



SENATO DELLA REPUBBLICA

Commissione Programmazione economica e Bilancio

Disegno di legge n. 2228
Conversione decreto-legge n. 78/10 recante disposizioni urgenti
per la stabilizzazione finanziaria e la competitività economica

Audizione della Confedilizia

Roma, 9 giugno 2010



Valutazioni generali sulla Manovra

Dell'impianto complessivo della Manovra del Governo la Confedilizia apprezza l'idea di fondo, consistente nella volontà di procedere ad una riduzione del peso dello Stato nell'economia e nella società.

Devono quindi essere accolte con favore le misure finalizzate alla stabilizzazione finanziaria attraverso la diminuzione della spesa pubblica, nelle diverse forme individuate: riduzione delle spese dei Ministeri; eliminazione e accorpamento di enti statali; riduzione e controllo delle spese di Comuni e Province; controllo della spesa sanitaria.

La Manovra ha lo scopo di fornire una risposta urgente ad una situazione di crisi di portata europea sviluppatasi in tempi brevissimi. Tuttavia, la necessità di porre rimedio a una situazione di emergenza può rappresentare l'opportunità per dare vita a un circolo virtuoso capace di spiegare effetti positivi negli anni a venire.

Se nell'immediato, dunque, i tagli alla spesa pubblica hanno lo scopo di fronteggiare la crisi dell'euro e la speculazione internazionale, l'obiettivo più alto deve essere quello di cogliere l'occasione per ripensare *in toto* il rapporto fra spesa pubblica ed entrate fiscali. E' infatti convinzione della Confedilizia che solo percorrendo coerentemente la strada di "affamare la bestia" della spesa pubblica, come si dice negli Stati Uniti, si possa seriamente pensare ad una riduzione della pressione fiscale in tempi ragionevoli.

La disciplina dei fondi immobiliari e le sperequazioni nella fiscalità immobiliare

Con riferimento al settore immobiliare, la norma di maggiore rilievo del decreto governativo è quella contenuta nell'articolo 32. Tale disposizione prevede modifiche alla disciplina civilistica e fiscale dei fondi comuni di investimento,



volte a contrastare – per come si esprime la relazione al provvedimento – “l’utilizzo strumentale dei fondi comuni immobiliari a ristretta base partecipativa finalizzato al godimento dei benefici fiscali previsti dall’attuale normativa”.

In particolare, il decreto provvede a ridefinire la nozione civilistica di fondo comune di investimento, specificandone fra l’altro la funzione economica (raccolta del risparmio tra una pluralità di investitori con la finalità di investire lo stesso sulla base di una predeterminata politica di investimento; autonomia delle scelte di investimento della società di gestione del risparmio), e stabilisce che le società di gestione del risparmio che hanno istituito fondi immobiliari privi dei nuovi requisiti, debbano adottare in tempi definiti le conseguenti delibere di adeguamento. Il decreto prevede inoltre che le società di gestione del risparmio che provvederanno agli adeguamenti in parola, dovranno prelevare e versare all’erario *una tantum*, a titolo di imposta sostitutiva delle imposte sui redditi, un ammontare pari al 5 per cento della media dei valori netti del fondo relativi ai periodi di imposta 2007, 2008 e 2009. Le società di gestione del risparmio che non si adegueranno alle nuove disposizioni, invece, dovranno sciogliersi e pagare la medesima imposta ma con aliquota del 7%.

Lo scopo dichiarato delle novità introdotte con la Manovra è condivisibile, così come efficace è la misura introdotta per perseguirlo, in quanto costituisce l’avvio di un programma di perequazione nel settore della fiscalità immobiliare. E’ necessario però che tale programma venga ulteriormente portato avanti, al fine di restituire equità a un comparto afflitto da forti discriminazioni.

La fiscalità immobiliare è caratterizzata infatti da regimi impositivi notevolmente differenziati in relazione alla natura dei soggetti: ci si riferisce alle differenze esistenti fra tassazione ordinaria del settore immobiliare – in capo a persone fisiche e società immobiliari – e imposizione sui fondi immobiliari e sulle società di investimento immobiliare quotate (Siiq). Differenze che sono particolarmente pronunciate in un settore della fiscalità immobiliare estremamente importante e delicato come è quello della imposizione sulle locazioni.



Ai fini delle imposte sui redditi, la tassazione ordinaria degli immobili prevede che il canone da locazione concorra a formare la base imponibile complessiva delle persone fisiche (portando a una imposizione anche superiore al 50%). Le società immobiliari tradizionali, dal canto loro, sono soggette a Ires e Irap secondo le regole generali.

I fondi immobiliari sono invece esenti dall'Ires e dall'Irap. L'unica forma di imposizione è quella sui proventi dei fondi, sui quali la società di gestione opera una ritenuta del 20%.

Le Siiq – dal canto loro – sono esenti dall'Ires, per il reddito d'impresa derivante dall'attività di locazione immobiliare, e dall'Irap, per il valore della produzione attribuibile all'attività di locazione immobiliare. Inoltre, i conferimenti alle Siiq sono esclusi dall'applicazione dell'Iva e sono soggetti alle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa. Le distribuzioni di utili derivanti dall'attività di locazione sono soggette a ritenute del 20% o del 15%, a seconda della tipologia di contratto utilizzata.

Fermo restando l'apprezzamento per le misure introdotte con la Manovra – in virtù delle quali il regime fiscale di favore non potrà più essere usufruito da parte dei fondi immobiliari a ristretta base partecipativa – la situazione sopra descritta dimostra come l'azione di riequilibrio fra il regime fiscale delle due citate categorie di soggetti, da un lato, e la generalità dei proprietari di immobili, dall'altro, debba essere completata – e ciò può essere attuato già in fase di conversione in legge del decreto – sia a fini di perequazione sia per il recupero di preziose risorse finanziarie.

La cedolare secca sugli affitti

L'eccezionale situazione di difficoltà in cui versano tutti i Paesi dell'Eurozona e la necessità dell'Italia, in particolare, di ricondurre il rapporto tra deficit e Pil al di sotto del 3%, come richiesto dall'Unione europea, rappresentano elementi che non devono portare a rinunciare al varo di una misura che avrebbe il



pregio di essere strutturale nonché – se accompagnata dal completamento dell'azione di perequazione nella fiscalità immobiliare avviata dal Governo, di cui s'è detto – di non incidere sui saldi di bilancio come previsti dalla Manovra.

Ci si riferisce alla previsione di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione (la cosiddetta cedolare secca sugli affitti), la cui introduzione nel nostro ordinamento – pur prevista dai programmi elettorali delle forze sia di maggioranza sia di opposizione e pur ampiamente discussa in sede di esame dell'ultima legge finanziaria – non è stata ancora prevista neppure in forma limitata. L'efficacia dell'introduzione “sperimentale” – proprio nell'ultima Finanziaria – di una tassazione sostitutiva opzionale al 20% per i contratti di locazione “agevolati” stipulati nella provincia dell'Aquila fra persone fisiche, risulta vanificata dalla limitazione della sua applicabilità al solo anno 2010. La caratteristica di questa tipologia di contratti è infatti quella di avere una durata di cinque anni (tre anni, più due di rinnovo) e canoni inferiori a quelli di mercato, in quanto fissati sulla base di accordi fra organizzazioni dei proprietari e degli inquilini. La limitazione ad un solo anno, il 2010, della tassazione al 20%, ha reso pertanto nei fatti inutilizzabile tale strumento, posto che nessun proprietario è disposto a impegnarsi in un contratto a canone calmierato della durata di cinque anni – in un territorio così difficile – in cambio di una riduzione fiscale limitata al solo primo anno.

Le ragioni che militano a favore dell'introduzione di una tassazione sostitutiva dei redditi da locazione sono note e ormai unanimemente condivise. La Confedilizia sostiene da anni che l'introduzione della cosiddetta cedolare secca sugli affitti 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 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, di minore pressione sul mercato della compravendita ecc. A parte i lavori edilizi che si rimetterebbero in moto per ristrutturazioni e riattamenti di immobili oggi non occupati (operazioni chiaramente antieconomiche – anzi, in perdita secca – nella situazione di tassazione odierna).

La difficoltà di accesso al mercato dell’acquisto determina un aumento della domanda di affitto soprattutto da parte di nuove fasce (single, giovani coppie, stranieri, studenti), domanda che non trova sufficiente sbocco a causa dell’alta incidenza sul reddito delle famiglie degli attuali canoni di locazione.

L’introduzione della cedolare secca per tutti i contratti di locazione che la Confedilizia chiede – il costo della quale sarebbe di circa 1,4 miliardi di euro (per i soli contratti “agevolati” sarebbe invece di circa 175 milioni di euro), senza considerare gli inevitabili effetti di recupero di gettito cui darebbe luogo l’ampliamento del mercato e l’emersione del sommerso – contribuirebbe ad aiutare immediatamente 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. Si tratterebbe, dunque, di una vera e propria misura sociale.

In questa difficile congiuntura, la Confedilizia esprime l’auspicio che l’esame parlamentare della Manovra possa rappresentare la sede di elaborazione di una politica di rilancio dell’affitto capace di produrre i benefici ai quali si è fatto sopra riferimento, contribuendo altresì a restituire fiducia ad un settore di importanza cruciale per il Paese. Politica di rilancio che non può che prendere le mosse dall’introduzione – almeno graduale – di una tassazione sostitutiva e limitata dei redditi da locazione.

In favore dell’introduzione della cedolare secca sugli affitti militano anche ragioni legate al rilancio dell’economia. La Confedilizia ha da tempo segnalato come in Italia vi siano, nei soli centri storici, fra i 700 e gli 800 mila immobili



inabitabili (e quindi non affittabili) perché da ristrutturare o da rimettere in pristino, situati nei centri storici. Molti di questi immobili da ristrutturare potrebbero essere destinati all'affitto. Ma perché ciò avvenga, occorre restituire anche solo una minima redditività all'affitto.

La Confedilizia stima che, se anche solo 500 mila di quei 700/800 mila proprietari di immobili inabitabili dessero il via – incentivati dall'introduzione della cedolare secca – ad interventi di ristrutturazione, spendendo tra i 10 e i 20 mila euro per ciascun immobile, sarebbe di circa 7,5 miliardi di euro l'importo dei lavori ai quali si darebbe immediatamente luogo. Lavori che partirebbero immediatamente e che contribuirebbero prontamente all'avvio della ripresa dell'economia, senza contare il gettito fiscale che sarebbe stato garantito allo Stato in termini di Iva e di altre imposte.