

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI VIGILANZA
SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA**

**Audizione di Confedilizia
nell'ambito dell'indagine conoscitiva per una riforma della
fiscalità immobiliare: equità, semplificazione e rilancio del set-
tore.**

Roma, 17 aprile 2019

Introduzione

In un quadro macroeconomico caratterizzato da un indebolimento della domanda globale e da incertezze relative all'andamento delle variabili domestiche (in particolare per consumi di beni durevoli e investimenti privati), resta vero che le pubbliche finanze debbano caratterizzarsi per un deficit strutturale che si avvicina in maniera più o meno lenta al pareggio di bilancio, in funzione della rilevanza data all'obiettivo "keynesiano" di politiche di bilancio espansive.

Tuttavia, rispetto al tema generale dei saldi di finanza pubblica il tema connesso della *composizione* delle manovre di finanza pubblica – sia dal lato della spesa che della tassazione – riceve di fatto un'attenzione molto minore nei dibattiti pubblici, benché la sua importanza sia del tutto comparabile.

In primis, la dettagliata analisi econometrica di Alberto Alesina, Carlo Favero e Francesco Giavazzi (Alesina *et al.* 2019) mostra chiaramente come la modalità più efficace nel ridurre il debito pubblico senza danneggiare la crescita economica nel medio-lungo termine – e senza imporre costi eccessivi nel breve – consista nell'intervenire con riduzioni dal lato della spesa pubblica invece che con aggravii della tassazione. L'esperienza italiana di consolidamento fiscale – con l'eccezione delle riforme pensionistiche Maroni e Fornero ed alcune esperienze di *spending review* (Tremonti, Bondi e Cottarelli) – ha purtroppo preso la strada opposta. Peraltro, è di tutta evidenza come una *spending review* rigorosa e intelligente sulla parte corrente della spesa sia condizione necessaria per dare più risorse all'economia privata, come ad esempio attraverso proposte fattibili di riforma dell'Irpef attraverso una riduzione del numero e del livello delle aliquote (cosiddetta *flat tax*).

In Italia la strada del consolidamento fiscale tramite aumento delle imposte ha poi caratteristiche ancora più spiacevoli, sotto la forma di un aumento delle imposte sulla proprietà immobiliare che vale a oggi 11 miliardi di euro in più rispetto al periodo pre-2012 (passaggio dall'Ici all'Imu). Ancora recentemente il Fondo Monetario Internazionale sembra aderire nettamente a quella "visione Ocse", la quale si incentra sui presunti effetti di crescita di una ripartizione delle imposte (*tax mix*) che sia maggiormente spostata verso il prelievo sulla ricchezza, e in particolare su quella immobiliare. Sotto questo profilo, il dibattito internazionale e nazionale è stato largamente influenzato da questa "vi-

sione Ocse” su tassazione e crescita (in particolare: Arnold et al. 2011). Sulla base di risultati econometrici – che, sulla base di studi successivi, sono da ritenersi non robusti – tale visione suggerisce come lo spostamento del prelievo fiscale dalla tassazione diretta a quella indiretta, e dalla tassazione del reddito a quella della proprietà, avrebbe effetti significativamente positivi sulla crescita economica nel lungo termine.

Al contrario, un recentissimo lavoro di Baiardi *et al.* (2018), pubblicato su *International Tax and Public Finance*, smentisce la robustezza empirica di questa “visione Ocse” sul *tax mix*: più precisamente, utilizzando tecniche econometriche maggiormente prudenti sulla precisione delle stime ed allargando l’analisi a un numero maggiore di paesi Ocse e di anni (dal 1971 al 2014), gli autori verificano come l’effetto positivo nel lungo termine di uno spostamento del prelievo dalle imposte dirette alle indirette, e dalle imposte sul reddito a quelle sulla proprietà, non sia significativo dal punto di vista statistico. Anzi: nel breve termine un aumento della tassazione sulla proprietà è correlato *negativamente* – e significativamente – con il Pil *pro capite*. A questo proposito, come ben argomentato da Francesco Forte, è piuttosto inverosimile ritenere che un aumento di quasi un punto di Pil della tassazione sulla proprietà immobiliare – che corrisponde in termini percentuali a un *raddoppio* del prelievo nel passaggio dall’Ici all’Imu – possa essere paragonata ad un corrispondente aumento di un punto di Pil di un’imposta come l’Irpef. Dal momento che l’Irpef vale come gettito complessivo all’incirca l’11% del Pil, tale aumento si configurerebbe come un incremento del 10% del gettito complessivo, cioè 10 volte di meno rispetto all’incremento del prelievo sulla proprietà immobiliare: detto in altri termini, non dovrebbe stupire – e l’evidenza empirica di Baiardi et al. va in questa direzione – che uno stravolgimento così subitaneo del prelievo sulla proprietà immobiliare produca effetti pesanti sull’economia nel breve termine.

La nostra proposta: la *service tax* come realizzazione del principio del beneficio

Nell’ambito di un ripensamento, riordino e abbassamento della tassazione centrale e locale (lontano dal furbo *wishful thinking* secondo cui la tassazione della proprietà immobiliare fa persino bene alla crescita economica complessiva), Confedilizia è da sempre favorevole a una fiscalità locale all’interno della quale i Comuni si finanzino in misura sostanziale grazie a un tributo legato

ai servizi municipali: una *service tax* come attuazione vera e concreta del principio del beneficio.

Il sistema tributario italiano, in sintonia con il dettato costituzionale, è largamente basato sul principio della capacità contributiva, cioè della determinazione del prelievo in forma progressiva rispetto alla capacità di contribuire alle pubbliche spese, che a sua volta dipende essenzialmente da reddito e ricchezza possedute. Tuttavia, tale predominanza del principio della capacità contributiva non deve relegare in un ruolo colpevolmente minimale l'altro principio alla base dell'imposizione tributaria – cioè il principio del beneficio – secondo cui tasse ed imposte costituiscono uno degli elementi di uno scambio quasi-contrattuale tra un "prezzo pagato" dai cittadini e i servizi pubblici e sociali che sono finanziati da tale prelievo e di cui essi godono. Uno dei vantaggi principali connessi all'implementazione di questo principio è che i cittadini-contribuenti vengono tassati sulla base di ciò che ricevono secondo condizioni di simmetria tra "il dare" e "l'avere", e per questa ragione sono maggiormente spinti a monitorare e valutare l'efficienza e l'efficacia della spesa pubblica. Non solo: specialmente in ambito locale, i cittadini potranno decidere se premiare con la rielezione – o punire con l'elezione di qualcun altro – i politici in carica sulla base della loro *performance* nella gestione di questo scambio tra tributi e servizi.

Questo è il quadro teorico e pragmatico all'interno del quale si colloca una *service tax* che vada a rimpiazzare Imu, Tasi e Tari. La finalità è quella di avvicinare il sistema tributario ai principi del federalismo fiscale: maggiori entrate autonome a livello locale e minore dipendenza dalla deresponsabilizzante "finanza derivata", cioè dai trasferimenti dal livello centrale e regionale.

Sempre in coerenza con questa impostazione coerente con il principio del beneficio, si reputa sensato prospettare che – in caso di locazione (o comunque di detenzione dell'immobile da parte di soggetto diverso dal proprietario) – una parte di tale *service tax* sia pagata dal conduttore, in quanto egli è sicuramente destinatario di una parte importante dei benefici forniti dai servizi pubblici locali, in aggiunta alla componente che si capitalizza nel valore degli immobili e dei terreni, e dunque va a vantaggio dei proprietari.

Vi sono ulteriori considerazioni che spingono per un pagamento, almeno parziale, della *service tax* da parte degli occupanti: la teoria economica e l'analisi empirica suggeriscono che ciò potrebbe avere effetti positivi sulle virtù civiche medie nelle nostre città e nei nostri paesi, a motivo del fatto che anche i con-

duttori si rendono conto di come le imposte da loro pagate *di tasca propria* vadano a finanziare le spese pubbliche locali e dunque ne vada monitorato l'utilizzo efficiente, senza sprechi. Se la possibilità di dedurre dal reddito imponibile il pagamento degli interessi per il mutuo sulla “prima casa” viene usualmente giustificata sulla base degli effetti esterni positivi che la proprietà della “prima casa” ha sulle virtù civiche dei cittadini (per tutti: Gruber 2018, pagg. 362-3), non è irragionevole ritenere che il pagamento di una parte della *service tax* da parte dei conduttori li induca a preoccuparsi maggiormente “del quartiere e della città” (Glaeser e Shapiro 2002, come citati da Gruber 2018) attraverso il canale della responsabilizzazione fiscale (“la qualità del mio quartiere e della mia città dipende dall’impegno che metto e dalle imposte che pago”).

Non solo: l’economista Wallace Oates (uno dei principali autori che si sono occupati di federalismo fiscale) ha introdotto il concetto di *renter effect* (“effetto dell’affittuario”), cioè il meccanismo politico-economico per cui la spesa pubblica è sistematicamente più alta nei comuni in cui è maggiore la proporzione degli affittuari sul totale dei residenti, probabilmente a motivo del fatto che – a torto o a ragione – i conduttori non ritengono di sopportare l’onere di una parte delle imposte che finanzia tale spese, cioè le imposte immobiliari pagate dai proprietari (Oates 2005). Nella misura in cui si ritenga che la spesa pubblica (in questo caso quella locale) sia eccessiva e/o non efficiente, il pagamento di una quota della *service tax* da parte dell’inquilino potrebbe produrre un effetto calmierante sulle scelte di finanza pubblica locale.

Infine, in coerenza con il principio della valutazione del reddito potenzialmente consumabile senza intaccare il patrimonio come principale indicatore della capacità contributiva (nozione di reddito-entrata secondo Haig-Simons), la parte del reddito stesso utilizzato per pagare le imposte locali non si configura come “consumo voluto” ma come consumo necessitato e dunque deve essere (almeno in parte) deducibile dal reddito imponibile. Pertanto, si ritiene giusto e sensato che la futura *service tax* risulti almeno in parte deducibile dall’imposta sul reddito sia per le persone fisiche ai fini Irpef sia per le persone giuridiche ai fini Irpef o Ires.

Misure specifiche

Stabilizzazione cedolare negozi

La scelta di non consentire l'applicazione della cedolare secca alla generalità dei contratti di locazione interessati, compresi quelli in essere, è stata tradotta – nella legge di bilancio per il 2019 – con una disposizione che consente l'opzione per il nuovo regime tributario per i soli contratti stipulati “nell'anno 2019”.

Si tratta di una previsione eccessivamente restrittiva e tale da mettere a rischio la realizzazione degli stessi obiettivi del Governo, consistenti nel favorire la reimmissione sul mercato di locali commerciali abbandonati. La maggior parte dei nuovi contratti relativi a tali locali sono stati stipulati ad anno ampiamente iniziato. Da un lato, infatti, occorre considerare i tempi necessari per il rinvenimento da parte del proprietario del possibile conduttore e, una volta individuato il possibile occupante, della successiva fase della trattativa economica e contrattuale. Dall'altro, va tenuto presente che gli immobili sfitti da molto tempo sono nella gran parte dei casi bisognosi di interventi di ristrutturazione e, in funzione dell'attività economica che in essi si andrà ad impiantare, di adeguamento in termini di dotazioni, forniture ecc.

Alla luce di queste considerazioni, ma anche per indurre nei soggetti interessati (proprietari, commercianti, artigiani ecc.) il convincimento dell'introduzione di una misura stabile e non estemporanea, e così favorire la realizzazione di un numero maggiore di interventi di riqualificazione di immobili non utilizzati, è indispensabile che il riferimento ai contratti stipulati “nell'anno 2019” sia sostituito da quello ai contratti stipulati “dall'anno 2019”.

Stabilizzazione della cedolare secca del 10% per gli alloggi “a canone concordato”

Più di vent'anni fa, nel 1998, il Parlamento introdusse una speciale categoria di contratti di locazione fondata su un patto molto chiaro: canoni al di sotto di quelli di mercato in cambio di agevolazioni fiscali per i proprietari (Ici e Irpef).

Dopo la manovra Monti del 2011 la tassazione locale su questi immobili si è addirittura quadruplicata, con l'Imu e poi con la Tasi, di fatto annullando l'effetto della cedolare secca introdotta pochi mesi prima. E l'appetibilità degli affitti a canone calmierato si è di molto affievolita.

La legge di bilancio per il 2018 ha previsto la proroga fino al 31 dicembre 2019 della speciale aliquota del 10% della cedolare per le locazioni “a canone concordato”, che era stata prevista per un quadriennio – proprio per attenuare gli effetti sopra evidenziati – con scadenza al 31 dicembre 2017.

Proseguire con questo regime fiscale è indispensabile per mantenere un minimo di attrattività ad una modalità di affitto di così rilevante importanza sociale, che è stata mortificata dall'aumento di tassazione patrimoniale avviato nel 2012 e tuttora in atto. Tuttavia, considerata la durata obbligatoriamente quinquennale dei contratti interessati, l'aver limitato la proroga a due anni ha di molto attenuato – e continua a farlo man mano che il termine si avvicina – l'effetto incentivante dell'aliquota e il conseguente calmieramento dei canoni. Si propone, pertanto, che venga prevista una stabilizzazione dello speciale regime fiscale attraverso la sua messa a regime.

Eliminazione dell'Imu e della Tasi sui negozi sfitti

Si ritiene equo esonerare dal pagamento dell'Imu e della Tasi i proprietari di locali commerciali non utilizzati per via dell'impossibilità di reperire operatori economici interessati ad impiantare negli stessi un'attività.

Ciò, al fine di evitare ai proprietari interessati – oltre al danno della mancata redditività del bene e del pagamento delle spese ordinarie e straordinarie – anche la beffa dell'obbligo di versare le imposte al Comune.

Revisione della tassazione delle società immobiliari

La questione degli interessi passivi delle società immobiliari emersa di recente a seguito dell'attuazione della direttiva ATAD – con una norma (art. 1, comma 36, L. 24 dicembre 2007, n. 244), abrogata con effetto dal 2019 e ripristinata, con la stessa decorrenza – offre lo spunto per una rivisitazione di alcuni aspetti della tassazione delle società immobiliari di gestione.

Si potrebbe ripartire dalla definizione contenuta nella norma abrogata e recuperata, che stabilisce quanto segue: “Si considerano società che svolgono in via effettiva e prevalente attività immobiliare, le società il cui valore dell'attivo patrimoniale è costituito per la maggior parte dal valore normale degli immobili destinati alla locazione e i cui ricavi sono rappresentati per almeno i due terzi da canoni di locazione o affitto di aziende il cui valore complessivo sia prevalentemente costituito dal valore normale di fabbricati”.

L'obiettivo è quello di meglio definire la natura strumentale dei beni, comprese le unità abitative, destinati alla locazione da parte delle medesime imprese.

Per completezza, si ricorda che gli immobili delle società si distinguono in:

- strumentali (di tutte le categorie catastali, eccetto gli abitativi)
- merce (gli immobili destinati alla vendita delle imprese di costruzione)
- patrimonio (gli immobili abitativi, locati o non locati).

Gli immobili strumentali sono ammortizzabili e possono, ad esempio, accedere alle agevolazioni – ove previste – per i beni strumentali; gli immobili merce delle imprese di costruzione sono, ad esempio, esenti da Imu fino alla vendita. Gli immobili patrimonio sono invece trattati alla stregua dei beni immobili posseduti dai privati, pur essendovi la sostanziale differenza per cui le società a-giscono nell'esercizio di impresa ed i privati – percettori di reddito fondiario – si limitano ad un'attività di godimento e di gestione non strutturata. Per effetto di tale impostazione, detti immobili sono soggetti a tassazione in base alla rendita catastale rivalutata, se inutilizzati o a disposizione, e in base a canone, se locati, ridotto fino al 15% a fronte di spese di manutenzione ordinaria documentate); non sono deducibili altre spese (art. 90, comma 2, del Tuir) e non sono ammortizzabili.

Per i beni delle società immobiliari di gestione è ammessa l'Imu ridotta, se locati a canone concordato, come per tutti gli altri contribuenti privati, ma ad essi non si applica la deduzione Imu da Ires per gli immobili strumentali (Imu sui capannoni deducibile da Ires in misura elevata – con la manovra per il 2019 – dal 20 al 40%) né l'esclusione da Imu per gli immobili merce delle imprese di costruzione.

Si potrebbe far considerare strumentali tali beni immobili – in quanto strumento per l'attività di locazione – ad es. ai fini della deduzione parziale dell'Imu sui "capannoni" ecc. Si potrebbero, inoltre, esonerare da Imu le unità non locate, come accade ad esempio per gli immobili (magazzino) invenduti delle imprese di costruzione. E si potrebbero riconsiderare, ad esempio, vecchie interpretazioni dell'Agenzia delle entrate tuttora in vigore (ad esempio, la risoluzione n. 340 del 2008), per effetto delle quali dette società sono escluse dall'Ecobonus (detrazione per interventi di riqualificazione energetica), mentre tali società potrebbero veramente contribuire a rimettere sul mercato immobili di qualità, con indubbio vantaggio per l'economia nazionale.

In conclusione, si potrebbe valutare:

- una equiparazione, a tutti gli effetti, degli immobili anche abitativi posseduti dalle società immobiliari di gestione, agli immobili strumentali;

o, in subordine

- una equiparazione espressa di volta in volta ai fini di singole disposizioni incentivanti, quali:
 - la deduzione di Imu dal reddito d'impresa
 - l'ammissione all'Ecobonus
 - l'eventuale esclusione da Imu e Tasi degli immobili non locati
 - l'ammissione alla cosiddetta Mini-Ires (Ires ridotta di 9 punti percentuali) a fronte di investimenti in beni strumentali

oltre alla stabilizzazione della norma che consente la deduzione integrale degli interessi passivi relativi a finanziamenti garantiti da ipoteca su immobili destinati alla locazione.

La stabilizzazione degli incentivi fiscali sugli immobili

Va stabilizzato e reso più fruibile il sistema degli incentivi per interventi sugli immobili (ristrutturazioni, risparmio energetico, miglioramento sismico).

Sotto questo profilo, la letteratura macroeconomica più recente rileva dal punto di vista empirico come l'ammontare di incertezza sulle politiche economiche (Economic Policy Uncertainty, Baker et al. 2016) costituisca un elemento importante che rallenta o blocca gli investimenti privati, con dannose ripercussioni sul livello complessivo dell'attività economica (produzione e occupazione).

Riferimenti bibliografici

Alesina, A., Favero, C. e Giavazzi, F. [2019]. *Austerità*, Milano, Rizzoli.

Arnold, J. M., Brys, B., Heady, C., Johansson, A., Schwellnus, C. and Vartia, L. (2011). "Tax Policy for Economic Recovery and Growth." *Economic Journal*, 121, F59-F80.

Baiardi, D., Profeta, P., Puglisi, R. e Scabrosetti, S. (2018). "Tax Policy and Economic Growth: Does It Really Matter?" *International Tax and Public Finance*, disponibile [qui](#).

Baker, S. R., Bloom, N. e Davis, S. J. [2016]. "Measuring Economic Policy Uncertainty." Mimeo, disponibile [qui](#).

Gruber, J. [2018]. *Scienza delle finanze*. (traduzione a cura di Simona Scabrosetti), Milano, EGEA.

Oates, W. E. [2005]. "Property taxation and local public spending: the renter effect." *Journal of Urban Economics* 57: 419-431.