

**COMMISSIONI CONGIUNTE BILANCIO  
CAMERA DEI DEPUTATI E SENATO DELLA REPUBBLICA**

**Audizione di Confedilizia  
sulla legge di bilancio 2020**

**Roma, 7 novembre 2019**

## **CEDOLARE SECCA PER I CONTRATTI A CANONE CONCORDATO (art. 4)**

La decisione del Governo di rendere stabile la cedolare secca del 10% per le locazioni abitative a canone calmierato rappresenta un passo avanti importante per un settore, quello della locazione abitativa, che ha forte necessità di essere sostenuto.

La cedolare al 10% esiste da sei anni. È stata introdotta nel 2014 e confermata nel 2017. È una misura sociale, condivisa da forze politiche, sindacati inquilini, operatori ed esperti del settore immobiliare. In questi anni di applicazione ha garantito un'offerta abitativa estesa, favorendo la mobilità di lavoratori e studenti sul territorio. Inoltre, come rileva la nota di aggiornamento del Def, la cedolare ha determinato una riduzione senza precedenti dell'evasione fiscale nelle locazioni. La sua trasformazione in misura strutturale, pertanto, è una scelta di prospettiva di estrema importanza.

Nel merito, va peraltro messo in evidenza un aspetto di indubbia rilevanza. La tecnica legislativa utilizzata per procedere alla stabilizzazione dell'aliquota del 10% – l'intervento in modifica sull'articolo 3 del decreto legislativo n. 23 del 2011, la norma istitutiva della cedolare secca – determina un **effetto indiretto** che limita l'ambito di applicazione dello speciale regime tributario. Essa, infatti, causa l'esclusione dall'applicazione dell'aliquota del 10% di tutti i contratti di locazione a canone calmierato stipulati nei Comuni per i quali sia stato deliberato, negli ultimi cinque anni precedenti il 28 maggio 2014, data di entrata in vigore della legge di conversione del decreto-legge istitutivo dell'aliquota del 10% (il n. 47 del 2014, convertito dalla legge n. 80 del 2014), lo stato di emergenza a seguito del verificarsi degli eventi calamitosi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera c), della legge 24 febbraio 1992, n. 225. E poiché – per effetto dei diversi provvedimenti emanati nel lasso di tempo considerato – la condizione richiamata nella norma risulta essere presente in pressoché tutti i Comuni italiani, la conseguenza dell'intervento normativo è quella dell'esclusione dal regime in questione, a partire dal 2020, di molte migliaia di Comuni nei quali esso ha trovato applicazione nei sei anni di sua vigenza (dal 2014 al 2019), limitandolo ai soli centri considerati "ad alta tensione abitativa" (716 Comuni).

Si confida, al proposito, in una valutazione del Parlamento circa la possibilità di disporre in via definitiva l'applicabilità della cedolare del 10% in tutto il territorio nazionale, di fatto mantenendo – come detto – la situazione in essere dall'anno 2014 ma migliorandola in termini di chiarezza per i contribuenti interessati.

Si coglie l'occasione per chiedere un intervento legislativo che faccia chiarezza anche sulla portata della norma della legge di conversione del "decreto crescita" (d.l. n. 34

del 2019) che, con l'intenzione di abrogare l'obbligo di comunicazione della cedolare secca in caso di proroga di un contratto per il quale si è già optato per tale regime, in realtà ha soppresso esclusivamente la sanzione specifica prevista al comma 3 dell'art. 3 del d.lgs. n. 23 del 2011.

Sul punto si era espresso anche il Servizio Bilancio del Senato nella Nota di lettura relativa all'A.S. 1354: "Si registra un disallineamento tra quanto si legge in rubrica (nella quale si parla di soppressione dell'obbligo di comunicazione) e la portata normativa della disposizione che si limita a far venir meno la sanzione prevista per il caso di inadempimento dell'obbligo. Poiché la sanzione è dalla disciplina vigente posta a presidio dell'ottemperanza dell'obbligo comunicativo che permarrrebbe pur potendo risentire, nella pratica attuazione, dell'assenza dell'efficacia deterrente della sanzione, andrebbero escluse conseguenze pregiudizievoli all'azione dell'Amministrazione finanziaria in tema di accertamento dei redditi rivenienti dalle locazioni in materia".

### **MANCATA CONFERMA DELLA CEDOLARE PER I NEGOZI**

Con la manovra dello scorso anno è stata avviato un sistema di tassazione sostitutiva dei redditi da locazione di immobili ad uso diverso dall'abitativo, attraverso l'introduzione di una cedolare secca per i soli contratti stipulati nell'anno 2019 aventi ad oggetto unità immobiliari classificate nella categoria catastale C/1, di superficie fino a 600 metri quadrati.

I motivi di tale – pur timida – misura, sono noti. Da alcuni anni, la redditività di tali beni si è fortemente ridotta, fino in molti casi ad annullarsi. Le imposte statali e locali (almeno 7: IRPEF, addizionale regionale IRPEF, addizionale comunale IRPEF, IMU, TASI, imposta di registro, imposta di bollo) raggiungono un livello tale da erodere gran parte del canone di locazione, anche per via della irrisoria deduzione IRPEF per le spese, pari al 5%. Un onere che arriva a sfiorare il 100% se alle tasse si aggiungono, appunto, le spese (di manutenzione, assicurative ecc.), alle quali il proprietario-locatore deve comunque far fronte, e l'eventuale indennità di avviamento (senza considerare il rischio morosità e quello di sfritto).

La situazione di questo comparto è molto grave, e per giunta acuita dalla presenza di una legislazione vincolistica ormai datata, che impedisce a proprietari e inquilini di concordare liberamente gli elementi essenziali del contratto e che quindi rende difficile l'incontro di domanda ed offerta, in particolare in caso di apertura di nuove attività da parte di giovani. La conseguenza è che, nelle strade delle città, aumentano i locali vuoti. E questo porta, sovente, a una maggiore insicurezza e al degrado dei

luoghi. La riduzione dell'imposizione sui locali commerciali – se confermata – potrebbe incentivare la loro locazione, contribuire a vivacizzare l'economia locale e, al contempo, aumentare la sicurezza dei cittadini.

Alla luce di queste considerazioni, stupisce molto la mancata conferma – almeno in termini di rinnovo annuale – della norma contenuta nella legge di bilancio per il 2019 (articolo 1, comma 59, legge n. 145 del 2018). Si confida che il Parlamento voglia intervenire al fine di non interrompere un sistema, appena avviato, che non ha neppure avuto modo di esprimere le sue potenzialità.

## **UNIFICAZIONE IMU-TASI (art. 95)**

### **Considerazioni generali**

A distanza di otto anni dall'introduzione dell'IMU sperimentale attraverso la “manovra Monti” (alla quale si è poi affiancata la TASI), si ritiene che qualsiasi intervento sulla disciplina dell'imposizione locale sugli immobili debba avere caratteri di incisività, da un lato dal punto di vista della riduzione del carico di tassazione, dall'altro sul piano dell'eliminazione di palesi iniquità che caratterizzano l'attuale normativa. Tali caratteri di incisività sono assenti dal testo contenuto nel disegno di legge di bilancio che, anzi, per alcuni aspetti si appalesa come addirittura peggiorativo rispetto all'attuale regime.

La sintesi dell'intervento è ben illustrata in questo passaggio del dossier 181 sul disegno di legge di bilancio, curato dal **Servizio Studi del Senato**: “Viene prevista una sola forma di prelievo patrimoniale immobiliare che ricalca, in gran parte, la disciplina IMU e, dunque, riprende l'assetto anteriore alla legge di stabilità 2014”.

### **La conferma dei “moltiplicatori Monti”**

Le rilevazioni Istat sull'andamento dei prezzi delle case confermano lo stato di crisi del mercato immobiliare italiano, unico in Europa a soffrire. Rispetto al 2010, i prezzi delle abitazioni esistenti risultano in calo – secondo l'Istituto di statistica – del 23,7 per cento.

**FIGURA 1. INDICI DEI PREZZI DELLE ABITAZIONI NUOVE ED ESISTENTI (IPAB)**

I trimestre 2010 - I trimestre 2019 (base 2010=100) (a) (b)



(a) La scelta del 2010 come anno base è da ricondursi esclusivamente a ragioni grafiche.

(b) I dati del primo trimestre 2019 sono provvisori.

La realtà, peraltro, è ancora più grave: in molte zone d'Italia si registrano diminuzioni superiori e non si contano i casi di valori azzerati per effetto dell'assenza di compratori disposti ad acquistare.

In questa situazione, si rivela indispensabile l'inizio di un'opera di demolizione della patrimoniale immobiliare che costituiva massima parte di quella manovra e che, nonostante il dichiarato carattere "sperimentale" della stessa, è tuttora in essere (salvo l'eliminazione, operata – con qualche eccezione – nel periodo del Governo Renzi, della componente riguardante l'abitazione principale): 22 miliardi di euro l'anno, 183 dal 2012 a oggi. Si tratterebbe – oltre che di una misura di equità – di un modo per favorire una ripresa dei consumi e delle molteplici attività economiche collegate all'edilizia, con riflessi positivi sull'occupazione.

Senonché, il disegno di legge di bilancio conferma nella loro totalità i moltiplicatori catastali che la manovra Monti aumentò da un giorno all'altro in misura relevantissima al fine di determinare la quasi triplicazione della tassazione patrimoniale sugli immobili. E lo fa, oltretutto, nonostante un contesto di mercato che – come sopra segnalato – ha visto ridursi in media di quasi il 25% il prezzo delle abitazioni rispetto al periodo pre-IMU e almeno in altrettanta misura quello degli altri immobili.

### **L'aumento delle aliquote di base: dal 7,6 all'8,6 per mille e dal 4 al 5 per mille**

L'articolo 95, comma 17, prevede che l'aliquota di base per gli immobili diversi dall'abitazione principale sia pari all'**8,6 per mille**, con possibilità – per i Comuni – di aumentarla sino al 10,6 per mille o diminuirla fino all'azzeramento. Dal canto suo, il comma 11 fissa nel **5 per mille** l'aliquota di base per l'abitazione principale (nei casi di imposizione), con possibilità – per i Comuni – di aumentarla sino al 6 per mille o diminuirla fino all'azzeramento.

**Non si ritiene sussistano fondate ragioni a giustificazione di tali incrementi.** Nelle due fattispecie considerate, infatti, le precedenti aliquote di base IMU – rispettivamente pari al **7,6 per mille** e al **4 per mille** – sono coesistite, sia in presenza della sola IMU sia in presenza di IMU e TASI, con i limiti massimi confermati con il disegno di legge di bilancio, vale a dire 10,6 per mille (salvo alcuni Comuni, su cui si veda il paragrafo seguente) e 6 per mille.

Peraltro, alla mancanza di ragioni che giustifichino gli aumenti in questione deve aggiungersi il rischio che essi – pur essendo riferiti ad aliquote “di base” e non ad aliquote massime – siano comunque forieri di aumenti di tassazione, come nel caso di quei Comuni che non abbiano istituito la TASI e che abbiano deliberato un'aliquota di base per gli immobili diversi dall'abitazione principale inferiore all'8,6 per mille, i cui amministratori potrebbero essere “facilitati” a modificare in aumento l'aliquota in questione per evidenti ragioni legate al nuovo dettato normativo.

### **L'aliquota massima maggiorata all'11,4 per mille per 295 Comuni**

L'articolo 95, comma 18, mette a regime una misura che avrebbe dovuto essere eliminata già da alcuni anni, vale a dire la possibilità di disporre la maggiorazione Tasi dello 0,8 per mille da parte dei Comuni che nel 2015 abbiano utilizzato tale maggiorazione per immobili soggetti dal 2016 alla Tasi (abitazioni principali delle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e altri immobili).

Si tratta, infatti, di una previsione di particolare iniquità: nel 2015 tale maggiorazione aveva – per legge – lo scopo di finanziare detrazioni o altre misure per l'abitazione principale. Dal 2016, invece, ai Comuni è stato concesso di applicare l'aumento in parola in modo incondizionato. Con il risultato di consentire ad un considerevole numero di amministrazioni locali di disporre aliquote IMU-TASI fino all'11,4 per mille anziché fino al 10,6 per mille (limite ordinario).

Sancire addirittura in via definitiva una misura del genere significa disporre – con una norma di dubbia legittimità costituzionale – che un numero limitato di Comuni (295, tra i quali Roma e Milano) possa usufruire di un limite massimo di tassazione maggiore rispetto a quello di tutti gli altri Comuni, senza alcuna motivazione che giustifichi tale differenziazione.

### **La conferma della tassazione dei fabbricati inagibili o inabitabili**

Il disegno di legge di bilancio non elimina l'assoggettamento a tassazione degli immobili "inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati", confermando la mera riduzione al 50% della relativa base imponibile (che li accomuna a fattispecie tutt'affatto diverse, come sono quelle degli immobili di interesse storico o artistico e quelli concessi in comodato a parenti).

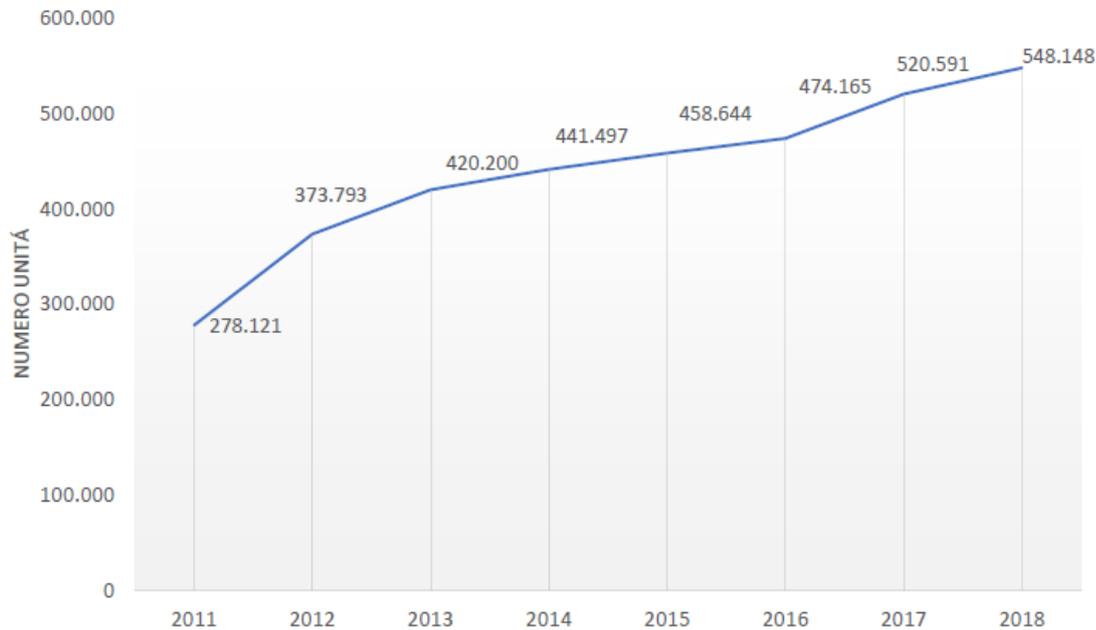
Si ritiene, invece, che qualsiasi intervento normativo sulla disciplina IMU-TASI non possa non prevedere l'eliminazione di una forma di imposizione patrimoniale particolarmente iniqua come quella che colpisce immobili che non hanno – neppure astrattamente – la possibilità di generare un qualsiasi beneficio in capo al proprietario, né in termini di utilizzo diretto, né in termini di redditività, né in termini di commerciabilità.

Oltre a rappresentare un'elementare misura di civiltà, l'eliminazione di tale tassazione contribuirebbe anche a mitigare un fenomeno che si verifica ormai da alcuni anni in Italia, consistente nella volontaria riduzione in ruderi degli immobili, da parte dei proprietari, finalizzata ad evitare il pagamento delle imposte patrimoniali.

Nel 2018, il numero delle "unità collabenti" – vale a dire, appunto, degli immobili ridotti in ruderi a causa del loro accentuato livello di degrado, inquadrati nella categoria catastale F2 – è cresciuto del 5,3% rispetto al 2017. Ma il dato più significativo è quello che mette a confronto il periodo pre e post IMU: rispetto al 2011, gli immobili ridotti alla condizione di ruderi sono raddoppiati, passando da 278.121 a 548.148 (+ 97%).

Si tratta di immobili, appartenenti per il 90% a persone fisiche, che raggiungono condizioni di fatiscenza per il semplice trascorrere del tempo o, appunto, per effetto di atti concreti dei proprietari finalizzati ad evitare almeno il pagamento dell'IMU e della TASI (ad esempio, attraverso la rimozione del tetto).

### Unità collabenti



Elaborazioni Confedilizia su dati Agenzia delle entrate

### Gli immobili non abitati e senza mercato

Oltre a quella degli immobili “inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati”, un’altra “categoria” di immobili in situazione di particolare sofferenza – sui quali, quindi, il carico di tassazione patrimoniale produce effetti ancora più penalizzanti – è quella degli immobili non abitati dai proprietari e privi (al momento) di qualsiasi interesse da parte di possibili acquirenti o di potenziali conduttori: immobili, insomma, del tutto privi di mercato.

Si tratta di fabbricati situati, per lo più, nelle aree periferiche delle città (ma sempre più anche in quartieri non distanti dalle zone centrali) e nelle aree interne del nostro Paese, in Comuni di piccole dimensioni.

Un intervento legislativo in materia di tassazione patrimoniale sugli immobili che non si ponesse l’obiettivo di porre rimedio almeno a queste situazioni di estrema criticità sarebbe difficilmente comprensibile.

Ad avviso di Confedilizia, ferma restando la più ampia esigenza di una generale riduzione di un carico di tassazione estremamente penalizzante per il comparto immobiliare, la selezione di alcuni “casi limite” potrebbe essere salutata come un “atto di

buona volontà” dal quale partire per successive, più estese azioni di riforma della tassazione gravante sul settore.

In particolare, alla luce delle considerazioni sopra esposte, potrebbero essere varate specifiche norme di esenzione:

- per le unità immobiliari prive di mobili e suppellettili e sprovviste di contratti attivi di fornitura dei servizi pubblici a rete (si tratta di previsione normalmente prevista, nei regolamenti comunali, per disporre l'esclusione dall'applicazione della tassa rifiuti);
- per gli immobili situati in Comuni con una popolazione inferiore, ad esempio, a tremila abitanti.

### **La conferma della tassazione IRPEF degli immobili non locati**

Il disegno di legge di bilancio (articolo 95, comma 43) conferma la sottoposizione ad IRPEF degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso Comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale.

Gli immobili in questione sono generalmente quelli che i locatori (per la stragrande maggioranza piccoli proprietari) intendono concedere in locazione, senza peraltro trovare inquilini disponibili.

In molti casi gli immobili non vengono poi locati perché bisognosi di ristrutturazioni, per effettuare le quali i proprietari non dispongono dei mezzi necessari.

La norma sulla tassazione IRPEF degli immobili non locati è peraltro in palese contraddizione con la ridottissima tassazione degli immobili invenduti e non locati delle imprese. Per questi ultimi, infatti è stata fortemente ridotta (con previsione di futura esenzione) l'imposta sul presupposto – condivisibile – di non tassare quello che è solo un costo per l'impresa. Per gli immobili delle persone fisiche che si trovano in una situazione analoga rispetto a quelli delle imprese, si mantiene la tassazione IMU completa, alla quale si aggiungono altre quattro imposte: l'IRPEF, l'addizionale regionale IRPEF, l'addizionale comunale IRPEF e la TARI.

### **La conferma della discriminazione delle unità immobiliari A/1, A/8 e A/9**

Il disegno di legge prevede (art. 95, comma 3) che il presupposto dell'IMU sia costituito dal possesso di immobili, aggiungendo che il possesso di un'**abitazione principale** o assimilata non costituisce presupposto dell'imposta, “salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9”.

Dal canto suo, il comma 10 esclude le unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 dalla riduzione del 50% della base imponibile prevista per le **unità immobiliari concesse in comodato** dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che le utilizzano come abitazione principale, a condizione che il contratto sia registrato e che il comodante possieda un solo immobile in Italia e risieda anagraficamente nonché dimori abitualmente nello stesso comune in cui è situato l'immobile concesso in comodato.

Con riferimento alle due ipotesi considerate, deve in primo luogo porsi il problema dell'opportunità, o meno, di discriminare determinate categorie di abitazioni rispetto ad altre. Se la scelta è quella di esentare da imposizione l'abitazione principale (primo caso) e di favorire la messa a disposizione di unità immobiliari fra parenti prossimi (secondo caso), non si vedono ragioni per derogare a tale impostazione per alcune tipologie di immobili.

In ogni caso, anche a voler ammettere la giustezza di tale impostazione, il criterio utilizzato – in essere ormai da molti anni – non è assolutamente tale da garantire una selezione degli immobili di maggior pregio.

In particolare, quanto alle **unità immobiliari accatastate in A/1** ("Abitazioni di tipo signorile"), se si consultano i dati dell'Agenzia delle entrate relativi a tutti i capoluoghi di provincia, ci si accorge che le abitazioni collocate in questa categoria catastale hanno in Italia una **distribuzione del tutto disomogenea**, a dimostrazione del fatto che il classamento catastale fornisce una rappresentazione contraddittoria della realtà. Vi sono infatti intere province nel cui territorio gli immobili di categoria A/1 si contano in poche (o nessuna) unità (Oristano = 0; Potenza = 5; Teramo = 6) e altre dove sono addirittura migliaia (Genova = 4.279; Firenze = 3.672), ma senza proporzioni coerenti (ad esempio, 3.309 a Milano, 970 in meno rispetto a Genova e meno anche rispetto a Firenze, due province di gran lunga inferiori per dimensione e numero di abitanti).

Si tratta, inoltre, di un criterio che – in particolare per le abitazioni in A/1 – è tale addirittura da violare il principio della **riserva di legge** di cui all'articolo 23 della Costituzione. Ciò, in quanto l'inquadramento in tale categoria catastale – in assenza di riferimenti normativi – è determinato dalle decisioni dell'Agenzia delle entrate, per di più agevolate dalle attività di riclassamento massive operate anche su sollecitazione dei Comuni.

Qualora, dunque, si intendesse mantenere – come Confedilizia non ritiene opportuno – una distinzione nella tassazione sulla base del pregio degli immobili, occorre

rebbe affidarsi a criteri oggettivi, ad esempio prendendo le mosse dal decreto ministeriale 2 agosto 1969 (che indicava le “caratteristiche delle abitazioni di lusso”), di cui potrebbero essere aggiornati i parametri.

### **Deducibilità dalle imposte sui redditi**

Il disegno di legge di bilancio prevede che l’IMU relativa agli immobili strumentali sia deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall’esercizio di arti e professioni.

Al proposito – ferma restando l’esigenza di addivenire ad una previsione di generale deducibilità dell’Imu dalle imposte sui redditi, anche da parte delle persone fisiche – si evidenzia l’urgenza di superare un’inaccettabile discriminazione, da questo come da altri punti di vista, di una particolare categoria di immobili di impresa.

Per gli immobili strumentali, infatti, si pone un serio problema con riguardo alle unità abitative locate a terzi. L’articolo 43 del TUIR considera infatti in ogni caso strumentali i beni immobili per natura (cioè tutti quelli diversi dall’abitativo) anche se non utilizzati o locati a terzi; leggendo la norma *a contrario* si evince che i beni immobili abitativi non sono strumentali se locati a terzi; sono invece strumentali solo se utilizzati direttamente (es. un appartamento usato come sede della società).

Tale impostazione, invariata da decenni, e valida per la generalità del reddito d’impresa, considera non strumentali le abitazioni locate perché non utilizzate direttamente.

Al fine di superare tale discriminazione, le disposizioni sulla deducibilità dell’IMU dovrebbero contenere una specificazione del seguente tenore: “Si considerano strumentali gli immobili abitativi e relative pertinenze utilizzati nell’esercizio di impresa, anche se locati a terzi”.

### **L’eliminazione di ogni riferimento ai servizi**

Confedilizia auspica da tempo la sostituzione degli attuali tributi locali (in particolare IMU e TASI, ma senza dimenticare la TARI) con un unico tributo, fondato sul principio del beneficio. Un’imposizione locale moderna, infatti, dovrebbe basarsi sul rapporto con il territorio e quindi con i servizi forniti dall’ente locale al cittadino-contribuente. E una vera tassa sui servizi dovrebbe realizzare un effettivo, e controllabile, collegamento fra tributo versato dal contribuente e quantità e qualità dei servizi ricevuti dallo stesso contribuente.

Un primo mattone nella costruzione di un moderno tributo collegato ai servizi è stato realizzato con l'introduzione della TASI, il cui presupposto impositivo è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo, di fabbricati e di aree edificabili.

Per tale tributo, la legge impone ai Comuni di stabilire con regolamento, fra l'altro, "l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta".

Si tratta – come è evidente – di importanti garanzie per il cittadino-contribuente, per la prima volta messo dalla legge nelle condizioni di controllare l'operato dell'amministrazione comunale, in particolare sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse riscosse tramite il prelievo tributario.

Ebbene, il disegno di legge di bilancio, nel procedere all'eliminazione della TASI, omette di recuperarne la fondamentale tutela a garanzia dei contribuenti consistente, appunto, nell'obbligo per i Comuni di approvare con regolamento l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di essi, dei relativi costi alla cui copertura il tributo è diretto.

La "nuova" IMU, così come strutturata nella proposta in esame, si confermerebbe invece la patrimoniale che è già e perderebbe l'unica componente legata ai servizi attualmente presente nella tassazione comunale.

Inoltre, l'eliminazione della TASI si risolverebbe anche in aumento di tassazione in capo ai proprietari. La legge che la istituisce, infatti, prevede che, nel caso in cui l'unità immobiliare sia occupata da un soggetto diverso dal titolare del diritto reale sulla stessa, l'occupante versi la TASI in una misura, stabilita dal Comune, compresa fra il 10 e il 30 per cento dell'ammontare complessivo (salvo il caso dell'utilizzo quale abitazione principale da parte dell'occupante).

Del resto, un moderno tributo sui servizi dovrebbe essere a carico del fruitore di tali servizi e quindi – nel caso dell'imposizione fondata sul cespite immobiliare – dell'utente dell'immobile, e cioè di chi lo occupa (in caso di locazione, dunque, dell'inquilino).

Solo in questo modo può aversi, soprattutto sul fronte della spesa, quella responsabilizzazione degli enti locali che è connaturata a qualsiasi forma di reale federalismo. Una responsabilizzazione che avrebbe effetti anche sull'azione dei Governi nazionali. I quali – per restare al settore immobiliare – non avrebbero più la possibilità di realizzare con disinvoltura operazioni come quella attuata con la citata "manovra Mon-

ti” del 2011, quando è stato sufficiente disporre l’aumento da 100 a 160 di un semplice moltiplicatore per determinare la triplicazione della tassazione sulle case e, per effetto di essa, la distruzione del settore immobiliare e dei mille altri ad esso collegati.

Qualsiasi ipotesi di nuovo tributo sostitutivo delle attuali IMU e TASI, pertanto, dovrebbe – a giudizio di Confedilizia – prevedere i citati obblighi di trasparenza in capo ai Comuni e una significativa componente del prelievo a carico degli occupanti degli immobili.

### **PROROGA DETRAZIONE PER LE SPESE DI RIQUALIFICAZIONE ENERGETICA E DI RISTRUTTURAZIONE EDILIZIA (art. 19)**

L’articolo 19 del disegno di legge dispone la proroga per l’anno 2020 delle detrazioni spettanti per le spese sostenute per interventi di efficienza energetica (nelle singole unità immobiliari), di ristrutturazione edilizia e per l’acquisto di mobili e di grandi elettrodomestici (articoli 14 e 16, d.l. n. 63/2013).

La proroga degli incentivi potenziati è in sé positiva. Per una maggiore efficacia degli stessi, tuttavia, sarebbe opportuno **prevedere una proroga più ampia** (ad esempio fino al 31 dicembre 2021, in conformità con altri incentivi in essere) per dare la possibilità ai contribuenti di organizzarsi al meglio.

L’esigenza di avere una proroga più lunga è maggiormente avvertita per gli interventi relativi alle parti comuni degli edifici condominiali; deve infatti considerarsi che le norme e le prassi condominiali richiedono tempi non brevi per l’approvazione dei lavori (dovendosi passare dalla prima convocazione in cui si discute la questione alla delibera di approvazione dei lavori, fino alla costituzione del fondo spese mediante la riscossione delle quote condominiali).

Inoltre, potrebbero essere apportate delle modifiche migliorative alle misure in atto, inserendo innanzitutto dei **correttivi per rendere effettivo il diritto alla integrale fruizione delle detrazioni** (tutte, nessuna esclusa, e compreso il nuovo “Bonus facciate” di cui all’art. 25 del disegno di legge in esame). Infatti, numerosi contribuenti – non solo gli incapienti “legali” (che non hanno imposte in quanto azzerate da detrazioni per lavoratori e pensionati) ma anche coloro che, pur avendo redditi, non hanno imposta sufficiente da cui detrarre gli oneri – si possono trovare nella condizione di dover sostenere spese, anche gravose (ad esempio deliberate dal condominio) senza poter fruire integralmente delle detrazioni.

Si pensi al caso di colui che esegue l'intervento e perde in corsa (e cioè dopo aver maturato il diritto alla fruizione delle detrazioni) la propria capacità reddituale (per esempio a causa della perdita del posto di lavoro) oppure di chi non abbia fin dall'origine un'IRPEF così capiente da assorbire detrazioni di importo, spesso, veramente importante; o ancora si pensi a colui che abbia un'età avanzata e tema di avere un'aspettativa di vita minore rispetto al periodo necessario per usufruire delle detrazioni.

Per risolvere tali incongruenze, si potrebbe prevedere un meccanismo che permetta lo scomputo della quota non fruita anche dalla eventuale cedolare secca pagata dal contribuente stesso (ampliando così la capienza) ed il riporto in avanti delle detrazioni residue (cioè la possibilità di godere delle detrazioni in anni successivi oltre ai 10 o 5 previsti a seconda dei casi). Per le persone anziane, il meccanismo potrebbe essere quello di consentire loro di scegliere di usufruire delle detrazioni in un numero minore di anni.

Da un altro punto di vista, sarebbe opportuno, per incentivare la riqualificazione del patrimonio immobiliare anche delle **società immobiliari**, prevedere che il "Bonus ristrutturazioni" – e quindi anche il nuovo "Bonus facciate" di cui all'art. 25 del progetto di legge in esame – possa essere usufruito dai soggetti IRES.

Inoltre, si potrebbe estendere a tutte le tipologie di lavori cui si applica il "Bonus ristrutturazioni" – e quindi anche per il nuovo "Bonus facciate" di cui all'art. 25 del progetto di legge in esame – la possibilità di fruire delle detrazioni con il meccanismo della **cessione del credito** oppure del cd. **sconto in fattura**.

Si dovrebbe, inoltre, agire per porre rimedio ad una situazione che rischia di bloccare (o non incentivare) il mercato degli investimenti in immobili da riqualificare e poi locare. Le **imprese di gestione** (ma in generale tutti i titolari di reddito da impresa) secondo una costante interpretazione dell'Agenzia delle entrate (risoluzione n. 340/E del 2008) non possono fruire dell'"Ecobonus" per interventi su unità abitative locate (in quanto non sarebbero beni strumentali). Recentemente, in merito è intervenuta la Corte di Cassazione che, con le sentenze n. 19815 e 19816, depositate entrambe il 23 luglio 2019, ha finalmente chiarito che l'interpretazione dell'Agenzia non è fondata in quanto la norma non prevede limitazioni di tal genere per le società. Anziché attendere un *revirement* dell'Agenzia, si potrebbe agire con una norma di interpretazione autentica.

## **BONUS FACCIATE (ART. 25)**

La norma introduce la detraibilità dall'IRPEF del 90% delle spese documentate, sostenute nell'anno 2020, relative agli interventi edilizi, ivi inclusi quelli di manutenzione ordinaria, finalizzati al recupero o restauro della facciata degli edifici, senza limiti di spesa e nell'osservanza delle altre disposizioni di cui all'art. 16-*bis* del TUIR.

L'incentivo in sé è positivo. Per dare slancio e appetibilità alla misura (di per sé molto importante e apprezzata sia per i benèfici effetti sul tessuto cittadino, sia per le ricadute sull'indotto che si muove intorno all'immobiliare), sarebbe opportuno fin da subito:

- 1) prevedere l'estensione del meccanismo della cessione o dello sconto in fattura;
- 2) disporre che il "Bonus facciate", con la sua detrazione maggiorata del 90%, attragga a sé gli eventuali lavori, eseguiti insieme all'intervento edilizio finalizzato al recupero o restauro della facciata, che danno diritto a "Bonus" diversi (per esempio quelli per l'efficientamento energetico, per il miglioramento del rischio sismico oppure altri interventi eseguiti sempre sulla base dell'art. 16-*bis* TUIR). Tale effetto attrattivo, nel caso non vi sia la possibilità di estendere al "Bonus facciate" la facoltà di usufruire della detrazione tramite il meccanismo della cessione del credito oppure il meccanismo del cd. sconto in fattura, dovrebbe essere opzionale.

Qualora non fosse percorribile la direzione indicata nel punto 2), e quindi, nel caso in cui operi la cumulabilità del "Bonus facciate" con altri eventuali "Bonus" per interventi eseguiti in concomitanza con il recupero o il restauro della facciata, per facilitare il contribuente si potrebbe introdurre una norma sulla base della quale l'esecutore delle opere è tenuto a dichiarare in fattura la parte di spesa relativa all'intervento edilizio finalizzato al recupero o restauro della facciata.

## **RINEGOZIAZIONE CONTRATTI LOCAZIONE PASSIVA (art. 73)**

L'articolo 73 riguarda i contratti di locazione passiva di immobili di proprietà privata utilizzati dalle amministrazioni dello Stato per usi istituzionali.

La norma prevede la rinegoziazione del canone, il quale dovrà essere commisurato al valore minimo locativo fissato dall'Osservatorio del mercato immobiliare ridotto del 15 per cento. Ciò, con riferimento sia ai contratti in corso, per i quali, ove la proposta non venga accettata, si prevede la prosecuzione fino alla naturale scadenza, sia ai contratti venuti a scadenza alla data di entrata in vigore della norma de qua,

per i quali la riduzione del canone nella misura indicata viene posta come condizione per il rinnovo.

Si tratta di una previsione che non può essere condivisa. Andandosi ad aggiungere ad altre misure di contenimento della spesa pubblica per canoni di locazione passiva in danno ai locatori privati, la norma in questione, infatti, non fa altro che penalizzare ancora di più, e ancora una volta, costoro, disincentivando questa particolare forma di investimento immobiliare che al contrario, se supportata, potrebbe senz'altro contribuire a dare nuova linfa ad un settore che, a causa della gravosa tassazione, si trova, da anni, in una preoccupante crisi.

### **INCENTIVI ALLE SOCIETÀ IMMOBILIARI**

Si evidenzia l'urgenza di superare un'inaccettabile discriminazione di una particolare categoria di immobili di impresa. In particolare, per gli immobili abitativi si pone un serio problema con riguardo alle unità locate a terzi, soprattutto per le società di gestione immobiliare (quelle, cioè, che hanno per oggetto principale la locazione).

L'articolo 43 del Testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) considera, infatti, in ogni caso strumentali i beni immobili utilizzati esclusivamente per l'esercizio dell'impresa da parte del possessore, con l'ulteriore precisazione che gli immobili non suscettibili di diversa utilizzazione senza radicali trasformazioni – cioè tutti quelli diversi dall'abitativo, definiti pertanto “strumentali per natura” – si considerano strumentali anche se non utilizzati o locati a terzi; leggendo la norma a contrario, si evince che i beni immobili abitativi sono strumentali solo se utilizzati direttamente (es.: un appartamento usato come sede della società) e sono definiti “strumentali per destinazione”, mentre non sono strumentali se locati a terzi, ancorché detti immobili costituiscano, per le società di gestione immobiliare, proprio lo strumento per l'attività d'impresa.

Tale impostazione, invariata da decenni e valida per la generalità del reddito d'impresa, secondo cui non sono strumentali le abitazioni locate perché non utilizzate direttamente, comporta una grave penalizzazione per un settore vitale per l'economia nazionale e un freno a nuovi investimenti.

In questo modo, pur riconoscendosi l'esistenza di un'attività imprenditoriale da parte delle società di gestione immobiliare, si nega la strumentalità ad alcuni immobili per il solo fatto di essere gli stessi locati a terzi. Si è creata così una distinzione paradossale per cui l'attività delle imprese immobiliari di gestione sarebbe l'unica attività imprenditoriale esercitata senza beni strumentali.

Si rende indispensabile superare tale discriminazione provvedendo a meglio definire la natura strumentale dei beni, comprese le unità abitative, destinati alla locazione da parte delle medesime imprese.

Si propone di valutare:

- a) un'equiparazione, a tutti gli effetti, agli immobili strumentali degli immobili abitativi posseduti e locati dalle società immobiliari di gestione;
- b) ovvero, in subordine, un'equiparazione ai fini di singole disposizioni incentivanti:
  - b-1) considerando strumentali tali beni immobili – in quanto strumento per l'attività di locazione – ai fini della deduzione parziale dell'Imu sui “capannoni”;
  - b-2) rivedendo le interpretazioni dell'Agenzia delle entrate (come quella di cui alla risoluzione n. 340 del 2008), per effetto delle quali dette società sono escluse dall'Ecobonus, mentre esse potrebbero contribuire a reimmettere sul mercato immobili di qualità, con indubbio vantaggio per l'economia nazionale.