruzione, di fabbricati da demolire, ricostruire in chiave energetica ed antisismica e da rivendere entro i successivi 10 anni, anche per l'acquisto di edifici da riqualificare incisivamente (senza preventiva demolizione) e di aree già urbanizzate da edificare,
- rendere strutturale, o prorogare per un lasso temporale esteso (es. sino al 2030), il "Sismabonus", anche nella sua applicazione all'acquisto di immobili antisismici recentemente estesa anche alle zone sismiche 2 e 3 (art.8 del DL crescita - n.34/2019), che, sino all'attuale termine 2021, premia l'acquisto di unità immobiliari facenti parte di edifici demoliti e ricostruiti, anche con variazione volumetrica, con miglioramento di 1 o 2 classi di rischio sismico;
- ripristinare sino al 2025 la misura introdotta dalla legge di stabilità 2016 (art.1, co.56, legge 208/2015), che ha previsto una detrazione Irpef commisurata al 50% dell'iva dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B;
- estendere la possibilità di cessione del credito di imposta per tutti gli incentivi (compreso il bonus edilizia) e ampliare la platea dei soggetti cedenti e cessionari.

Deducibilità degli interessi passivi sui "beni merce"

- intervenire nuovamente sull'art.96 del TUIR, ripristinando l'esclusione dalla regola generale di deducibilità (limite del 30% del ROL) degli interessi passivi connessi ai finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l'attività dell'impresa (cd. "immobili merce" delle imprese edili).

Revisione della fiscalità locale sugli immobili ed eliminazione delle patrimoniali sugli "immobili merce" delle imprese edili

- introdurre, al posto delle attuali IMU e TASI, un'imposta unica patrimoniale, stabile per almeno tre anni ed integralmente destinata ai comuni per il finanziamento dei servizi ("service tax"), con esclusione dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita);
- nel frattempo, eliminare le imposte patrimoniali sugli immobili "merce" delle imprese edili (IMU sulle aree edificabili e sui fabbricati in corso di ristrutturazione e TASI su aree e fabbricati costruiti o ristrutturati per la vendita);
- eliminare, in caso di mancata presentazione della dichiarazione IMU, l'effetto della decadenza dal regime di esenzione previsto per gli "immobili merce" delle imprese edili

Riforma del catasto

Riordinare il sistema catastale, attuando 2 principi fondamentali:

- premiare gli immobili più performanti dal punto di vista energetico ed antisismico, introducendo un coefficiente che tenga conto della classe di efficienza energetica posseduta dal fabbricato e che agisca in senso inversamente proporzionale sulla rendita e sul valore catastale imponibile, proprio alla luce del minor impatto ambientale (e sociale) del fabbricato stesso,
- garantire il principio di "invarianza del gettito" derivante dalla rideterminazione dei valori catastali.

IVA: SPLIT PAYMENT

Criticità

A seguito dell'autorizzazione delle autorità comunitarie, il meccanismo della “*scissione dei pagamenti*” (cd. “*split payment*”), introdotto nel 2015, è stato prorogato sino a giugno 2020, superando così la data del 31 dicembre 2017, originariamente fissata dalla stessa Unione Europea quale termine ultimo d'applicazione dello strumento.

Inoltre, con due provvedimenti successivi è stato altresì ampliato l'ambito soggettivo d'applicazione del meccanismo, coinvolgendo anche le società a partecipazione pubblica, nonché gli enti pubblici economici e le fondazioni partecipate da pubbliche amministrazioni¹.

Il più recente dibattito sull'eliminazione di tale adempimento, avviato da alcuni esponenti del Governo nell'ottica di porre in essere una semplificazione degli adempimenti a carico degli operatori economici, ha portato all'esclusione dei soli professionisti dall'ambito operativo del meccanismo (DL 87/2018, convertito con modifiche nella legge 96/2018).

Di contro, per tutti gli altri soggetti economici che operano con le Pubbliche Amministrazioni l'applicazione dello *split payment* è stato mantenuto, ancorché, per gli stessi soggetti e nei rapporti con le medesime stazioni appaltanti pubbliche, già vige, oramai dal 2015, la fatturazione elettronica come strumento anch'esso deputato alla lotta all'evasione nel comparto dell'IVA.

Dopo quasi 4 anni dall'introduzione della fatturazione elettronica, si può quindi sostenere che l'utilizzo del meccanismo dello *split payment* è divenuto del tutto superfluo, come mezzo di contrasto al sommerso.

I due sistemi di fatturazione, infatti, dovrebbero operare alternativamente e non congiuntamente come oggi accade per i contratti (e subcontratti) pubblici, nell'ambito dei quali continua, invece, ad operare un'assurda sovrapposizione di strumenti di contrasto all'evasione (fatturazione elettronica, “*split payment*” e “*reverse charge*”), che complica la gestione contabile/amministrativa delle commesse ed arreca un ingente danno finanziario alle imprese, per effetto del credito IVA che si forma in capo alle stesse, senza incrementare proporzionalmente l'efficacia dei controlli.

Tale circostanza è ancor più evidente alla luce della recente estensione dell'obbligo di fatturazione elettronica, disposta in via anticipata al 1° luglio 2018 (anziché dal 1° gennaio 2019), proprio per i subappaltatori/subcontraenti della filiera degli appalti pubblici (art.1, co.917, legge 205/2017).

Tutto ciò arreca un grave danno alle imprese, sia sotto il profilo degli adempimenti, sia dal punto di vista economico-finanziario, alla luce del fatto che lo *split payment* provoca un aumento esponenziale del credito IVA, con tutte le difficoltà di recupero tempestivo dello stesso.

Tale criticità, poi, si aggrava quando i lavori sono realizzati tramite strutture consortili. In questi casi, infatti, il credito IVA si forma in capo al Consorzio che, per sua natura, è destinato a sciogliersi ad opera ultimata, per cui il recupero del credito diventa veramente difficoltoso.

Questo comporta, per le imprese, una pesante perdita di liquidità che l'ANCE ha stimato in circa

¹ In particolare, dal 1° luglio 2017, il DL 50/2017, convertito con modifiche nella legge 96/2017, ha esteso il meccanismo dello “*split payment*” anche per le operazioni rese nei confronti dei seguenti soggetti:

- tutte le società controllate, in via diretta, dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri e dai Ministeri (e le società da queste stesse controllate);
- tutte le società controllate, in via diretta, dalle regioni, province, città metropolitane, comuni ed unioni di comuni (e le società da queste stesse controllate);
- le società quotate in borsa, limitatamente a quelle inserite nell'indice FTSE Mib di Borsa Italiana e le società da queste stesse controllate;
- professionisti, i cui compensi sono assoggettati a ritenuta alla fonte a titolo di imposta sul reddito (questi ultimi sono stati, poi, di nuovo eliminati dall'ambito operativo dal recente DL 87/2018, convertito con modifiche nella legge 96/2018).

Successivamente, con il più recente D.L. 148/2017 (in particolare, l'art.3), è stato nuovamente riformulato il co.1-bis dell'art.17-ter del D.P.R. 633/1972, estendendo, a decorrere dal 1° gennaio 2018, l'applicazione del meccanismo anche ad altri soggetti pubblici, ovvero a:

- gli enti pubblici economici nazionali, regionali e locali, comprese le aziende speciali e le aziende pubbliche di servizi alla persona;
- le fondazioni partecipate da amministrazioni pubbliche per una percentuale complessiva del fondo di dotazione non inferiore al 70%.

2,4 miliardi di euro l'anno, mettendo 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.

Soluzioni percorribili

Da tempo, l'ANCE sostiene la necessità di eliminare del tutto il meccanismo dello split payment, essendo oramai diffusa e completamente implementata la fatturazione elettronica, che garantisce l'efficacia dei controlli anti-evasione.

In attesa che si pervenga alla totale eliminazione del meccanismo, si potrebbe intervenire quantomeno per ripristinare il principio di neutralità dell'IVA che questo meccanismo di fatto mina.

*A tal fine, occorrerebbe **estendere l'applicazione del "reverse charge", quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori** (in uso già da un decennio dalle imprese del settore delle costruzioni), **tutte le volte in cui si renda applicabile lo split payment verso i committenti pubblici**. Questo farebbe sì che i soggetti che operano con la PA continuerebbero comunque a non ricevere l'IVA dalle committenti pubbliche (per effetto dell'applicazione dello split payment), ma non dovrebbero neppure versarla ai propri fornitori, in virtù dell'applicazione del reverse charge, cosicché, in capo agli stessi, non si verrebbe a formare il credito d'imposta che invece oggi si genera dall'operatività dello split payment.*

*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**².*

SINTESI

PROPOSTE

- **ELIMINARE DEL TUTTO IL MECCANISMO DELLO SPLIT PAYMENT**
- **IN ALTERNATIVA:**
 - a. **ESTENDERE L'APPLICAZIONE DEL "REVERSE CHARGE", QUALE MECCANISMO DI LIQUIDAZIONE DELL'IVA DOVUTA AI FORNITORI, TUTTE LE VOLTE IN CUI SI APPLICHI LO SPLIT VERSO I COMMITTENTI PUBBLICI,**
 - b. **OPPURE CONSENTIRE IL RECUPERO INTEGRALE DEL CREDITO IVA, ELIMINANDO L'ATTUALE TETTO MASSIMO DI CREDITI D'IMPOSTA COMPENSABILI, PARI A 700.000 EURO ANNUI.**

² Di cui all'art.34, co.1, della legge 388/2000 (cfr. anche art.9, co.2, DL 35/2013, convertito con modifiche nella legge 64/2013).

LOCAZIONE ABITATIVA DA IMPRESE: SEMPLIFICAZIONE FISCALE

Criticità

Un progetto di semplificazione fiscale, che sia finalizzato anche a favorire le operazioni immobiliari che oggi hanno una vera e propria valenza sociale, non può non considerare la complessità e l'onerosità dell'attuale gestione fiscale degli immobili d'impresa.

Assistiamo, oggi, ad un sostanziale disallineamento tra la normativa fiscale e le nuove esigenze abitative che stanno determinando una significativa evoluzione del comparto delle locazioni.

Evoluzione determinata principalmente da due fattori: uno di carattere "quantitativo", legato all'incremento della domanda di abitazioni in locazione, causata da una crescente difficoltà d'accesso al mercato della proprietà, l'altro di carattere sociale, legato al mutare delle esigenze abitative, in particolar modo delle nuove generazioni.

Queste ultime, infatti, sono sempre più indirizzate verso soluzioni abitative che integrano la necessità di residenza in senso stretto, con la fruizione di servizi trasversali, come ad esempio il *co-working* e *co-living* in linea con i nuovi stili di vita, imposti dall'emergente società liquida e globale.

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"**.

Infatti, in base al sistema attuale, la locazione delle abitazioni delle imprese, pur generando un "reddito d'impresa" assoggettato ad Irpef/Ires al pari delle altre fonti reddituali, non è considerata fiscalmente un'attività attinente all'esercizio dell'attività e, per questo, non consente la deduzione di alcun costo, anche se relativo all'acquisto/gestione/recupero delle medesime unità residenziali.

Per effetto di un retaggio storico oramai ingiustificato, infatti, il sistema di tassazione del reddito d'impresa divide gli immobili delle società in due distinte categorie: gli immobili strumentali (uffici, capannoni, etc, di cui all'art.43 del TUIR 917/1986) 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 recupero³.

Questo meccanismo, oltre a complicare la gestione fiscale di questi immobili (per i quali, per determinarne l'imponibile tributario, occorre effettuare una serie di variazioni in aumento del reddito civilistico), crea anche una netta disparità di trattamento con le operazioni effettuate dai privati, 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.

Difatti, per le locazioni effettuate da privati, oltre all'abbattimento "forfettario" del reddito del 5%⁴, è garantita anche la detraibilità delle spese di manutenzione, grazie alla "detrazione Irpef del 36%" (prevista a regime dall'art.16-bis del TUIR – DPR 917/1986 e fruibile nella misura potenziata al 50% sino al prossimo 31 dicembre 2019), oltre alla possibilità di optare per la "cedolare secca" (tassazione sostitutiva con aliquota del 21% per i canoni liberi o del 15% nel caso di canoni concordati, quest'ultima ridotta al 10% per il periodo 2014-2019⁵).

Ciò contrasta con l'esigenza di attuare una politica abitativa al passo con l'evolversi del contesto sociale e delle esigenze abitative e, con esse, della domanda nel comparto delle locazioni residenziali, che oggi si presenta ancora fortemente polverizzato e ben lontano dal soddisfare l'esigenza di una "locazione di qualità", che abbia ad oggetto un patrimonio

³ Art.90 TUIR – DPR 917/1986.

⁴ Art.37, co. 4bis, TUIR –DPR 917/1986.

⁵ Art. 9, co. 1 e 2-bis, DL 47/2014, convertito, con modificazioni, dalla legge 80/2014, come modificato dall'art. 1 co. 16, legge 205/2017.

abitativo moderno, efficiente e non energivoro.

Anche per questo è, quindi, necessario rivedere il regime fiscale delle locazioni promosse dalle imprese, unici soggetti in grado di superare la frammentazione del mercato ed offrire una “locazione di qualità”.

Soluzioni percorribili

Il duplice obiettivo di semplificare la gestione fiscale degli immobili d'impresa e di incentivare, al contempo, il mercato delle locazioni abitative favorendo le operazioni promosse da operatori specializzati, potrebbe raggiungersi attraverso 2 misure tra loro alternative.

La prima potrebbe consistere nell'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 i primi, la deducibilità del costo d'acquisto o costruzione in base al processo d'ammortamento. In tal ambito, sarebbe altresì necessario intervenire anche sulla misura del coefficiente d'ammortamento applicabile al costo di tali beni, fissandone una misura percentuale congrua e superiore rispetto a quella del 3%, vigente per i fabbricati strumentali, che, in senso generale, risulta del tutto inadeguata ad esprimere il “ciclo di vita” di qualsiasi fabbricato.

La seconda potrebbe essere quella di 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”.

In tal modo, in conformità al sistema fiscale attuale che considera la locazione abitativa estranea all'esercizio dell'attività d'impresa, i canoni d'affitto non parteciperebbero alla formazione del reddito complessivo da assoggettare ad Irpef/Ires, ma sarebbero tassati separatamente con un'aliquota fissa, ugualmente a quella stabilita per la “cedolare secca” dei privati persone fisiche (21% per i canoni liberi o del 15% nel caso di canoni concordati, quest'ultima ridotta al 10% per il periodo 2014-2019). Per conferire un maggior effetto propulsivo alla misura, ed incentivare effettivamente una “locazione di qualità”, si potrebbe limitarne l'applicazione alla locazione di abitazioni di nuova costruzione od incisivamente ristrutturate.

SINTESI PROPOSTE

- **ESTENDERE LA QUALIFICA DI “IMMOBILI STRUMENTALI” ALLE UNITÀ ABITATIVE LOCATE DALLE IMPRESE, FINTANTO CHE PERMANE TALE DESTINAZIONE, COSÌ DA CONSENTIRE IL PROCESSO DI AMMORTAMENTO ANCHE PER TALI FABBRICATI, FISSANDO CONTESTUALMENTE UN COEFFICIENTE D'AMMORTAMENTO PARI AL 10% (QUINDI MAGGIORE RISPETTO A QUELLO DEL 3% VIGENTE PER I FABBRICATI STRUMENTALI, CHE RISULTA DEL TUTTO INIDONEO AD ESPRIMERE IL “CICLO DI VITA” DI UN FABBRICATO),**
- **OPPURE, CONSENTIRE L'OPZIONE PER LA “CEDOLARE SECCA” ANCHE IN CASO DI LOCAZIONE DELLE ABITAZIONI DELLE IMPRESE, QUANTOMENO PER QUELLE NUOVE O INCISIVAMENTE RISTRUTTURATE.**

SEMPLIFICAZIONE DEI PROCESSI DI RIQUALIFICAZIONE URBANA

Criticità

Una riflessione sul tema della **semplificazione del sistema tributario** deve necessariamente **considerare 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**.

Questioni sempre più urgenti, visto l'obiettivo di ridurre il consumo del suolo e porre fine alle politiche di carattere espansivo, da affrontare necessariamente secondo una visione d'insieme che coinvolga la normativa ambientale, urbanistica e fiscale.

Contributo di costruzione, cessione aree a standard/monetizzazione e contributo straordinario

Infatti, oltre ai costi fiscali, devono essere considerati anche gli oneri di urbanizzazione ed i costi ambientali che gravano sugli interventi di riqualificazione del costruito.

Tale tipo di interventi comporta comunque il pagamento degli oneri di urbanizzazione primaria e secondaria, che, al di fuori delle ipotesi di adeguamento tecnico delle opere, si configurano come una vera e propria tassa.

Per questo, 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).

Ugualmente è necessario chiarire che le **dotazioni territoriali da soddisfare** in relazione ad interventi sul patrimonio edilizio esistente siano **commisurate esclusivamente all'entità della maggiore volumetria o superficie realizzata rispetto a quella preesistente**.

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.

Bonifica dei siti inquinati

In più, molto 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 linea generale, occorre evidenziare che la bonifica dei siti contaminati è un tema in continua evoluzione, destinato a divenire sempre di maggiore attualità, in quanto strettamente legato a quello più generale della rigenerazione urbana.

In una logica di contenimento del consumo del suolo, il recupero dei siti inquinati rappresenta una importante occasione per attuare gli interventi di riqualificazione e di rilancio, per valorizzare

nuove potenzialità, in grado, anche, di determinare più attuali equilibri insediativi sul territorio.

Da un punto di vista meramente economico, è però evidente che gli interventi di bonifica dei siti contaminati costituiscono un costo immediato e rilevante, sia per i soggetti direttamente interessati, sia per la collettività (ad esempio nel caso non sia possibile risalire al soggetto responsabile dell'inquinamento ovvero sia soggetto a procedure concorsuali), anche perché spesso si tende a scindere la fase di bonifica da quella dell'investimento e dello sviluppo futuro, cioè del "riuso" dell'area bonificata.

Diviene allora 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.

Leva fiscale

A questo si aggiunga 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 proprio nel senso di una maggior semplificazione dell'imposizione e di un potenziamento degli incentivi esistenti, può diventare volano per la rigenerazione urbana, se volta a favorire la sostituzione edilizia agevolando gli interventi di demolizione e ricostruzione e le operazioni di permuta del vecchio con il nuovo e se finalizzata a massimizzare la capacità addizionale degli incentivi fiscali.

Per avviare un processo di vera e propria rigenerazione urbana è fondamentale intervenire con delle azioni volte a semplificare il sistema fiscale che attualmente penalizza le operazioni realizzate da imprese rispetto a quelle dei privati, con l'effetto di ostacolare, di fatto, la diffusione di un mercato immobiliare all'avanguardia a favore di un patrimonio immobiliare vetusto, ma fiscalmente più conveniente.

Per questo è necessario **agire in più direzioni**:

- dal lato dell'**impresa che ha gli strumenti per rinnovare il patrimonio immobiliare** italiano immettendo sul mercato abitazioni di qualità, ma che è vittima, sul piano fiscale, di un'**ingiustificata disparità di trattamento rispetto al "venditore" privato**;
- dal lato del **privato cittadino che intende acquistare abitazioni** performanti sotto il profilo energetico e sicure sul piano antisismico, ma che, dal punto di vista fiscale, trova più conveniente acquistare il "vecchio";
- dal lato degli **strumenti a disposizione dei cittadini per investire nell'efficientamento delle proprie abitazioni**. Ciò **potenziando quegli strumenti, come la cessione dei bonus fiscali**, che consentono di far fronte all'impegno economico legato ad interventi incisivi di riqualificazione, senza dover ricorrere necessariamente al finanziamento bancario.

Soluzioni percorribili

*Si rende, pertanto, necessario intervenire sul sistema fiscale per eliminare, attraverso le opportune semplificazioni, quegli elementi di squilibrio che ostacolano le operazioni di rigenerazione urbana, agendo su questi **tre fronti**.*

*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, sicuri da un punto di vista sismico ed efficienti sotto il profilo energetico.*

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. Ciò è indispensabile per rendere fattibili operazioni complesse di rinnovamento del patrimonio edilizio esistente, altrimenti bloccate dal prelievo espropriativo a carico proprio della fase iniziale d'acquisto del fabbricato vetusto, energivoro e spesso non più idoneo all'uso consentito.

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.

Si tratta, infatti, della detrazione pari al 75%, o all'85% (a seconda se dall'intervento derivi un miglioramento, rispettivamente, di una o due classi sismiche dell'edificio), del prezzo di acquisto non superiore a 96.000 euro, spettante all'acquirente di unità immobiliari poste all'interno di edifici demoliti e ricostruiti, anche con variazione di volumetria, con miglioramento di 1 o 2 classi sismiche rispetto all'edificio preesistente.

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 (acquisto del vecchio, progettazione, richiesta e rilascio del titolo edilizio abilitativo, realizzazione dell'intervento e successiva vendita del fabbricato ricostruito), che, di norma, hanno una complessità tale da richiedere tempi certi ed una stabilità d'applicazione che ne consenta un'adeguata pianificazione.

Un termine così esiguo rischia così di compromettere la fattibilità delle operazioni che devono essere ancora realizzate e, per questo, 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, si deve andare a **rimuovere uno dei principali paradossi dell'attuale prelievo fiscale, che penalizza chi investe nel prodotto nuovo di qualità e premia, invece, chi compra un prodotto immobiliare con caratteristiche costruttive ed energetiche completamente da rinnovare**.

Per questo, è necessario **ripristinare, almeno sino al 2025**, la misura introdotta dalla legge di Stabilità 2016 (art.1, co.56, legge 208/2015), che ha previsto una **detrazione Irpef commisurata al 50% dell'IVA dovuta sull'acquisto di abitazioni in classe energetica A o B**, effettuato nel biennio 2016-2017, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo, a decorrere dal periodo d'imposta nel quale l'acquisto è effettuato e nei 9 successivi.

La misura, fortemente auspicata dall'ANCE, abbattendo della metà l'IVA applicata sull'acquisto di abitazioni nuove o riqualificate puntava proprio a eliminare la disparità di trattamento fiscale che esiste tra chi compra l'usato dal privato, con registro al 2% o al 9% sul valore catastale dell'abitazione, e chi acquista invece il nuovo o riqualificato dall'impresa, pagando l'IVA al 4% o al 10% sull'intero corrispettivo di vendita.

Tuttavia, la limitazione agli acquisti effettuati solo nel biennio 2016-2017 ne ha ristretto fortemente il potenziale impatto positivo, per cui è necessario ripristinarne l'applicabilità sino al 2025.

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**.

In tal modo verrebbe massimizzata l'efficacia delle detrazioni, a vantaggio sia dei contribuenti, sia dell'economia reale nel suo complesso, che beneficerebbe di una forte iniezione di liquidità anche per nuovi investimenti immobiliari e, dunque, per la rigenerazione urbana nel suo complesso.

Ecco perché la cessione del credito dovrebbe essere prevista anche nei casi in cui è ammessa la detrazione Irpef per gli interventi di recupero, riconosciuta, ad oggi, nella misura del 50% delle spese sostenute (fino a un massimo di spesa di 96.000 euro) sino al 31 dicembre 2019.

Rimanendo sul tema della cessione dei bonus, infine, è **necessaria un'attenta riflessione sulla norma inserita sempre nel "DL crescita"** (art.10, del DL 34/2019), che, **in alternativa alla cessione delle detrazioni sotto forma di crediti d'imposta, prevede l'ulteriore possibilità**, per i committenti dei lavori (condomini o, più in generale, proprietari degli immobili oggetto di lavori energetici o antisismici), **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 (tramite F24) 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"** (prevalentemente le grandi società multiutilities), **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 meccanismo (tra l'altro da definire successivamente con specifico provvedimento) 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.

SINTESI PROPOSTE

- **ESTENDERE IL REGIME DI TASSAZIONE AGEVOLATO INTRODOTTO DAL "DL CRESCITA" (DL 34/2019), PER L'ACQUISTO, DA PARTE DI IMPRESE DI COSTRUZIONE, DI FABBRICATI DA DEMOLIRE, RICOSTRUIRE IN CHIAVE ENERGETICA ED ANTISISMICA E DA RIVENDERE ENTRO I SUCCESSIVI 10 ANNI, ANCHE PER L'ACQUISTO DI EDIFICI DA RIQUALIFICARE INCISIVAMENTE (SENZA PREVENTIVA DEMOLIZIONE) E DI AREE GIÀ URBANIZZATE DA EDIFICARE,**
- **RENDERE STRUTTURALE, O PROROGARE PER UN LASSO TEMPORALE ESTESO (ES. SINO AL 2030), IL "SISMABONUS", ANCHE NELLA SUA APPLICAZIONE ALL'ACQUISTO DI IMMOBILI ANTISISMICI RECENTEMENTE ESTESA ANCHE ALLE ZONE SISMICHE 2 E 3 (ART.8 DEL DL CRESCITA – N.34/2019), CHE, SINO ALL'ATTUALE TERMINE 2021, PREMIA L'ACQUISTO DI UNITÀ IMMOBILIARI FACENTI PARTE DI EDIFICI DEMOLITI E RICOSTRUITI, ANCHE CON VARIAZIONE VOLUMETRICA, CON MIGLIORAMENTO DI 1 O 2 CLASSI DI RISCHIO SISMICO;**
- **RIPRISTINARE LA MISURA INTRODotta DALLA LEGGE DI STABILITÀ 2016 (ART.1, CO.56, LEGGE 208/2015), CHE HA PREVISTO UNA DETRAZIONE IRPEF COMMISURATA AL 50% DELL'IVA DOVUTA SULL'ACQUISTO DI ABITAZIONI IN CLASSE ENERGETICA A O B;**
- **ESTENDERE LA POSSIBILITÀ DI CESSIONE DEL CREDITO DI IMPOSTA A TUTTI GLI INCENTIVI (COMPRESO IL BONUS EDILIZIA) E VALUTARE ATTENTAMENTE GLI EFFETTI DELLA NORMA INSERITA NEL "DL CRESCITA" (ART.10, DL 34/2019) CHE, IN ALTERNATIVA ALLA CESSIONE DELLE DETRAZIONI SOTTO FORMA DI CREDITI D'IMPOSTA, PREVEDE L'ULTERIORE POSSIBILITÀ, PER I COMMITTENTI DEI LAVORI (CONDOMINI O, PIÙ IN GENERALE, PROPRIETARI DEGLI IMMOBILI OGGETTO DI LAVORI ENERGETICI O ANTISISMICI), 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 (TRAMITE F24) IN 5 QUOTE ANNUALI E SENZA POSSIBILITÀ DI ULTERIORE CESSIONE**

DEDUCIBILITÀ DEGLI INTERESSI PASSIVI SUI “BENI MERCE”

Criticità

Per effetto del D.Lgs. 142/2018, con il quale il Governo ha recepito la Direttiva Europea “Antiabuso” n.2016/1164/UE (cd. *Direttiva Atad*), sono state riscritte le regole di deducibilità dall’IRES degli interessi passivi relativi a finanziamenti contratti dalle società per lo svolgimento dell’attività d’impresa (art.96 del TUIR-DPR 917/1986), con pesanti ricadute sul settore delle costruzioni.

Infatti, mentre grazie all’intervento della legge di Bilancio 2019 (art.1, co 7-8, legge 145/2018), è stata fatta salva, anche per il futuro, la piena deducibilità degli interessi passivi derivanti da mutui ipotecari relativi ad immobili destinati alla locazione, a favore delle società di gestione immobiliare⁶, sono state introdotte limitazioni per la deducibilità degli oneri finanziari legati ai “beni merce” delle imprese edili.

In particolare, infatti, la nuova disciplina, in vigore dal 2019, comprende nel **limite di deducibilità, pari al 30% del ROL – Risultato Operativo Lordo**, **tutti gli interessi passivi anche se relativi a finanziamenti contratti in via specifica per la costruzione o ristrutturazione di immobili alla cui produzione è diretta l’attività dell’impresa (cd. “immobili merce”)**, per i quali la disciplina vigente sino al periodo d’imposta 2018 ne prevedeva, invece, la deducibilità integrale, quantomeno fino all’ultimazione del fabbricato, attraverso la loro capitalizzazione nel costo di costruzione/ristrutturazione⁷.

Tale meccanismo **complica notevolmente il calcolo degli oneri deducibili, costringendo le imprese ad estrapolare, dal valore di iscrizione contabile degli “immobili merce”, l’ammontare degli interessi passivi capitalizzati nel costo degli stessi, per assoggettarlo al limite di deducibilità pari al 30% del ROL** unitamente agli altri oneri finanziari passivi, connessi, più in generale, all’esercizio dell’attività.

La misura recentemente approvata, inoltre, **si traduce in una forte penalizzazione per le imprese del settore delle costruzioni, per le quali il ricorso all’indebitamento costituisce un aspetto fisiologico dell’esercizio dell’attività.**

I progetti immobiliari complessi, compresi quelli di recupero urbano sempre più centrali per l’intera collettività, richiedono difatti ingenti risorse economico-finanziarie per la loro implementazione, che vengono reperite con il ricorso al capitale di debito.

La limitazione alla deducibilità degli interessi passivi, pertanto, comporterà una lievitazione dei costi dell’attività caratteristica delle imprese, già colpita da oneri fiscali elevati, che incidono pesantemente sulla liquidità, distogliendo importanti risorse finanziarie altrimenti investibili in nuovi progetti di sviluppo immobiliare.

Soluzioni percorribili

Per questo, è necessario rivedere le modifiche introdotte all’art.96 del TUIR, ripristinando l’esclusione, dalla regola generale di deducibilità (limite del 30% del ROL), degli interessi passivi connessi a finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l’attività dell’impresa (cd. “immobili merce” delle imprese edili).

Ciò anche alla luce del fatto che la finalità della Direttiva UE 2016/1164, recepita con il D.Lgs. 142/2018, non è quella di aumentare gli oneri fiscali connessi all’ordinario svolgimento dell’attività d’impresa, quanto piuttosto quella assai diversa di scoraggiare quelle pratiche poste in essere da alcuni gruppi societari che, al fine di ridurre l’onere fiscale globale del gruppo stesso, ricorrono a finanziamenti “infragruppo” pagando, e deducendo, interessi eccessivi.

Ciò è dimostrato dal fatto che la medesima Direttiva concede la possibilità agli Stati membri, di “calmierare” la limitazione del 30% del ROL (tra l’altro già adottata dall’Italia sin dal 2008):

⁶ Si tratta, in particolare, delle società che svolgono in via effettiva e prevalente l’attività immobiliare, ossia che abbiano complessivamente le seguenti caratteristiche:

- **valore dell’attivo patrimoniale** costituito per la **maggior parte** dal **valore normale** degli **immobili** destinati alla **locazione**;
- **ricavi rappresentati** per almeno i **due terzi** da **canoni di locazione** o affitto di aziende il cui valore complessivo sia prevalentemente costituito dal valore normale di fabbricati.

⁷ Ai sensi dell’art.110, co.1, lett.b, del medesimo TUIR-DPR 917/1986.

- *escludendone dall'ambito operativo i contribuenti qualificati come "entità indipendenti", intendendosi per tali i contribuenti che non fanno parte di un gruppo societario,*
- *introducendo un tetto massimo di interessi passivi interamente deducibili, che può arrivare sino a 3 milioni di euro.*

Il mantenimento della disciplina vigente sino al 2018 è, pertanto, in linea anche con le finalità della Direttiva UE, che vuole evitare soprattutto le operazioni elusive all'interno di gruppi societari.

SINTESI PROPOSTE

- **INTERVENIRE NUOVAMENTE SULL'ART.96 DEL TUIR, RIPRISTINANDO L'ESCLUSIONE DALLA REGOLA GENERALE DI DEDUCIBILITÀ (LIMITE DEL 30% DEL ROL) DEGLI INTERESSI PASSIVI CONNESSI AI FINANZIAMENTI CONTRATTI PER LA COSTRUZIONE O RISTRUTTURAZIONE DEGLI IMMOBILI ALLA CUI PRODUZIONE È DIRETTA L'ATTIVITÀ DELL'IMPRESA (CD. "IMMOBILI MERCE" DELLE IMPRESE EDILI).**

REVISIONE DELLA FISCALITÀ LOCALE IMMOBILIARE ED ELIMINAZIONE DELLE IMPOSTE PATRIMONIALI SUGLI “IMMOBILI MERCE”

Revisione
della
tassazione
locale sugli
immobili

In materia di imposizione locale immobiliare, l'ultimo, e limitato, intervento in tema di tassazione immobiliare si è tradotto nell'eliminazione, dal 2016, della TASI sull'abitazione principale.

La misura non può certamente esaurire tutte le esigenze di riduzione e riorganizzazione del prelievo sugli immobili, ma occorre avviare una **riforma complessiva della fiscalità locale**, in grado di superare le attuali distorsioni, come ad esempio la doppia imposizione IMU/TASI, per gli immobili diversi dalla “prima casa” che, tra l'altro, complica anche la gestione amministrativa dell'immobile.

A parere dell'ANCE, si tratta di una questione non più rinviabile, allo scopo di conferire un assetto definitivo e stabile ad un settore della fiscalità interessato, nel corso degli ultimi anni, dal succedersi di numerose modifiche normative, che hanno prodotto un indiscriminato aumento della pressione fiscale sugli immobili (dal 2011 al 2015 il gettito è passato da 9,3 a 24,5 miliardi di euro e, con il venir meno del blocco dell'aumento dei tributi locali, dal 2019, si potrebbe registrare un ulteriore aumento del livello di tassazione territoriale).

Infatti, alla luce del permanere dell' “*emergenza fisco*”, la riorganizzazione del prelievo fiscale locale deve essere improntata alla semplificazione, oltretutto ad un reale contenimento della tassazione sugli immobili e deve basarsi sulla **collaborazione e condivisione con le categorie rappresentative del mondo immobiliare**.

L'ipotesi auspicata dall'ANCE è quella di una Tassa unica sugli immobili, che semplifichi il macchinoso quadro normativo che, soprattutto nel corso degli ultimi anni, ha determinato forte incertezza applicativa e, soprattutto, un maggior costo fiscale dell'investimento immobiliare.

In particolare, a parere dell'ANCE, la riforma dovrebbe necessariamente basarsi sull'introduzione di un'imposta unica patrimoniale (IMU o TASI), 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).

Eliminazione
delle imposte
patrimoniali
sugli immobili
merce

In ogni caso, **nelle more della riforma complessiva della fiscalità locale, occorre intervenire con urgenza nel breve periodo sull'attuale disciplina IMU/TASI**, eliminando le persistenti distorsioni nel campo di applicazione di tali imposte. Con specifico riferimento al settore delle costruzioni, occorre prevedere **l'esenzione dall'IMU/TASI per le aree edificabili e dalla TASI per i fabbricati costruiti o ristrutturati per la vendita**.

Come noto, dal 2013 l'IMU è stata esclusa per i fabbricati costruiti o ristrutturati per la successiva vendita (cd. “*beni merce*” delle imprese edili), fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati.

Tuttavia, nessuna agevolazione è stata prevista per le **aree destinate alla costruzione per la successiva vendita**, costituenti anch'esse “*beni merce*” delle imprese edili.

Inoltre, con l'adozione della TASI, è stata sostanzialmente **reintrodotta un'imposta patrimoniale, camuffata da imposta sui servizi** che ha prodotto effetti deleteri su tutto il magazzino delle imprese edili (aree e fabbricati).

Infatti, per i **fabbricati delle imprese edili destinati alla vendita**, l'imposta non è stata esclusa, ma ne è stata solo prevista, dal 2016, l'applicazione in forma ridotta, **in misura pari all'1 per mille** (con facoltà dei Comuni di aumentarla o di azzerarla), con una palese incongruenza rispetto al trattamento riservato ai fini IMU sui medesimi beni.

Per le **aree edificabili delle imprese edili**, poi, la TASI si applica in forma piena e si aggiunge all'IMU, con un'evidente duplicazione d'imposta.

È pertanto evidente la necessità di **riconoscere espressamente l'esclusione sia dall' IMU che dalla TASI per tutti gli immobili facenti parte del cd. “magazzino” delle imprese edili**, ovverosia fabbricati di nuova costruzione o incisivamente ristrutturati per la successiva vendita e le aree edificabili. Tra l'altro si tratta di aree e fabbricati del tutto inutilizzati e che come tali non fruiscono di certo dei servizi comunali.

Vi è, poi, un ulteriore profilo legato alla tassazione delle aree edificabili, che riguarda in modo specifico il settore delle costruzioni.

Si tratta, in sostanza, della **tassazione patrimoniale per i fabbricati sui quali sono in corso interventi di recupero incisivo** (restauro e risanamento conservativo, ristrutturazione edilizia ed urbanistica), tenuto conto che, **durante l'esecuzione dei lavori, l'IMU/TASI è dovuta sul valore commerciale dell'area edificabile sottostante.**

In sostanza, viene ammessa una vera e propria "tassazione del cantiere", aggiungendo un elemento di costo ulteriore proprio nella fase di trasformazione edilizia, che costituisce una componente essenziale dell'attività delle nostre imprese associate.

Pertanto, si ritiene allo stesso modo necessario **esentare dalle imposte patrimoniali i fabbricati delle imprese edili oggetto di ristrutturazione per la successiva vendita**, fino al termine dei lavori.

Dichiarazione IMU

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.

In pratica, la dimenticanza di un adempimento squisitamente formale, fa rivivere l'illegittima tassazione di beni oggetto dell'attività tipica del settore edile, ossia dei fabbricati costruiti per la successiva cessione e rimasti invenduti.

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.

E' profondamente ingiusto riprendere a tassazione tali fabbricati per una semplice dimenticanza di natura dichiarativa, chiaramente priva di qualsiasi intento elusivo e che prescinde dalla verifica circa l'esistenza dei presupposti sostanziali stabiliti normativamente per godere del regime di esenzione.

16

Soluzioni percorribili

Pertanto è necessario procedere ad una riforma organica e definitiva della tassazione immobiliare locale, introducendo un'imposta unica patrimoniale, stabile per almeno tre anni ed integralmente destinata ai Comuni per il finanziamento dei servizi ("service tax"), con esclusione dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita).

Nel frattempo, è urgente intervenire sull'attuale disciplina sia dell'IMU che della TASI, al fine di:

- escludere dall'ambito operativo dell'IMU le aree edificabili iscritte in bilancio tra le "rimanenze", in quanto destinate ad essere edificate per la successiva vendita, nonché i fabbricati in corso di ristrutturazione (per i quali l'IMU si paga comunque sul valore delle aree);*
- escludere dall'ambito operativo della TASI i fabbricati costruiti o ristrutturati dalle imprese per la successiva vendita e le aree edificabili iscritte in bilancio tra le "rimanenze".*

Inoltre, un serio obiettivo di semplificazione fiscale non può non intervenire sugli adempimenti dichiarativi cui è subordinata l'esenzione IMU per i fabbricati "merce" considerato che i presupposti d'applicazione dovrebbero dipendere unicamente dalla verifica delle condizioni sostanziali stabilite dalla norma. Per questo:

- in caso di mancata presentazione della dichiarazione IMU, è necessario eliminare l'effetto della decadenza dal regime di esenzione.*

**SINTESI
PROPOSTE**

- *INTRODURRE UN'IMPOSTA UNICA PATRIMONIALE, STABILE PER ALMENO TRE ANNI ED INTEGRALMENTE DESTINATA AI COMUNI PER IL FINANZIAMENTO DEI SERVIZI ("SERVICE TAX"), CON ESCLUSIONE DEI BENI PRODOTTI DALLE IMPRESE EDILI (AREE E FABBRICATI COSTRUITI, O RISTRUTTURATI, PER LA SUCCESSIVA VENDITA)*
- *ESCLUDERE DALL'AMBITO OPERATIVO DELL'IMU LE AREE EDIFICABILI ISCRITTE IN BILANCIO TRA LE "RIMANENZE", IN QUANTO DESTINATE AD ESSERE EDIFICATE PER LA SUCCESSIVA VENDITA E I FABBRICATI IN CORSO DI RISTRUTTURAZIONE (ASSOGGETTATI ANCORA AD OGGI AD IMU COME AREE EDIFICABILI);*
- *ESCLUDERE DALL'AMBITO OPERATIVO DELLA TASI I FABBRICATI COSTRUITI O RISTRUTTURATI DALLE IMPRESE PER LA SUCCESSIVA VENDITA E LE AREE EDIFICABILI ISCRITTE IN BILANCIO TRA LE "RIMANENZE";*
- *ELIMINARE, IN CASO DI MANCATA PRESENTAZIONE DELLA DICHIARAZIONE IMU, L'EFFETTO DELLA DECADENZA DAL REGIME DI ESENZIONE IMU PREVISTO PER GLI "IMMOBILI MERCE" DELLE IMPRESE EDILI.*

RIFORMA DEL CATASTO

*La precedente
legge delega di
riforma del
catasto
n.23/2014:
principi ispiratori
e criticità*

Già nel 2014 si è affrontato il tema della necessaria revisione del catasto, con l'emanazione della legge delega n.23/2014, con la quale si voleva, appunto, rendere più conformi alla realtà i valori catastali dei fabbricati, anche ai fini dell'imposizione fiscale immobiliare.

I principi generali, ai quali avrebbero dovuto uniformarsi i vari decreti legislativi attuativi, erano finalizzati ad ottenere una nuova e diversa classificazione delle unità immobiliari, che potesse superare l'attuale sistema (fondato su categorie e classi) e correlare «*il valore dell'immobile, ovvero il reddito dello stesso, alla localizzazione ed alle caratteristiche edilizie del fabbricato*» (cfr. anche la Relazione illustrativa al Provvedimento).

Tra i criteri direttivi d'ispirazione della riforma, infatti, assumevano centralità:

- la **definizione** degli **ambiti territoriali** del **mercato immobiliare** di riferimento;
- il riferimento ai **valori normali, approssimati dai valori medi ordinari** espressi dal **mercato** nei **tre anni precedenti l'entrata in vigore della riforma**;
- le **nuove definizioni** delle **destinazioni d'uso** (ordinarie e speciali) in base alle mutate condizioni economiche e sociali, e delle diverse utilizzazioni degli immobili;
- l'**adeguamento periodico** dei **valori patrimoniali** e delle **rendite**, nell'ipotesi di modificazione delle condizioni del mercato di riferimento;
- l'**individuazione** del **periodo d'imposta a partire dal quale** si rendano **applicabili** le nuove rendite ed i valori patrimoniali;

Circa l'efficacia dei **nuovi valori catastali** sul livello di **imposizione fiscale**, veniva espresso un principio fondamentale, ossia il fatto che la **modifica** delle **aliquote** d'imposta, delle eventuali **deduzioni, detrazioni** e **franchigie** avrebbe dovuto esser fatta evitando l'aggravio del carico fiscale, **con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti** e all'**IMU**.

Quello dell'impatto della revisione del catasto sul livello di tassazione immobiliare rappresenta, infatti, uno dei temi centrali del processo di riforma che, per quanto auspicabile per innovare il sistema di censimento del patrimonio edilizio ancora oggi basato su provvedimenti che risalgono al 1949, non deve certamente gravare su cittadini ed operatori economici.

Proprio per questo motivo, il **processo di revisione avviato con la legge 23/2014 ha subito un drastico arresto nel giugno 2015, a fronte della presa d'atto da parte dell'allora Governo della mancanza delle necessarie garanzie di invarianza di gettito**, tema sul quale l'ANCE ha sin da subito espresso le proprie riserve.

18

*Soluzioni
percorribili*

In linea generale, l'ANCE si è detta sempre favorevole a pervenire ad un nuovo sistema di censimento del patrimonio immobiliare che consenta di superare le attuali sperequazioni tra vecchi e nuovi accatastamenti, laddove questi ultimi sono ben più rappresentativi rispetto ai primi della realtà del mercato immobiliare.

*Ma, dall'altro lato, l'Associazione si è fatta portavoce della necessità di evitare che la rideterminazione dei valori catastali si traducesse in un **ulteriore e generalizzato incremento impositivo sugli immobili**.*

*Ulteriore evidenza è quella di **adeguare il Catasto alle mutate esigenze ambientali – efficienza energetica e sismica – per premiare gli immobili in linea con gli standard energetici e sismici previsti dalla legge.***

In quest'ottica è necessario intervenire per compensare le c.d. "esternalità negative", prodotte dai fabbricati a rischio sismico e ad alto impatto energetico, che l'attuale sistema, paradossalmente, finisce per premiare.

È evidente, infatti, che tanto più un immobile è ad alta efficienza energetica, quanto più elevato sarà il suo saggio di redditività e, quindi, il suo valore di mercato, dovendosi capitalizzare anche il risparmio che, prospetticamente, ne ritrae il proprietario; con la conseguenza (per l'appunto paradossale) che, in assenza di adeguati controbilanciamenti, si finisce per favorire l'effetto

diametralmente opposto rispetto a quello prefissato, e cioè una tassazione inferiore per gli edifici energivori e non adeguati sismicamente.

Occorre, quindi, una riforma del catasto che tenga conto degli standard richiesti per legge e dall'Europa, sotto il profilo energetico e sismico per le nuove costruzioni e per gli edifici integralmente ristrutturati, ai quali va riconosciuto un trattamento fiscale di favore, e non una penalizzazione in termini di prelievo (case che oltre a costare di più sono colpite anche da un prelievo più alto).

È quindi necessario agire con politiche premiali che incentivino la produzione, l'acquisto o il possesso di immobili ad alta efficienza energetica.

E ciò si può fare in due modi: "a monte", agendo direttamente sulla determinazione della rendita catastale (ovvero sugli elementi che influenzano quest'ultima), oppure "a valle", mediante il riconoscimento di particolari esenzioni e/o agevolazioni.

La seconda via è quella seguita sino ad oggi, mentre la prima comporta un'azione sul versante catastale.

In un contesto di politiche premiali che operino "a monte", potrebbe essere risolutiva 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.

Tale meccanismo dovrebbe essere esclusivamente di natura premiale, stante il fatto che, per gli immobili inefficienti, il disincentivo è connotato ai maggiori costi che la gestione dell'immobile comporta per il proprietario/conducente.

In quest'ultima ipotesi, deve essere comunque consentito un adeguamento graduale ai nuovi standard energetici e strutturali degli immobili, soprattutto per tener conto delle fasce sociali più deboli, che non hanno la possibilità di scegliere di vivere in abitazioni più innovative, sicure e confortevoli. Da qui, il ruolo fondamentale che, ancora una volta, deve essere attribuito agli incentivi fiscali, che dovrebbero accompagnare il processo di graduale efficientamento di tutto il patrimonio edilizio più obsoleto.

SINTESI PROPOSTE

RIORDINARE IL SISTEMA CATASTALE, ATTUANDO 2 PRINCIPI FONDAMENTALI:

- **PREMIARE GLI IMMOBILI PIÙ PERFORMANTI DAL PUNTO DI VISTA ENERGETICO ED ANTISISMICO, INTRODUCENDO UN COEFFICIENTE CHE TENGA CONTO DELLA CLASSE DI EFFICIENZA ENERGETICA POSSEDUTA DAL FABBRICATO E CHE AGISCA IN SENSO INVERSAMENTE PROPORZIONALE SULLA RENDITA E SUL VALORE CATASTALE IMPONIBILE, PROPRIO ALLA LUCE DEL MINOR IMPATTO AMBIENTALE (E SOCIALE) DEL FABBRICATO STESSO,**
- **GARANTIRE IL PRINCIPIO DI "INVARIANZA DEL GETTITO" DERIVANTE DALLA RIDETERMINAZIONE DEI VALORI CATASTALI**