

Disegno di Legge 5291/AC

“Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente ed orientato alla crescita”

-Le valutazioni dell'ANCE-

Settembre 2012

SOMMARIO

Premessa.....	3
1 Riforma del catasto.....	5
1.1 <i>Revisione dell'IMU</i>	<i>6</i>
2 Riordino delle agevolazioni fiscali.....	7
3 Revisione dell'attuale sistema di imposizione fiscale	8
3.1 <i>Imposte dirette</i>	<i>8</i>
3.2 <i>IVA ed altre imposte indirette.....</i>	<i>10</i>

Premessa

Nel 2012 l'Italia ha raggiunto un vero e proprio record: un carico fiscale pari al 45% del PIL, che la pone tra i Paesi più fiscalmente vessati d'Europa.

E' quindi pienamente condivisibile la volontà di accelerare l'avvio di un processo di riforma tributaria improntato a criteri di equità, trasparenza e crescita, che diviene ancor più importante ed urgente nell'attuale situazione di gravità in cui versa il sistema economico-produttivo nazionale.

Tuttavia, se l'obiettivo è quello di attuare interventi organici e strutturali sul nostro sistema tributario, correggendone nel contempo gli aspetti più critici, non può non osservarsi la totale carenza, nel disegno di legge delega, di principi posti a fondamento di una revisione della fiscalità immobiliare, che, di contro, appare sempre più necessaria, alla luce del pesante prelievo fiscale gravante sugli immobili, il cui tasso è permanentemente in crescita.

A seguito dell'introduzione dell'IMU, infatti, la pressione fiscale a carico degli immobili ha raggiunto i 55 miliardi di euro l'anno, con l'effetto di disincentivare l'investimento e, conseguentemente, di deprimere il mercato e le attività produttive in un settore, come quello delle costruzioni, che contribuisce al 10% del PIL nazionale.

In un simile contesto, il Provvedimento si sofferma unicamente sui principi di revisione dei valori catastali immobiliari che, per quanto ritenuti prioritari anche in un'ottica di "modernizzazione" del sistema censuario nazionale, non possono esaurire le criticità e le esigenze sottese ad un riordino del sistema impositivo nel comparto immobiliare.

In questo senso, si ritiene essenziale che, tra i principi cardine posti a base del progetto di riforma tributaria, trovino spazio anche alcune linee direttrici di riordino del sistema fiscale immobiliare che, certamente, possono contribuire al raggiungimento degli obiettivi di equità e di crescita prefissati dal progetto di revisione *in itinere*.

In particolare, queste le esigenze che si intendono evidenziare:

- nell'ambito della **revisione dei valori catastali dei fabbricati**:
 - garanzia del rispetto di invarianza di carico tributario, non solo per le imposte sui trasferimenti, ma anche per quelle che colpiscono il possesso degli immobili (quale l'IMU),
 - riesame complessivo della disciplina IMU, non limitata alla sola ridefinizione della base imponibile (attuata con la riforma dei valori catastali), ma diretta prioritariamente a ridurre il carico impositivo sugli investimenti immobiliari e sui fabbricati utilizzati nell'esercizio dell'attività produttiva, nonché su quelli destinati alla vendita, per i quali il prelievo IMU appare ingiustificato e particolarmente iniquo;

- riguardo al **monitoraggio dell'erosione fiscale**, da attuare anche attraverso un complessivo riordino di tutti gli incentivi fiscali attualmente vigenti:
 - inserimento della “*casa*” tra gli ambiti specifici da tutelare fiscalmente, al pari della “*famiglia*”, della “*salute*” e delle “*categorie più svantaggiate*”,
 - rafforzamento degli strumenti fiscali diretti a favorire i processi di rinnovamento urbano (detrazione per le ristrutturazioni edilizie e per la riqualificazione energetica dei fabbricati esistenti) e, in conformità all’obiettivo di favorire la crescita che si prefigge il progetto di riforma fiscale, la previsione di incentivi al mercato delle nuove costruzioni;
- in tema di **revisione delle imposte dirette**:
 - riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro,
 - integrale deducibilità dei costi d’indebitamento sostenuti dalle imprese per il finanziamento dell’attività produttiva,
 - equiparazione del prelievo fiscale tra gli investimenti immobiliari delle imprese e quelli effettuati dai privati;
- nell’ambito del **riordino delle imposte indirette** e, più in particolare, dell’imposta di **registro** e delle **ipotecarie e catastali**:
 - detassazione dei trasferimenti intermedi (acquisto di aree, fabbricati da ristrutturare e volumetrie), finalizzati alla successiva utilizzazione edificatoria,
 - ripristino del principio di alternatività tra IVA e “*imposte d’atto*”, che devono tornare ad applicarsi nella misura fissa (e non proporzionale) nell’ipotesi di trasferimento assoggettato ad IVA.

1 Riforma del catasto

L'art.2 del DdL di riforma fiscale affronta il tema della revisione dei valori catastali dei fabbricati, con la finalità di rendere più conformi alla realtà le stime relative a tali immobili, anche ai fini della successiva imposizione fiscale sugli stessi. In pratica, la riforma del catasto produrrà una nuova classificazione delle unità immobiliari, superando l'attuale sistema (fondato su categorie e classi), e «*correlando il valore dell'immobile, ovvero il reddito dello stesso, alla localizzazione ed alle caratteristiche edilizie del fabbricato*» (cfr. *Relazione illustrativa al Provvedimento*).

In particolare, i Decreti legislativi di attuazione della Delega dovranno riformulare i valori delle unità immobiliari sulla base di principi generali volti all'attribuzione:

- ✓ del “**valore patrimoniale medio ordinario**”, basato sul **metro quadrato** come unità di consistenza (in luogo dell'attuale riferimento ai vani), e su **funzioni statistiche** volte a correlare il valore di mercato (nel triennio precedente alla revisione stessa), la localizzazione e le caratteristiche costruttive degli immobili;
- ✓ della “**rendita media ordinaria**”, basata su **funzioni statistiche** che esprimono la relazione tra redditi medi da locazione (rilevati sul mercato nel triennio precedente la riforma stessa), localizzazione e caratteristiche edilizie per ciascuna destinazione catastale.

Sia i valori che le rendite saranno comunque adeguate periodicamente, nell'ipotesi di modifiche dei parametri utilizzati per la definizione degli stessi.

In ogni caso, le **modifiche all'attuale sistema impositivo**, connesso ai nuovi valori dei fabbricati, dovranno **evitare un aumento del carico fiscale** medio (le maggiori rendite saranno compensate da riduzioni delle aliquote), specie **in relazione all'imposta sui trasferimenti**.

Nell'ambito del progetto di riforma del catasto, contenuta nella nuova “Delega fiscale”, al fine di migliorare i livelli di equità e perequazione dei valori reddituali e patrimoniali nel settore immobiliare, occorre scongiurare l'indiscriminato aumento dei valori di accatastamento dei fabbricati.

La riforma del catasto, seppur con la garanzia di invarianza del carico fiscale (qualsiasi aumento della “*base imponibile*” deve essere accompagnato dalla contestuale riduzione delle aliquote applicate), comporterà comunque un adeguamento triennale dei valori immobiliari e la valutazione sulla base dei metri quadri dei fabbricati, in sostituzione dei “*vani catastali*”.

Si auspica quindi che la riforma sia l'occasione per eliminare le attuali sperequazioni tra abitazioni con superficie differente, ma con gli stessi “*vani catastali*”, che si vedono attribuire oggi gli stessi valori.

Tuttavia, la generica indicazione dei criteri direttivi ed il rinvio all'applicazione di funzioni statistiche non ancora dettagliate, fanno temere il rischio di un aggiornamento dei valori immobiliari non correlato a parametri oggettivi e conoscibili dagli operatori del settore immobiliare.

Si ritiene pertanto necessario che, nella definizione delle funzioni statistiche, siano dettagliati i criteri di determinazione dei valori medi di mercato e le metodologie scientifiche poste a fondamento delle stesse.

Allo stesso modo, la riforma deve cogliere l'effettiva diversità tra vecchi e nuovi accatastamenti in zone di espansione, i cui valori catastali sono prossimi al reale valore di mercato.

Inoltre, nella determinazione dei valori patrimoniali e reddituali degli immobili, occorre dare maggior rilievo ai costi di manutenzione (come ad esempio, le spese per l'efficientamento dell'edificio), rispetto agli attuali criteri, a tutt'oggi ancorati a standard di manutenzione non più in linea con le moderne esigenze di conservazione degli immobili.

1.1 *Revisione dell'IMU*

La revisione dei valori catastali degli immobili non può non chiamare in causa le criticità sollevate dalla anticipata introduzione dell'IMU ed, in particolare, dall'ingiustificato incremento forfettizzato dei coefficienti catastali e, di conseguenza, della base imponibile.

L'attuazione della riforma del catasto va quindi attentamente valutata con riferimento ai suoi riflessi sul prelievo IMU.

Se, infatti, un attento aggiornamento dei valori catastali potrebbe, da un lato, stemperare gli effetti di un'indiscriminata ed iniqua valorizzazione dei coefficienti, d'altro lato, rischia di comportare un pesante aggravio impositivo, qualora non fosse contestualmente operato un corrispondente taglio delle aliquote, tale da garantire l'effettiva invarianza di gettito.

Ciò premesso, la riforma catastale dovrebbe, inoltre, accompagnarsi ad un riesame complessivo della disciplina dell'imposta municipale, che di fatto rappresenta una "*patrimoniale*" sugli immobili che rischia di produrre veri e propri effetti espropriativi, che potrebbero andare ad intaccare il valore dell'investimento, non solo della "*prima casa*", ma, più in generale, di ogni forma di investimento immobiliare.

In tal senso, a parere dell'ANCE, occorre intervenire normativamente affinché sia garantita una **riduzione "automatica" del prelievo IMU** (non più rimessa alla discrezionalità dell'Ente locale) a favore:

- dei soggetti che concedono gli **immobili in locazione a terzi**, con particolare riferimento alle abitazioni locate a canone concordato,
- delle imprese, con riferimento agli **immobili "strumentali"**, utilizzati direttamente nell'esercizio dell'attività.

Va poi sottolineata, con particolare riguardo alle imprese del settore delle costruzioni, l'assoluta necessità di prevedere l'**esclusione da IMU del c.d. "magazzino delle imprese edili"**, cioè dei fabbricati costruiti e destinati alla vendita, considerato che questa rappresenta l'unica forma di tassazione sull'inventario tra i settori industriali.

Tale proposta, recepita nelle prime stesure del "decreto sviluppo", è stata poi stralciata dal testo definitivo del provvedimento, non per ragioni legate alla sua copertura finanziaria (per la quale c'era comunque il consenso della Ragioneria dello Stato), quanto piuttosto per problemi di natura politica, tenuto conto della

difficoltà di comunicazione di tale disposizione rispetto al diffuso disagio sociale creato dall'introduzione dell'imposta.

Occorre, quindi, reiterare le azioni già intraprese per far valere l'esclusione del "magazzino", sottolineando che si tratta dell'eliminazione di una grave distorsione fiscale e non di un'esenzione dell'intero settore delle costruzioni, che comunque continuerebbe a pagare l'IMU sugli altri immobili non destinati alla vendita (es. uffici, capannoni, opifici, utilizzati nell'esercizio dell'attività).

2 Riordino delle agevolazioni fiscali

In materia di monitoraggio dell'erosione fiscale, l'art.4 prevede l'introduzione di:

- ✓ un rapporto annuale del Governo relativo alle spese fiscali di qualunque natura (regimi di esenzione, esclusione, riduzione della base imponibile o dell'imposta),
- ✓ misure volte a ridurre, eliminare, o riformare le spese fiscali ingiustificate rispetto alle modificate esigenze sociali o economiche, o che costituiscono duplicazioni, ferme restando le tutele in ambiti specifici: famiglia, salute, categorie più svantaggiate.

Nel progetto di revisione degli incentivi fiscali, è del tutto assente il riferimento alla casa come bene da tutelare anche fiscalmente.

A nostro avviso, tutelare la famiglia, le future generazioni ed anche le categorie più svantaggiate, 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 delle agevolazioni delineato dal Disegno di Legge delega, inserendo anche la "casa" tra gli ambiti specifici da tutelare, già individuati nella "famiglia, salute, categorie più svantaggiate".

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.

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

A titolo esemplificativo, si citano le detrazioni del 36% e del 55% che, in questi anni, sono risultate essenziali alla tenuta del comparto privato. In questo senso, il Legislatore ha convenuto, come da tempo sostiene l'ANCE, sui positivi effetti che tali strumenti generano sulla comunità, in termini di qualità dell'abitare, sull'economia, in termini di incremento delle attività produttive e sul gettito erariale, in termini di recupero del sommerso.

Il “*temporaneo potenziamento*” (fino al 30 giugno 2013) della detrazione IRPEF per le ristrutturazioni edilizie (cd. “36%”, incrementato al 50% delle spese sostenute sino ad un massimo di 96.000 euro) ne è una dimostrazione.

Tuttavia, l’incisività dello strumento può essere ancora migliorata, includendo nel suo ambito applicativo anche gli interventi di vera e propria “*sostituzione edilizia*” che, nei fatti, si traducono nella demolizione e ricostruzione dell’esistente con variazione della sagoma e della volumetria (oggi esclusi dall’agevolazione).

Ideare un progetto di vera e propria “*rigenerazione*” del tessuto urbano non può prescindere, inoltre, dagli aspetti legati all’efficienza energetica degli edifici che, anche a livello europeo, sono oramai divenuti obiettivi prioritari e stringenti.

E’ quindi necessario estendere ulteriormente il termine d’applicazione dell’agevolazione, “*rimodulandone*” gli effetti, così da premiare maggiormente quelle forme d’intervento incisivo che più impattano sulle prestazioni energetiche dei fabbricati (es. “*riqualificazione globale*” e “*cappotto dell’edificio*”).

A fronte di tali strumenti, finalizzati al recupero dell’esistente, si ritiene indispensabile utilizzare efficacemente la leva fiscale anche per incentivare il mercato delle nuove costruzioni, che da sempre rappresenta uno dei comparti produttivi che più contribuiscono alla crescita del PIL nazionale. A tale scopo, potrebbe introdursi, a favore degli acquirenti di abitazioni di nuova costruzione (anche diverse dalla “*prima casa*”), una detrazione IRPEF pari all’IVA dovuta sul prezzo d’acquisto, da ripartire in 10 quote annuali di pari importo.

3 Revisione dell’attuale sistema di imposizione fiscale

3.1 Imposte dirette

Nell’ambito della riforma del sistema delle imposte dirette (IRPEF/IRES), i Decreti legislativi dovranno ispirarsi ai seguenti criteri direttivi:

- ✓ introduzione di un’imposta unica sui redditi (modulata sull’attuale IRES), applicabile a tutte le forme di reddito d’impresa e di lavoro autonomo. In sostanza, l’applicazione dell’IRES diventerebbe il sistema ordinario di tassazione per tutte le attività economiche indipendentemente dalla forma giuridica dell’impresa (società di persone, ovvero di capitali, ecc...), con una separazione fra il reddito prodotto nell’esercizio dell’impresa e quello relativo all’apporto personale dell’imprenditore, che verrebbe tassato ai soli fini IRPEF, sulla base della progressività propria dell’imposta;
- ✓ per i contribuenti di minori dimensioni, l’introduzione di regimi che prevedano il pagamento forfetario di un’unica imposta, in sostituzione di quelle dovute, con tendenziale invarianza dell’importo complessivo dovuto;
- ✓ la revisione dei regimi di deducibilità degli ammortamenti e delle spese generali, nonché di particolari categorie di costi, con particolare attenzione al concetto di inerenza, limitando le differenze fra i vari settori economici.

Nell'ambito della revisione delle imposte dirette, è certamente condivisibile, in un'ottica di semplificazione e di equità, la previsione di un'imposta unica sul reddito d'impresa, da applicare uniformemente a prescindere dalla forma giuridica assunta.

Allo stesso modo, l'ANCE è da tempo convinta della necessità di arrivare al più presto ad una completa revisione dei coefficienti d'ammortamento delle immobilizzazioni, ad oggi ancora fermi ad un decreto del 1988.

Tuttavia, una compiuta riforma del sistema d'imposizione avrebbe necessitato di un intervento più incisivo, quantomeno nei principi ispiratori e nelle linee guida da attuare con i decreti legislativi previsti.

Un vero e proprio progetto di riordino, a parere dell'ANCE, avrebbe dovuto contenere alcuni principi fondamentali, diretti a ridurre gli oneri fiscali connessi al lavoro e al reperimento delle risorse finanziarie e ad equiparare fiscalmente le diverse forme d'investimento.

In questo senso, è necessario che la riforma si ispiri anche ai seguenti criteri direttivi:

- **riduzione del cuneo fiscale sul costo del lavoro**, che genererebbe certamente un incremento delle disponibilità finanziarie da destinare al consumo, con effetti propulsivi per la ripresa del PIL,
- **integrale deducibilità dei costi d'indebitamento sostenuti dalle imprese** per il finanziamento dell'attività produttiva. Le attuali limitazioni alla deducibilità degli interessi passivi mettono seriamente in difficoltà gli operatori economici, specie se operanti in settori, come quello delle costruzioni, caratterizzati fisiologicamente da un elevato livello d'indebitamento,
- **equiparazione del prelievo fiscale tra gli investimenti immobiliari delle imprese e quelli effettuati dai privati**. Per favorire l'aumento di case in affitto, la cui carenza costituisce l'anomalia italiana rispetto agli altri paesi europei, è necessario stimolare anche l'intervento delle imprese che detengono abitazioni, la cui locazione è, ad oggi, disincentivata da un elevato prelievo fiscale (tassazione integrale del reddito da locazione e indeducibilità delle spese sostenute per il mantenimento in efficienza dei fabbricati). E' evidente, quindi, la necessità di estendere anche alle imprese meccanismi simili alla "*cedolare secca*" sugli affitti, applicata dal 2011 solo per i privati persone fisiche, così da attenuare l'incidenza fiscale sul reddito da locazione da queste percepito.

Tale misura eliminerebbe le diseconomie del regime fiscale attuale, dando nuovo sviluppo al mercato delle locazioni, così rilevante anche sotto il profilo sociale, tenuto conto delle scarsità di risorse degli Enti pubblici preposti a garantire il soddisfacimento delle esigenze abitative delle comunità.

3.2 IVA ed altre imposte indirette

In tal ambito, l'adozione dei Decreti legislativi di attuazione della delega fiscale dovrà ispirarsi ai seguenti criteri direttivi:

- ✓ nell'ottica del recepimento della Direttiva 2006/112/CE, in materia di **IVA**:
 - **razionalizzazione**, con finalità di semplificazione, dei **sistemi speciali** in funzione della particolarità dei settori interessati,
 - **attuazione** del regime dell'**IVA di gruppo** (art.11 della medesima Direttiva);
- ✓ ai fini della **revisione** delle imposte di **registro, bollo, ipo-catastali**, sulle **concessioni governative**, sulle **assicurazioni** e sugli **intrattenimenti**:
 - **semplificazione** degli adempimenti e **razionalizzazione** delle **aliquote**,
 - **accorpamento, o soppressione, di fattispecie particolari.**

Particolare rilevanza per il settore immobiliare assume la revisione dell'imposta di registro e delle "imposte d'atto", ma da una prima lettura del disposto normativo, così come esplicitato nel disegno di legge delega, non emerge chiaramente quali siano gli obiettivi che la riforma si prefigge, né vengono dettagliate le linee direttrici che il Governo dovrà seguire in sede di concreta attuazione della stessa.

A parere dell'ANCE, invece, questa sarebbe l'occasione giusta per dare avvio ad un compiuto progetto di riordino impositivo, che sia il più possibile improntato ad un principio di "neutralità fiscale" nelle fasi intermedie dell'attività produttiva e che, in un'ottica di equità, eviti la duplicazione di imposte su una stessa operazione.

In quest'ottica, almeno 2 dovrebbero essere i principi inderogabili:

- **detassazione dei trasferimenti intermedi** (acquisto di aree, fabbricati da ristrutturare e volumetrie), finalizzati alla successiva utilizzazione edificatoria o al recupero del fabbricato esistente (anche previa demolizione), mediante l'applicazione del registro e delle ipo-catastali in misura fissa (168 euro ciascuna).

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),

- **ripristino del principio di alternatività tra IVA e "imposte d'atto"**, secondo cui, nell'ipotesi di trasferimento assoggettato ad IVA, anche le imposte d'atto (ipotecarie e catastali), oltre all'imposta di registro, si applicano in misura fissa (168 euro ciascuna) e non proporzionale.

Tale principio, che evitava la duplicazione di imposte sulla stessa operazione, viene totalmente derogato soprattutto per i fabbricati commerciali. 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.