

Fiscalità Edilizia

Disegno di Legge 4566/AC

***“Delega al Governo per la riforma fiscale e
assistenziale”***

**Audizione dell'ANCE presso la
VI Commissione Finanze della Camera dei
Deputati**

Roma, 20 settembre 2011

INDICE

INTRODUZIONE E VALUTAZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE.....	3
DISEGNO DI LEGGE DELEGA - OSSERVAZIONI E PROPOSTE.....	6
1 IMPOSTA SUL REDDITO.....	7
1.1 <i>I principi della riforma: valutazioni dell'Ance</i>	<i>7</i>
1.2 <i>L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi</i>	<i>8</i>
2 IVA.....	11
2.1 <i>I principi della riforma: valutazioni dell'Ance</i>	<i>11</i>
2.2 <i>L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi</i>	<i>12</i>
3 IMPOSTA SUI SERVIZI.....	14
3.1 <i>I principi della riforma: valutazioni dell'Ance</i>	<i>14</i>
3.2 <i>L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi</i>	<i>15</i>
4 IRAP.....	16
4.1 <i>I principi della riforma: valutazioni dell'Ance</i>	<i>16</i>
5 AIUTO ALLA CRESCITA ECONOMICA (A.C.E.).....	17
5.1 <i>I principi della riforma: valutazioni dell'Ance</i>	<i>17</i>
5.2 <i>L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi</i>	<i>17</i>
“CERTEZZA DEL DIRITTO” E “CIVILTÀ GIURIDICA” NELL’ATTUAZIONE DELLA DELEGA.....	18

INTRODUZIONE E VALUTAZIONI ECONOMICO-FINANZIARIE

Negli ultimi mesi si è assistito al susseguirsi di 3 Manovre economiche, che hanno avuto come unico obiettivo il pareggio di bilancio, impostoci dall'Europa.

Al contrario, del tutto assente è stato l'utilizzo della leva fiscale come impulso all'economia.

Ora non sono più rinviabili le riforme strutturali annunciate dal Governo e, tra queste, la riforma tributaria, che assume quindi, per le imprese e per tutta la collettività, un ruolo vitale.

L'obiettivo deve essere una nuova razionalizzazione del prelievo che favorisca lo sviluppo, riducendo complessivamente l'incidenza fiscale sul reddito d'impresa e su quello di lavoro dipendente (la pressione fiscale ha raggiunto il record storico del 44,3% del PIL e del 68% dei profitti di impresa).

Una delle ragioni della scarsa crescita del nostro Paese è proprio l'assenza di qualsiasi politica fiscale di favore per le imprese che ne rappresentano il motore.

Si può anche valutare l'opportunità di introdurre una patrimoniale sui grandi patrimoni mobiliari e immobiliari, ma solo se accompagnata da una riduzione del prelievo sulle imprese che investono e creano posti di lavoro.

Siamo favorevoli, ad esempio, ad ipotesi di defiscalizzazione per le imprese che investono in infrastrutture.

Occorre spostare il carico dai redditi di lavoro e di impresa sui patrimoni (specialmente, su quelli inutilizzati che non creano nuova ricchezza) e sui consumi, preservando, però, quelli essenziali e colpendo quelli a "peggiore" impatto ambientale.

L'ultima Manovra economica ha già anticipato alcune delle misure contenute nel progetto di riforma del Governo ed, in particolare, l'aumento dell'aliquota IVA, dal 20% al 21%, che garantisce oltre 4 miliardi di euro di entrate annue.

In pratica, il maggior gettito viene utilizzato a copertura del disavanzo e non, come previsto nella delega, per la riduzione del prelievo sul reddito, in attuazione del principio del passaggio della tassazione "dalle persone alle cose".

Occorre ora evitare che lo strumento dell'aumento delle aliquote IVA sia utilizzato come un bancomat e, soprattutto, è necessario salvaguardare i beni diretti a soddisfare i bisogni primari del cittadino: in primis la casa.

Questa è e deve rimanere bene di consumo e non può essere considerata come immobilizzazione del patrimonio, da colpire con imposte patrimoniali o prelievi straordinari.

Ed è per questo che l'ANCE è fermamente contraria a qualsiasi ipotesi di aumento delle attuali aliquote IVA ridotte (del 4 e del 10%), fondamentali per il settore delle costruzioni, nonché connesse all'acquisto e al mantenimento in efficienza di un bene sociale, quale è l'abitazione.

Per contro, la scelta di coprire interventi fiscali agevolativi, mediante l'aumento generalizzato delle suddette aliquote, risulterebbe distorsivo per il mercato, divenendo, la variabile fiscale, un disincentivo nella scelta di investimento nel settore (già colpito dall'attuale grave fase di recessione), non compensato da un'eventuale riduzione del prelievo IRPEF per i soggetti con redditività limitata (ad es. riduzione dal 23% al 20% per il primo scaglione IRPEF).

Eventualmente, appare opportuna un'equiparazione tra il prelievo fiscale sulle compravendite soggette ad IVA con quello sulle compravendite soggette ad Imposta di Registro (le compravendite tra privati).

L'immobiliare è, infatti, l'unico settore che agisce in regime di "concorrenza fiscale" con i privati: chi acquista casa da una persona fisica paga aliquote inferiori rispetto a chi acquista da impresa e questa disparità aumenterà, dal 2014, con l'entrata in vigore della revisione delle aliquote dell'Imposta di Registro previste dal D.Lgs. 23/2011.

In sostanza, per il settore, anziché aumentare le aliquote IVA, si potrebbero aumentare le aliquote dell'Imposta di Registro previste per i trasferimenti immobiliari.

La razionalizzazione del prelievo vuol dire poi garantire, anche per il nostro settore, la neutralità dell'IVA in tutte le fasi del processo produttivo, ponendo fine all'incidenza dell'imposta sui costi di costruzione per le vendite effettuate dopo 5 anni.

Siamo anche molto preoccupati dell'obiettivo di taglio lineare di tutte le agevolazioni fiscali oggi esistenti (5% nel 2012 e 20% dal 2013).

Le agevolazioni per la casa non vanno tagliate indiscriminatamente ma semmai rimodulate, evitandone l'uso distorto e combattendo gli abusi.

Il 36% e il 55%, in questi anni, sono risultati essenziali alla tenuta del comparto privato.

Ed è per questo che chiediamo il mantenimento di entrambi i benefici anche per i prossimi anni, garantendone l'applicazione ai soli interventi che permettano un effettivo conseguimento della sicurezza del patrimonio edilizio esistente e della maggiore efficienza energetica, in linea con gli obiettivi comunitari.

Senza contare che tutti gli strumenti fondati sul "contrasto di interessi", tra impresa e cliente finale, sono unanimemente riconosciuti come strumenti ottimali per il recupero dell'evasione.

Infine, l'introduzione dell'IMU (eventualmente anticipata, dal 2014, al 2012) rappresenta, se non verranno apportate le modifiche da noi più volte evidenziate, una vera mannaia per le imprese del settore.

Gli immobili d'impresa, infatti, saranno indiscriminatamente colpiti da un aumento del prelievo (aliquota media ICI pari al 6,4 per mille, rispetto al 7,6 per mille dell'IMU).

In particolare, l'IMU, così come l'attuale ICI, sui "beni merce" (costruiti per la vendita) appare del tutto illegittima, in quanto colpisce il bene prodotto ancor prima dell'immissione in consumo. Per equità, tali beni dovrebbero essere esclusi da imposizione, quantomeno per un congruo periodo dall'ultimazione dei lavori.

Sotto il profilo strettamente finanziario, l'introduzione all'interno di un progetto di riforma tributaria (e, in particolare, nei decreti legislativi attuativi), di misure specifiche per il settore delle costruzioni, dovrebbe essere prioritariamente finanziata dal maggior gettito derivante dalla lotta all'evasione fiscale (+24,5 miliardi nel 2010).

*Ciò premesso, per il settore delle costruzioni, la riforma tributaria, deve pervenire al raggiungimento di **4 obiettivi strategici**, utilizzando la leva fiscale per sostenere gli investimenti nel settore:*

- 1. introduzione del principio di "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie dell'attività edile, attraverso la riduzione dell'incidenza fiscale nella fase di produzione e in presenza di invenduto;**
- 2. riordino e messa a regime delle agevolazioni fiscali per le ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica;**

- 3. *revisione delle misure introdotte con il “fisco federale”, per eliminare le distorsioni e le sperequazioni che colpiranno gli immobili delle imprese;***
- 4. *incentivi fiscali per favorire l’aggregazione e la capitalizzazione delle imprese.***

Un progetto organico di riforma tributaria può essere, tra l’altro, l’occasione più opportuna per introdurre principi di carattere generale anche nell’ambito della normativa sul contenzioso tributario a tutela del contribuente.

Si tratta di punti fermi per il settore, che dovrebbero essere tenuti in debita considerazione nell’ambito di una revisione globale riforma tributaria generale e che, come ANCE, auspichiamo possano costituire parti fondamentali della piattaforma programmatica in materia fiscale.

DISEGNO DI LEGGE DELEGA - OSSERVAZIONI E PROPOSTE

Obiettivo prioritario della Riforma è restituire certezza al diritto tributario, attraverso *in primis* una semplificazione normativa in termini sia di conoscibilità ed accessibilità, sia di riduzione ed unificazione delle leggi fiscali attualmente vigenti.

Per questo, l'art.1 prevede l'introduzione di un "**Codice fiscale unitario**" che disciplinerà, per tutte le imposte, i profili relativi al soggetto passivo, all'obbligazione fiscale, alle sanzioni ed al processo, adeguandosi all'ordinamento comunitario, nel rispetto dei seguenti principi fondamentali:

- legalità, capacità contributiva, chiarezza, semplicità, conoscibilità effettiva ed irretroattività delle norme;
- divieto di doppia imposizione sul medesimo presupposto impositivo;
- divieto di applicazione analogica delle norme fiscali che stabiliscono il presupposto ed il soggetto passivo d'imposta, le esenzioni e le agevolazioni;
- garanzia della tutela dell'affidamento e della buona fede nel rapporto Fisco-contribuente;
- concentrazione della sanzione fiscale a carico del soggetto che trae effettivo vantaggio dalla violazione.

Sotto il profilo sostanziale, l'imposizione si baserà su **5 imposte**: l'Imposta sul reddito, l'IVA, la nuova Imposta sui Servizi, l'IRAP e le Accise, per ognuna delle quali vengono delineati i principi e i criteri direttivi.

Ai sensi dell'art.8 del presente Disegno di Legge, l'attuazione della riforma avverrà mediante l'emanazione di più decreti legislativi entro 3 anni dall'entrata in vigore della Delega.

A tale scopo, l'art.9 prevede la costituzione di un'apposita Commissione Bicamerale (entro 60 giorni dall'entrata in vigore della Delega) che dovrà esprimere il proprio parere sugli schemi dei citati decreti legislativi.

Per i 3 anni successivi al completamento della riforma possono essere comunque emanate, con uno o più decreti legislativi, disposizioni integrative e correttive.

1 IMPOSTA SUL REDDITO

In tema di imposizione diretta, l'art.2 del DdL prevede una sostanziale revisione dell'IRPEF (e non dell'IRES), sulla base dei seguenti principi:

- *l'imposizione in base a tre sole aliquote (20%, 30% e 40%), identificando un livello minimo di reddito escluso da tassazione, con contestuale concentrazione delle agevolazioni in funzione della natalità, dei giovani e del lavoro. Per quest'ultimo, verrà introdotto un regime differenziato di favore per la parte di retribuzione commisurata ai risultati conseguiti dal datore di lavoro;*
- *l'inclusione tra i soggetti passivi d'imposta degli Enti non commerciali (attualmente soggetti IRES);*
- *l'applicazione, in quanto compatibili, delle stesse regole previste per l'IRES ai fini della determinazione del "reddito d'impresa" prodotto dai soggetti passivi IRPEF (imprenditori individuali e società di persone);*
- *la revisione degli studi di settore;*
- *l'introduzione del "concordato biennale preventivo" per l'imposizione del "reddito d'impresa" e del "reddito di lavoro autonomo".*

La riforma dell'IRPEF sarà finanziata con:

- *l'eliminazione, o la riduzione in tutto o in parte, delle agevolazioni attualmente vigenti, ad eccezione dei regimi introdotti da accordi internazionali, o dalla normativa UE;*
- *economie nel comparto della spesa pubblica;*
- *introiti derivanti dalla lotta all'evasione fiscale;*
- *spostamento del prelievo dal reddito al patrimonio;*
- *riordino della tassazione delle rendite finanziarie in capo ai soggetti IRPEF.*

1.1 I principi della riforma: valutazioni dell'Ance

I principi individuati come cardine della riforma dell'IRPEF sono certamente condivisibili, poiché diretti a ridurre la pressione fiscale soprattutto per i giovani ed i lavoratori.

In un'ottica economica generale, siamo profondamente convinti della bontà di sistemi premianti la produttività dei singoli, ferma restando la assoluta necessità di "metter mano" incisivamente a meccanismi ormai incancreniti, che acuiscono il "cuneo fiscale" (differenza tra quanto pagato dal datore di lavoro e quanto incassato effettivamente dal lavoratore).

Meno del 50% del costo complessivo, sostenuto dalle imprese per singolo lavoratore, si traduce in reddito netto per quest'ultimo. Occorre ridurre tale differenza.

Una maggiore disponibilità di risorse per il lavoratore, anche per effetto della riduzione delle aliquote previste dalla Delega, avrà un sicuro effetto sui consumi con vantaggi anche sulle Entrate.

Va tuttavia evidenziato che, nel progetto di riforma, è del tutto assente il riferimento alla casa come bene da tutelare anche fiscalmente.

A nostro avviso, tutelare i giovani, il lavoro e le future generazioni non può prescindere dal garantire loro il "diritto" ad una casa, sia essa acquistata o presa in affitto. L'abitazione è, infatti, un bene che soddisfa un bisogno primario dell'individuo e, come tale, è meritevole di qualsiasi forma di protezione.

Per questo, riteniamo essenziale fissare tale principio all'interno del quadro generale di riforma dell'IRPEF delineato dal Disegno di Legge delega, **inserendo anche la "casa" tra gli ambiti di concentrazione dei regimi di favore già riconosciuti per "natalità, lavoro, giovani"**.

Alla luce di quanto affermato, un ragionamento compiuto deve essere poi avviato sulle forme di finanziamento individuate dal Disegno di Legge a copertura del riordino del sistema IRPEF, tenuto conto che alcune di queste (riduzione della spesa pubblica, introiti derivanti dalla lotta all'evasione e riordino della tassazione delle rendite finanziarie) sono state in realtà già stanziare a copertura del disavanzo pubblico, con l'ultima Manovra economica.

Occorre pertanto evitare che il riordino dell'IRPEF, così come il maggior gettito che la riforma fiscale dovrà assicurare all'Erario (in base all'ultima Manovra di agosto: 4 miliardi nel 2012, 16 miliardi nel 2013 e 20 miliardi dal 2014), venga finanziato esclusivamente da un taglio lineare di tutte le agevolazioni vigenti, già dal 2012.

Pur consapevoli della gravità del momento storico che attraversa il Paese, non possiamo, come parte sociale, non sottolineare la necessità di "selezionare" accuratamente i regimi agevolativi su cui intervenire, preservando quelli connessi a "beni a valenza sociale", quali indiscutibilmente la casa.

1.2 L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi

In sede di attuazione della riforma la tutela del "bene casa" va tradotta nella conferma dell'**esclusione da IRPEF dell'abitazione principale, ovviamente con caratteristiche "non di lusso" e della detrazione di parte degli interessi passivi** pagati sui mutui contratti per l'acquisto della stessa (anzi sarebbe opportuno prevedere un innalzamento dell'importo detraibile per interessi passivi, tenuto conto degli attuali livelli mediamente finanziati per l'acquisto della "prima casa").

Consideriamo poi di fondamentale importanza il **mantenimento degli incentivi al recupero ed alla riqualificazione energetica degli edifici esistenti** (detrazioni del "36%" e del "55%").

Su questi, in particolare, non può considerarsi esclusivamente il "costo secco" per l'Erario (circa 1,3 miliardi di euro), tralasciando completamente tutti gli effetti positivi per le casse statali che tali meccanismi assicurano, attraverso il recupero del sommerso e l'incremento delle attività nel comparto della riqualificazione urbana.

Basti pensare che, con riferimento alla detrazione del "36%", la stessa Relazione Tecnica alla Finanziaria 2010 (legge 191/2009), che ne ha prorogato l'applicazione sino al 2012, afferma che, nel solo periodo 1998-2006, l'incentivo ha prodotto un incremento degli investimenti in ristrutturazioni stimabile in circa 1.150 milioni di euro, con un'emersione di gettito di circa 104 milioni di euro a titolo di IVA e di 314 milioni di euro a titolo di imposte dirette ed IRAP.

Conseguentemente, ad avviso dell'ANCE, una riduzione indiscriminata delle agevolazioni si rivelerebbe una scelta miope, se non addirittura controproducente.

Diversamente, riteniamo prioritario l'avvio di una riflessione costruttiva su un'eventuale accorpamento e rimodulazione dei suddetti benefici, che ne preveda la conferma a regime e l'introduzione di meccanismi premianti per gli interventi più incisivi di riqualificazione urbana (ivi compresi gli interventi di demolizione e ricostruzione con ampliamento), e per tutte quelle iniziative che consentano di conseguire un effettivo risparmio energetico.

Sul tema, l'Associazione ha predisposto una piattaforma di base sulla quale avviare un confronto, la cui struttura sostanzialmente prevede **l'accorpamento delle due agevolazioni in un'unica detrazione, ad esclusivo beneficio dei privati, mantenendo il recupero decennale.**

Più nel dettaglio:

- in caso di **interventi di recupero degli edifici esistenti (residenziali o non)**: la detrazione si potrebbe applicare:
 - nella misura del **36%**, in tutte le ipotesi di recupero (compresa la demolizione e ricostruzione con ampliamento),
 - nella misura del **55%**, solo in caso di interventi energetici che conseguano i valori previsti per la "*riqualificazione globale*";
- in caso di **acquisto di abitazioni ristrutturate cedute da imprese**: la detrazione si applicherebbe, su un importo forfettario pari al 25% del corrispettivo d'acquisto, con un limite massimo di spesa agevolata di 80.000 euro:
 - nella misura del **36%**, se i fabbricati sono stati oggetto di ristrutturazione edilizia o di demolizione e ricostruzione non fedele (con aumento volumetrico),
 - nella misura del **55%**, qualora i fabbricati siano stati oggetto di riqualificazione energetica e soddisfino i requisiti previsti per gli interventi di "*riqualificazione globale*";
- in caso di **acquisto di abitazioni di nuova costruzione in Classe A e B**: in tal caso, potrebbe essere introdotta una detrazione pari al 55%, su un importo forfettario pari al 25% del corrispettivo d'acquisto, con un limite massimo di spesa agevolata di 80.000 euro, a condizione che l'acquirente dia in permuta l'abitazione "*usata*" posseduta.

In contropartita, per l'impresa che acquista in permuta il fabbricato "*usato*", si applicherebbero le imposte d'atto in misura fissa (Registro, ipotecarie e catastali), a condizione che la stessa, prima di rivendere l'edificio acquistato, lo ristruttururi (anche con demolizione e ricostruzione con aumento volumetrico) entro i 10 anni successivi all'acquisto.

Un'ultima riflessione merita la "cedolare secca" sugli affitti delle abitazioni, recentemente introdotta dal D.Lgs. 23/2011.

Come le detrazioni del "36%" e del "55%", anche tale misura risponde a due esigenze fondamentali: il sostegno all'offerta del mercato delle locazioni (che, notoriamente, in Italia è ben al di sotto dello standard medio europeo) e l'emersione dell'economia sommersa in tale comparto.

La stessa *Relazione tecnica*, che accompagnò l'emanazione del D.Lgs. 23/2011, stima che la tassazione sostitutiva dei redditi da locazione consentirà un'emersione di base imponibile IRPEF (pari al 15% per il 2011, 25% per il 2012 e 35% nel 2013), tale da comportare complessivamente un incremento di gettito erariale di 269 milioni di euro nel quadriennio 2011-2014.

È di tutta evidenza che **scegliere di tagliare anche tale disposizione** (ad esempio, incrementando le attuali aliquote, del 21% per "*canone libero*" e del 19% per "*canone concordato*", rispettivamente al 22% e al 20%) **praticamente annullerebbe il vantaggio stimato per le casse erariali e, tra l'altro, mal si concilierebbe con la**

riforma dell'IRPEF, prevista nel disegno di legge, che fissa al 20% la prima aliquota marginale.

Conseguentemente, ad avviso dell'ANCE, **la norma agevolativa non va tagliata, quanto piuttosto rafforzata**, per potenziarne gli effetti positivi ed accelerare il raggiungimento degli obiettivi che questa si propone.

A tale scopo, potrebbe ipotizzarsi:

- l'introduzione di una **detrazione**, correlata al canone di locazione, **a favore dell'inquilino**, nell'ottica del "*contrasto di interessi*", con l'obiettivo di favorire ulteriormente l'emersione degli affitti in nero;
- l'estensione della "**cedolare secca**" **anche alle locazioni di fabbricati strumentali** (ad esempio, uffici e negozi) **posseduti da privati**, nell'ottica di incrementare l'attività nel settore delle locazioni;
- l'introduzione di una **tassazione sostitutiva anche per le locazioni effettuate dalle imprese**, tenuto conto che, con l'entrata in vigore della "cedolare secca", gli affitti da parte di imprese sono completamente disincentivati.

2 IVA

In tema di IVA, l'art.3 del DdL contiene principi generali di revisione dell'attuale disciplina dell'imposta in conformità con i vincoli comunitari, disponendo:

- la revisione graduale delle attuali aliquote (4%, 10% e 21%), tenendo conto degli effetti inflazionistici che un loro aumento produrrebbe;
- la progressiva riduzione delle forme di indetraibilità e delle distorsioni della base imponibile, in modo da far assumere gradualmente al tributo le caratteristiche di un'imposta sui consumi;
- la razionalizzazione dei sistemi speciali attualmente vigenti, tenendo conto della particolarità dei settori economici interessati;
- la semplificazione degli adempimenti.

2.1 I principi della riforma: valutazioni dell'Ance

Come settore delle costruzioni, **accogliamo con favore il recepimento**, all'interno dei criteri generali di revisione dell'IVA, **di un principio fondamentale**, che da sempre sosteniamo: **l'IVA è un'imposta sui consumi, deve gravare esclusivamente sul consumatore finale del bene, e non già su chi lo produce.**

Con questa finalità deve essere letto l'obiettivo di ridurre quelle forme di indetraibilità dell'imposta, che contrastano con il criterio generale di "neutralità", posto a fondamento del funzionamento dell'IVA.

La nostra attività, per la complessità delle norme specifiche che la riguardano, è esemplificativa di come le attuali regole di indetraibilità trasformino l'IVA da "imposta neutra" ad "elemento di costo".

Basti pensare che un'impresa edile, che vende solo dopo 5 anni un immobile abitativo, non solo restituisce al Fisco quanto a suo tempo detratto in fase di costruzione, ma si vede limitato il diritto a detrarre anche l'imposta sugli acquisti di beni e servizi effettuati nell'anno in cui vende, che nulla hanno a che fare con l'abitazione ceduta.

Per quanto riguarda la **revisione delle attuali aliquote**, la **nostra categoria esprime forte preoccupazione** per il pericolo che l'attuazione del principio della riforma, diretto a "spostare" il prelievo fiscale "dalle persone alle cose", possa tramutarsi in un'indiscriminata eliminazione delle attuali aliquote ridotte, che non garantisce, in capo al consumatore finale, la progressività del prelievo ed il rispetto del principio della capacità contributiva, generando tra l'altro effetti inflazionistici considerevoli.

Ribadiamo con forza che il mantenimento delle attuali aliquote ridotte (ridotta del 10% e superminima del 4%) è essenziale per la tutela di un bene a forte valenza sociale e per il buon funzionamento del mercato.

Nel settore delle costruzioni, infatti, l'applicazione di aliquote IVA ridotte è riconosciuto, conformemente alle indicazioni comunitarie, solo ad operazioni che abbiano ad oggetto beni e servizi di particolare rilevanza sociale (quali la casa e le opere pubbliche).

Siamo assolutamente convinti che, per quanto riguarda il comparto residenziale, il mantenimento delle attuali aliquote applicate alla costruzione, acquisto e manutenzione delle abitazioni, costituisca uno strumento politico necessario al fine di salvaguardare il diritto alla casa, quale "bene sociale".

Allo stesso modo, per quel che riguarda il settore delle opere pubbliche, che rappresentano beni d'interesse collettivo, un aumento dell'aliquota IVA andrebbe ad incidere direttamente sulle finanze erariali, traducendosi, nella sostanza, solo in un maggior onere a carico degli Enti pubblici committenti.

E' per questo che crediamo necessario **inserire, tra i presupposti di revisione graduale delle attuali aliquote, anche "l'esigenza di tutelare i beni e i servizi a valenza sociale, quali la casa e le opere d'interesse pubblico", oltre al controllo degli "effetti inflazionistici prodotti da un aumento"**.

2.2 L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi

A nostro avviso, per il settore delle costruzioni, la **"riduzione delle forme di indebitabilità"** si deve tradurre nel riconoscimento in ogni caso dell'imponibilità ad IVA di tutte le cessioni e le locazioni di fabbricati di nuova costruzione, effettuate dalle imprese che operano *"industrialmente"* nel settore.

Quindi, in fase di attuazione della Delega, potrebbe trovare spazio anche un riordino della disciplina IVA delle operazioni immobiliari, che, in linea con la Direttiva comunitaria, disponga o **il mantenimento del regime IVA per le cessioni di abitazioni, anche dopo 5 anni dall'ultimazione, effettuate da chi esercita in via esclusiva o prevalente l'attività di costruzione per la vendita** o, in alternativa, **l'assoggettamento ad IVA, con il meccanismo dell' "opzione"**, per:

- **la prima cessione** (effettuata dopo 5 anni dalla costruzione) **di abitazioni da parte dell'impresa di costruzioni**,
- **le locazioni di abitazioni** da parte delle **imprese edili**.

Per quel che riguarda la revisione delle aliquote, ribadendo la necessità di mantenere le attuali aliquote ridotte per i beni a forte valenza sociale, vorremmo evidenziare ulteriormente che, per le opere pubbliche, un aumento dell'aliquota IVA produrrebbe esclusivamente un maggior *"costo fiscale"* a carico degli Enti pubblici committenti, incrementando la spesa pubblica.

Già oggi, le Amministrazioni appaltanti, proprio per ridurre l'onere dell'IVA a loro carico, tendono a ricondurre qualsivoglia intervento affidato in appalto a quelle opere che scontano l'applicazione di aliquote IVA ridotte, esponendo, tra l'altro, i propri fornitori a rischi di accertamento per errata applicazione dell'aliquota.

E questo comportamento certamente verrà esasperato a valle dell'aumento dell'aliquota ordinaria al 21% previsto con l'ultima Manovra d'estate.

Conseguentemente, in tal ambito, **sosteniamo l'assoluta necessità non solo di scongiurare qualsiasi manovra che aggravi il già pesante onere a carico delle stazioni appaltanti pubbliche, ma anche di introdurre meccanismi posti a tutela degli operatori economici che sono "costretti" ad applicare aliquote ridotte**, sulla base di indicazioni *"imposte"* da parte degli Enti committenti.

A nostro avviso, in sede di attuazione della delega, questo problema potrebbe trovare soluzione:

- nel **mantenimento dell'aliquota ridotta del 10%**,
- nell'**introduzione del principio di "responsabilità solidale" della Pubblica Amministrazione in materia di corretta applicazione dell'aliquota IVA**, propria dell'intervento realizzato.

Ciò significherebbe che, in caso di comprovato errore nell'applicazione della corretta aliquota d'imposta, in sede di accertamento, sia l'ente committente che l'impresa esecutrice sarebbero chiamate a rispondere solidalmente dell'obbligazione tributaria e delle conseguenti sanzioni erogate.

In tal modo, l'esposizione al rischio accertativo, legato a comportamenti illegittimi spesso indotti dagli stessi enti committenti, verrebbe condiviso tra tutti gli attori economici coinvolti, così da responsabilizzare "fiscalmente" anche la committenza, soprattutto quando la stessa dichiara di aver diritto all'applicazione di aliquote agevolate.

3 IMPOSTA SUI SERVIZI

In tema di imposizione indiretta, l'art.4 del DdL prevede l'introduzione della nuova Imposta sui Servizi che accorperà, tra le altre, l'imposta di Registro, le imposte Ipotecarie e Catastali e l'imposta di Bollo .

La nuova Imposta sui Servizi accorperà anche la tassa sulle concessioni governative, la tassa sui contratti di borsa, l'imposta sulle assicurazioni e l'imposta sugli intrattenimenti.

3.1 I principi della riforma: valutazioni dell'Ance

In un'ottica di semplificazione, l'accorpamento delle cd. "imposte minori" in un unico tributo è un obiettivo ambizioso e da tempo perseguito dal Legislatore.

Tuttavia, si prende atto che il testo del Disegno di Legge non contiene alcuna indicazione sui criteri direttivi in base ai quali verrà articolata tale revisione, a differenza di quanto invece viene specificato per l'IRPEF e l'IVA.

Di contro, soprattutto per quanto riguarda il settore immobiliare, l'accorpamento delle cd. "imposte d'atto" deve essere attentamente valutato, in virtù della loro incidenza sulle operazioni immobiliari che ne può influenzare l'effettiva riuscita.

In tal senso, la nostra riflessione si concentra in particolare sull'imposta di Registro e sulle imposte ipotecaria e catastale, che, già a disciplina vigente, generano evidenti distorsioni.

A nostro avviso, **almeno 3 dovrebbero essere i principi inderogabili:**

1. **alternatività con l'IVA:** soprattutto per i fabbricati commerciali tale principio, che evitava la duplicazione di imposte sulla stessa operazione, viene totalmente derogato.

Dal 2006, infatti, la cessione di fabbricati strumentali da parte di imprese è assoggettata ad IVA con aliquota ordinaria del 21% ed alle imposte ipotecarie e catastali, non più in misura fissa, ma al 4% complessivo. Un prelievo del 25%, che assume natura quasi espropriativa;

2. **equiparazione tra IVA e Registro nelle cessioni:** l'immobiliare è, infatti, l'unico settore che agisce in regime di "concorrenza fiscale" con i privati: chi acquista casa da una persona fisica paga aliquote del Registro inferiori rispetto all'IVA a carico di chi acquista da impresa.

Tra l'altro, tale disparità verrà esasperata dall'entrata in vigore del "federalismo fiscale comunale" che, dal 2014, prevede un'ulteriore riduzione del prelievo ai fini del Registro e delle ipocatastali che si applicheranno con due aliquote uniche: 2% per l'acquisto della "prima casa non di lusso" e 9% in tutti gli altri casi (seconda casa, fabbricati non residenziali e aree);

3. **tutela di regimi agevolativi, finalizzati alla realizzazione di operazioni complesse:** si tratta di regimi essenziali per stimolare processi virtuosi di rinnovamento del territorio, che contrastano il possesso improduttivo degli immobili, favorendo le imprese del nostro settore nel reperimento della "materia prima" (aree e fabbricati su cui intervenire).

Garantire quantomeno il mantenimento di tali regimi costituisce un'assoluta priorità, in considerazione del fatto che il Decreto sul "federalismo fiscale comunale" ne dispone l'abrogazione dal 2014.

Il riordino dell'imposizione sui servizi è, pertanto, la sede più opportuna per fissare tali criteri alla base della riforma.

A tal fine, sarebbe sufficiente stabilire che la **razionalizzazione del prelievo sui servizi sia improntato al rispetto dei principi di "alternatività con l'IVA, equiparazione tra IVA e Registro e tutela di regimi agevolativi, finalizzati alla realizzazione di operazioni complesse"**.

3.2 L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi

In sede di attuazione della Delega, il rispetto dei suddetti principi si potrebbe concretamente tradurre nelle seguenti misure:

- **ripristino del principio di alternatività tra IVA e "imposte d'atto"**, secondo cui, nell'ipotesi di **trasferimento assoggettato ad IVA**, le **imposte d'atto** (ipotecarie e catastali) si applicano **in misura fissa** (168 euro ciascuna) e non proporzionale;
- **equiparazione del prelievo** tra cessioni soggette ad imposta di Registro (tra privati) e cessioni soggette a IVA (acquisti da imprese), mediante **l'adeguamento delle relative aliquote**;
- **detassazione dei trasferimenti intermedi** (acquisto di aree, fabbricati da ristrutturare e volumetria), finalizzati alla successiva utilizzazione edificatoria o al recupero del fabbricato esistente (anche previa demolizione), mediante **l'applicazione del Registro in misura ridotta**, a **condizione** che, entro i **10 anni dall'acquisto**, vi sia **l'ultimazione dei lavori**.

4 IRAP

L'art.6 del DdL delega il Governo ad emanare uno o più decreti legislativi per la graduale eliminazione dell'IRAP, con priorità di esclusione dalla base imponibile del costo del lavoro.

4.1 I principi della riforma: valutazioni dell'Ance

Rinnoviamo il nostro assenso all'annunciata abrogazione dell'IRAP, particolarmente gravosa per le imprese di costruzioni che, notoriamente, sono caratterizzate da un'elevata incidenza di manodopera e di ricorso a fonti di finanziamento esterne.

In tal senso, ci auguriamo che la priorità riconosciuta all'esclusione del costo del lavoro dalla base imponibile trovi completa ed immediata applicazione, in modo da superare tutte quelle forme di deduzioni connesse al costo lavoro che, nel corso degli anni, si sono stratificate, rendendo sempre più complesso il sistema impositivo.

Auspichiamo, inoltre, che la **medesima priorità sia riconosciuta anche agli "oneri finanziari"** sostenuti dalle imprese.

5 AIUTO ALLA CRESCITA ECONOMICA (A.C.E.)

L'art.7 del DdL delega il Governo ad introdurre un aiuto alla crescita economica (cd. A.C.E.), rendendo deducibile il rendimento del capitale di rischio, valutato tramite l'applicazione di un rendimento nozionale al nuovo capitale proprio.

5.1 I principi della riforma: valutazioni dell'Ance

In linea generale, **va assolutamente plaudito ogni tentativo di introdurre una politica industriale che favorisca**, sotto il profilo fiscale, **la crescita patrimoniale** delle nostre imprese.

Per questo apprezziamo l'intento di *"istituzionalizzare"* una premialità fiscale per l'impiego di nuovo capitale in attività produttive, che riteniamo equo se si considera l'attuale impianto normativo, che penalizza fortemente il ricorso all'indebitamento, attraverso la parziale indeducibilità degli interessi corrisposti a fronte di questo, senza prevedere alcun vantaggio per chi investe *"capitale proprio"*.

Certamente, le nostre valutazioni potremmo definirle *"prospettiche"*, nel senso che considerano un arco temporale di riferimento di medio termine, al di là della grave situazione contingente che, se considerata, ci porterebbe a valutare la disposizione del tutto insufficiente rispetto all'esigenza di una più strutturata politica industriale.

Siamo convinti, inoltre, che l'**efficacia** dell'*"aiuto alla crescita economica"* sarebbe **rafforzata se fosse disposto anche un meccanismo fiscale che incentivi operazioni straordinarie** (quali fusioni, aggregazioni e consorzi) dirette alla crescita dimensionale delle imprese.

Infatti, uno dei motivi per i quali l'Italia sotto il profilo economico cresce poco, anche in periodi di congiuntura economica favorevole (tralasciando i periodi negativi come quelli attuali), è proprio quella del nanismo delle nostre imprese.

5.2 L'attuazione della riforma: proposte per i Decreti attuativi

L'operatività dell'*"aiuto alla crescita economica"*, che verrà stabilita nei Decreti delegati, potrebbe essere rafforzata con l'introduzione di un incentivo alla crescita dimensionale, come ad esempio una:

- **rivalutazione "gratuita" delle immobilizzazioni conferite nell'ambito di operazioni straordinarie di fusione e concentrazione e per la costituzione dei consorzi stabili.**

“CERTEZZA DEL DIRITTO” E “CIVILTÀ GIURIDICA” NELL’ATTUAZIONE DELLA DELEGA

Tra i principi fondamentali del progetto di riforma, l'art.1 annovera, tra gli altri, la “*garanzia della tutela dell'affidamento e della buona fede nel rapporto Fisco-contribuente*” e la “*concentrazione della sanzione fiscale a carico del soggetto che trae effettivo vantaggio dalla violazione*”.

Si tratta di criteri basilari di “civiltà giuridica” che, a nostro avviso, dovrebbero trovare concreta applicazione anche nell’ambito della normativa sul contenzioso tributario, per assicurare il contribuente, spesso esposto a conseguenze sanzionatorie ingiustificate e lesive, di frequente addebitabili a ragioni a lui non imputabili.

Ci si riferisce, nello specifico, ad ipotesi in cui gli eventuali errori o violazioni commesse siano riconducibili a condizioni di obiettiva incertezza normativa, ovvero quando le interpretazioni giuridiche intervengono solo a seguito di annosi e lunghissimi contenziosi.

L’introduzione di regole eque sortirebbe effetti positivi anche dal punto di vista erariale, nella convinzione che queste costituiscano anche ottimi strumenti di decongestionamento del contenzioso.

In particolare si tratta di:

- **PRINCIPIO DI TUTELA DEL “LEGITTIMO AFFIDAMENTO”**

In materia di norme tributarie, l’art.1 del Disegno di Legge Delega pone, tra i principi fondamentali della riforma, la **tutela dell'affidamento e della buona fede del contribuente nei rapporti tra contribuenti e fisco**.

Tale principio è perfettamente coerente con quanto già stabilito dall’art.10, della Legge 212/2000 (cd. “*Statuto del Contribuente*”) che garantisce, tra le altre, la non applicabilità di sanzioni qualora “*la violazione dipende da obiettive condizioni di incertezza sulla portata e sull’ambito di applicazione della norma tributaria*”.

A nostro avviso, lo stesso concetto dovrebbe essere **esteso anche relativamente agli orientamenti della Corte di Cassazione** che assumono una valenza generale e, quindi, un effetto retroattivo anche sul contenzioso di merito in corso, soprattutto quando intervengono per dirimere contrasti di prassi e giurisprudenza di merito.

Le pronunce espresse dalla Suprema Corte, in quanto interpretative di norme di ambito applicativo incerto, dovrebbero in ogni caso salvaguardare i legittimi comportamenti assunti in precedenza, garantendo per il pregresso il “*legittimo affidamento*” del contribuente che ha operato nel rispetto della normativa e degli orientamenti giurisprudenziali di merito (ad esempio, giudizi della Commissione tributaria Provinciale o Regionale).

- **PRINCIPIO DI SALVAGUARDIA DELLA “CIVILTÀ GIURIDICA”**

Sempre più diffusamente è sentita l’esigenza di introdurre meccanismi di snellimento dei procedimenti tributari in corso, in modo da semplificare i rapporti tra il contribuente e l’Amministrazione finanziaria.

Ciò in un’ottica di salvaguardia del principio di “*civiltà giuridica*”, messo in discussione da un’interpretazione spesso troppo rigorosa da parte degli organi verificatori, diretta più a far gettito che a salvaguardare l’obiettivo del Legislatore, spesso stravolto da interpretazioni prive di fondamento, riconosciute come tali solo a seguito di lunghi contenziosi.

In sostanza, in via generale, si potrebbe consentire la possibilità di definire le controversie di natura tributaria, relative sia al pagamento di imposte, sia all'applicabilità di agevolazioni tributarie, nella specifica ipotesi in cui il giudizio di primo grado si sia concluso positivamente per il contribuente.

Ciò in linea con la definizione delle liti fiscali pendenti prevista dal D.L. 98/2011 che, certamente apprezzabile, in quanto risponde all'esigenza di snellire i procedimenti tributari in corso, risulta tuttavia compromessa dall'esiguità dell'importo della lite ammessa alla definizione (20.000 euro), che ne circoscrive l'applicazione ai soli "*piccoli contribuenti*", in prevalenza persone fisiche.

Sarebbe quindi quanto mai opportuno **inserire, tra i principi generali che regolano il processo tributario, un meccanismo** simile che permetta la **definizione di tutte le liti fiscali (a prescindere dal relativo importo), a condizione che la pretesa del contribuente sia già stata riconosciuta meritevole di tutela nel primo o nell'unico giudizio reso.**

Appare infatti coerente riconoscere a tutti i contribuenti un meccanismo di snellimento procedurale che consenta di ridurre i costi processuali, **mediante il pagamento di un importo pari, ad esempio, al 5% della maggiore imposta accertata dall'Amministrazione finanziaria**, in modo da far venir meno la necessità di ulteriori valutazioni sulla fondatezza della pretesa tributaria e garantire, allo stesso tempo, una entrata certa per l'Erario.

Tra l'altro, la misura non comporterebbe alcun costo aggiuntivo per l'Erario, quanto piuttosto un gettito garantito derivante dall'adesione, da parte dei contribuenti interessati, al meccanismo di definizione delle controversie.