

COMMISSIONI RIUNITE
Programmazione economica, Bilancio-Senato della Repubblica
Bilancio, Tesoro e Programmazione-Camera dei Deputati

**Attività conoscitiva preliminare all'esame
dei documenti di bilancio per il 2010-2012**

Audizione della Confedilizia

Roma, 14 ottobre 2009



Premessa

La Confedilizia – analizzati i contenuti dei documenti costituenti la manovra di finanza pubblica per gli anni 2010-2012 e valutata con favore la messa a regime dell'aliquota Iva ridotta per gli interventi di recupero edilizio nonché l'estensione al 2012 della detrazione Irpef prevista per le medesime attività – esprime l'avviso che nella manovra non sia stata posta la necessaria attenzione all'affitto, attraverso l'adozione di misure strutturali capaci di consentire al mercato delle locazioni quel rilancio di cui esso ha da tempo un forte bisogno.

Tale mancata attenzione risulta tanto più preoccupante se si considera che essa si inquadra in un momento di grave disagio delle famiglie, costrette a fronteggiare una crisi economica che non fa registrare ancora concreti segnali di una inversione di tendenza. Una crisi che – anzi – potrebbe rivelarsi in futuro ancora più penalizzante per effetto di quel ritorno dell'inflazione che molti osservatori internazionali considerano come probabile conseguenza della imponente immissione di liquidità operata nel sistema economico dalle Banche centrali nei mesi scorsi.

In questo contesto, la Confedilizia vede rafforzata la propria tesi secondo la quale solo attraverso il rilancio dell'affitto – come si specificherà meglio più avanti – è possibile pensare di innestare nel mercato immobiliare quel circolo virtuoso con il quale si potrebbero affrontare e risolvere urgenti nodi della società italiana: da quello della mobilità sul territorio delle forze del lavoro a quello del soddisfacimento delle esigenze abitative di categorie di soggetti la cui pressione è in continua crescita, quali – oltre alle sempre più numerose famiglie in condizioni di disagio reddituale – studenti universitari e immigrati.

Crisi: opportunità e pericoli

La crisi è partita dall'immobiliare (per ragioni che risiedono in comportamenti sbagliati esterni al settore), ma essa – è un paradosso – è destinata a risolversi nell'immobiliare e a favore dell'immobiliare, allorché (come anzidetto) l'inflazione manifesterà – contestualmente alla ripresa economica – i propri effetti.

La crisi, tuttavia, è anche un rilevante pericolo per l'immobiliare. Costituito non già dalla caduta dei valori immobiliari, sibbene dalle pressioni delle categorie economiche che a spese del settore immobiliare mirano ad ottenere quel lavoro che il mercato non offre loro, e dalle forze politiche (o dai singoli politici) che alle richieste di tali categorie sono tentati a cedere.

Di casi se ne sono purtroppo già registrati: dal decreto del Ministro dello sviluppo economico del luglio scorso che impone, per gli apparati ascensoristici, interventi che non sono obbligatori in alcun'altra parte d'Europa, ai “sabotaggi” introdotti in sede regionale al Piano casa di iniziativa nazionale (su cui si tornerà *infra*), attraverso l'introduzione dell'obbligo di predisposizione del fascicolo del fabbricato (uno strumento che la giustizia di ogni ordine e grado ha giudicato illegittimo in ben otto occasioni) quale condizione per la realizzazione degli ampliamenti degli edifici (ma il Governo – su iniziativa del Ministro per i rapporti con le Regioni, ha già impugnato di-



nanzi alla Corte costituzionale la prima legge regionale che ha previsto tale condizione). E gli esempi potrebbero – purtroppo – continuare (le normative “buroidotte” – indotte, cioè, dalla burocrazia – su impianti di ogni genere nonché sulle certificazioni o disposizioni energetiche, con relativo – impazzito – guazzabuglio regionale, sono sulla bocca di tutti).

La Confedilizia – che ha sottoscritto con convinzione, unitamente alle maggiori Associazioni di categoria, l’Avviso comune Abi-imprese, fortemente voluto dal Governo per la sospensione dei debiti delle piccole e medie imprese verso il sistema creditizio – confida che l’apprezzabile attenzione al mondo produttivo che ha animato questa importante iniziativa possa portare l’Esecutivo ad avvalersi della stessa logica nell’affrontare il problema della locazione (che in Italia è in grande parte sostenuta dalla proprietà diffusa), contribuendo a restituire fiducia ad un settore di importanza cruciale per il Paese.

L’occasione rappresentata dal Piano casa

Un’occasione per procedere finalmente ad un vero rilancio dell’affitto è giunta di recente dal piano per gli ampliamenti edilizi (il cosiddetto Piano casa). Ebbene, nei sette mesi passati da quando la Confedilizia ha fatto le relative proposte, il mancato rilancio della locazione attraverso misure di incentivo fiscale ha fatto già sfumare circa 7 miliardi e mezzo di euro di interventi edilizi.

E’ stato infatti nel marzo scorso – in occasione dell’annuncio da parte del Governo del Piano casa – che la Confedilizia ha segnalato come in Italia vi siano fra i 700 e gli 800 mila immobili inabitabili (e quindi non affittabili) perché da ristrutturare o da rimettere in pristino, in gran parte situati nei centri storici.

Ebbene, per effetto delle annunciate disposizioni del Governo in materia di edilizia, molti di questi immobili da ristrutturare avrebbero potuto essere destinati all’affitto a canoni agevolati, vale a dire stabiliti dagli accordi stipulati dalla Confedilizia in tutta Italia con i sindacati degli inquilini, come prevede la legge. Ma perché tali immobili venissero destinati alla locazione, occorre restituire anche solo una minima redditività all’affitto, attraverso l’introduzione per i contratti di locazione agevolati di una cedolare secca del 18-20%.

A sette mesi di distanza da quell’annuncio del Governo e da quelle osservazioni della Confedilizia, si può stimare che – se anche solo 500 mila di quei 700/800 mila proprietari di immobili inabitabili avessero dato il via ad interventi di ristrutturazione, spendendo tra i 10 e i 20 mila euro per ciascun immobile – sarebbe stato pari a circa 7,5 miliardi di euro l’importo dei lavori ai quali avrebbe dato immediatamente luogo l’azione combinata di Piano casa e cedolare secca sugli affitti. Lavori che sarebbero subito partiti e che avrebbero prontamente avviato la ripresa dell’economia, senza contare il gettito fiscale che sarebbe stato garantito allo Stato in termini di Iva e di altre imposte.

Ora che gli effetti del Piano casa sono rimessi alle scelte regionali, la necessità di rilanciare la locazione non è comunque venuta meno e si è fatta anzi più urgente.



L'introduzione della cedolare secca per i contratti agevolati – che, secondo i calcoli dell'Ufficio Studi della Confedilizia, costerebbe all'Erario meno di 200 milioni di euro – contribuirebbe infatti ad aiutare tutte quelle famiglie che sono alla ricerca di immobili in affitto, magari quale via d'uscita da mutui già in essere ovvero quale alternativa all'accensione di nuovi mutui.

Le ragioni a favore della “cedolare secca sugli affitti”

La Confedilizia sostiene da anni che l'introduzione di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione sarebbe – oltre che una misura di equità (in questo si traduce l'idea di almeno avvicinare il trattamento tributario dell'investimento immobiliare a quello degli investimenti finanziari) – l'unica strada per ridare un minimo di redditività alla locazione.

Solo attraverso una tale riforma (che inizialmente potrebbe essere limitata, come detto, ai contratti a canone calmierato) si potrà avere la speranza di vedere persone fisiche e investitori istituzionali tornare a considerare la locazione – come non fanno più da troppo tempo – una forma di investimento appetibile. Con tutte le conseguenze “virtuose” che ne derivano in termini di ampliamento dell'offerta di immobili in affitto, di calmieramento dei canoni, di mobilità sul territorio di lavoratori e studenti e – non ultimo – di minore pressione sul mercato della compravendita, a tutto vantaggio del mercato immobiliare complessivamente inteso. A parte i lavori edilizi che si rimetterebbero in moto – come sopra evidenziato – per ristrutturazioni e riattamenti di immobili oggi non occupati (operazioni chiaramente antieconomiche – anzi, in perdita secca – nella situazione di tassazione odierna).

Ed è convinzione della Confedilizia che una misura come quella in parola potrà determinare i benèfici effetti sopra richiamati esclusivamente se la stessa avrà caratteri di semplicità ed immediatezza. Senza, quindi, la previsione di complessi meccanismi che – qualora adottati – non solo impedirebbero le conseguenze virtuose sopra indicate, ma avrebbero viceversa l'effetto di alimentare ulteriormente l'occultamento dei contratti di locazione, oltre che di non avvicinare al nuovo regime la generalità dei titolari di contratti di locazione in essere. Il ricorso al sommerso, infatti, trova terreno fertile in due principali condizioni: l'eccesso di tassazione e la macchinosità delle regole. Se l'eliminazione della prima avvenisse al prezzo della sopportazione della seconda, il rilancio di cui ha bisogno il mercato dell'affitto non avrebbe luogo.

Ulteriori, possibili effetti dell'incentivazione delle locazioni

Come già detto, la previsione di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione rimetterebbe in moto lavori edilizi per ristrutturazioni e riattamenti di immobili oggi non occupati, con conseguenze anche per il gettito tributario. Di seguito si illustrano peraltro (sulla base di studi condotti da Assoedilizia, Associazione della proprietà edilizia di Milano, aderente a Confedilizia) ulteriori, possibili effetti della misura.

Si può stimare che l'obiettivo per l'Italia di spostare il rapporto tra abitazione principale in proprietà e abitazione in locazione dall'attuale 73/18% ad un traguardo del 68/23%, farebbe sensibilmente diminuire la quota di residenziale ad investimento sta-



tico, accrescendo la quota dello stesso ad investimento dinamico, ai fini fiscali ed ai fini del Pil.

Obiettivo non utopistico ove si consideri che lo strumento di intervento è triplice: a) recupero del nero; b) assorbimento del già costruito; c) investimenti in nuova produzione edilizia.

Promuovere l'investimento in immobili destinati alla locazione, oltre ad un effetto indubbiamente positivo sul piano sociale (mobilità abitativa – maggiore e più conveniente offerta in locazione – blocco della emorragia delle dismissioni di immobili), innesca un processo economico-produttivo virtuoso, producendo nell'immediato l'incremento dei gettiti Irpef, Iva e Ires (costruttori-installatori-professionisti), nonché dei posti di lavoro; con conseguente aumento del gettito degli oneri sociali e della capacità di spesa di molte famiglie.

Inoltre, deve osservarsi che le politiche governative di questi ultimi vent'anni, volte a favorire la proprietà della abitazione a scapito della locazione, oltre a sottrarre alla tassazione un'ingente massa economica che avrebbe potuto costituire il reddito dei locatori, hanno favorito il vasto fenomeno del sommerso nel comparto delle opere manutentive, solo parzialmente recuperato attraverso la normativa della detrazione Irpef del 36%: l'utente-proprietario, che risponde solo a sé stesso, è molto più incline del locatore (che peraltro può addebitarne all'inquilino una parte) a ricorrere al nero per le spese di gestione e manutenzione dell'immobile.

Se dunque il rapporto proprietà-locazione nel nostro Paese fosse livellato allo standard medio europeo, si avrebbe un incremento del Pil per le opere manutentive almeno di 3/4 miliardi di euro.

Altre criticità del settore immobiliare

Il disagio del settore immobiliare non si manifesta solo nella condizione asfittica in cui versano da alcuni anni le locazioni residenziali. Esso presenta infatti molti aspetti problematici, alcuni dei quali si vogliono di seguito richiamare al fine di rendere palesi le difficoltà che si presentano dinanzi agli investitori in edilizia e ai proprietari di casa in genere.

Si pagano tasse sui redditi non percepiti – Ai fini delle imposte sui redditi, la regola generale è che i canoni di locazione debbano essere indicati nella dichiarazione dei redditi e sottoposti a tassazione anche se gli stessi non vengono percepiti. Solo nel 1998 è stata ammessa una parziale deroga, stabilendosi – esclusivamente, però, per il settore abitativo – che i redditi derivanti da contratti di locazione di immobili ad uso abitativo, se non percepiti, non concorrono a formare il reddito; ma ciò, solo dal momento della conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore: esclusivamente, quindi, dopo che sia stata attivata – e conclusa – l'azione giudiziale per la liberazione dell'immobile.

Si pagano tasse sugli immobili sfitti – La tassazione degli immobili sfitti è in Italia particolarmente gravosa, sia a livello nazionale (imposte sui redditi) sia a livello comunale (I-



ci). Ciò si rivela particolarmente penalizzante – in questa difficile fase economica – nel settore commerciale, che vede ormai da molti mesi i proprietari di immobili ad uso diverso dall'abitativo confrontarsi con una crisi che non consente loro di rinvenire sul mercato gli inquilini. Ed è sconcertante rilevare che il nostro ordinamento tributario ha espunto da anni (1994) quella norma di civiltà giuridica e tributaria che consentiva un parziale abbattimento – sia per gli immobili abitativi sia per quelli ad uso diverso – della tassazione su base catastale alla quale sono comunque soggetti gli immobili quando non vengono locati.

Un'imposta patrimoniale anche sugli immobili inutilizzabili – L'Ici – come noto – è l'unica imposta patrimoniale presente nel nostro ordinamento tributario. La sua iniquità di fondo – per essere essa progressivamente espropriativa del bene – è quindi intrinseca al tributo stesso. Giova però ricordare che la disciplina dell'imposta prevede una iniquità nell'iniquità: l'Ici deve infatti essere pagata – sia pure al 50 per cento – anche sugli immobili inagibili.

Si è soggetti ad imposizioni doppie – I proprietari di immobili urbani sono contribuenti dei Consorzi di bonifica – che pretendono di svolgere funzioni ambientali e servizi fognari – e contemporaneamente pagano alle Province il tributo ecologico e ai gestori del servizio di fognatura un'apposita tariffa.

Si paga senza neppure poter votare – Si paga l'Ici sulle case nelle quali non si risiede senza neppure potere, almeno, protestare col voto (e il più delle volte, proprio per questo, si paga con un'aliquota maggiorata).