



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

Indagine conoscitiva sulla riforma del reddito delle persone fisiche e altri aspetti del sistema tributario

Commissioni riunite VI Commissione (Finanze) della Camera dei Deputati
e 6^a Commissione (Finanze e Tesoro) del Senato della Repubblica

12 aprile 2021

Confindustria Assoimmobiliare

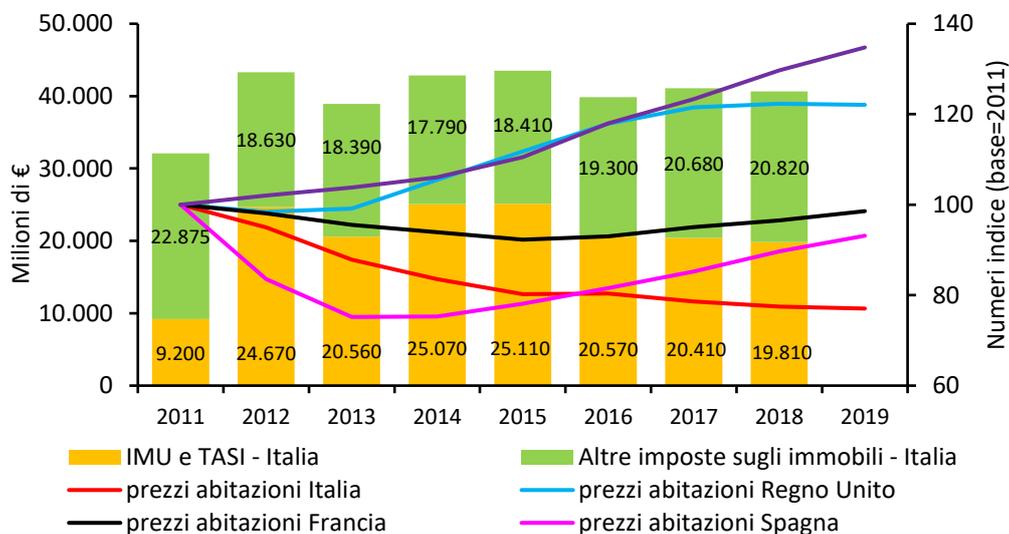
Fin dalla sua costituzione nel 1997, Confindustria Assoimmobiliare rappresenta gli operatori e gli investitori istituzionali del real estate attivi in Italia, quali: SGR immobiliari, fondi immobiliari, società immobiliari quotate e non quotate, Siiq, primari istituti bancari, compagnie assicurative, i più importanti developer italiani e internazionali, le società pubbliche che gestiscono grandi patrimoni immobiliari e un ampio spettro di società di servizi immobiliari, consulenza, servizi legali e tributari, servizi di ingegneria e architettura. Le attività immobiliari degli Associati coprono tutte le asset class del settore (residenziale, social housing, student housing, senior living, uffici, hotels, centri commerciali, retail, logistica), con particolare attenzione ai progetti di rigenerazione urbana di ampia scala.

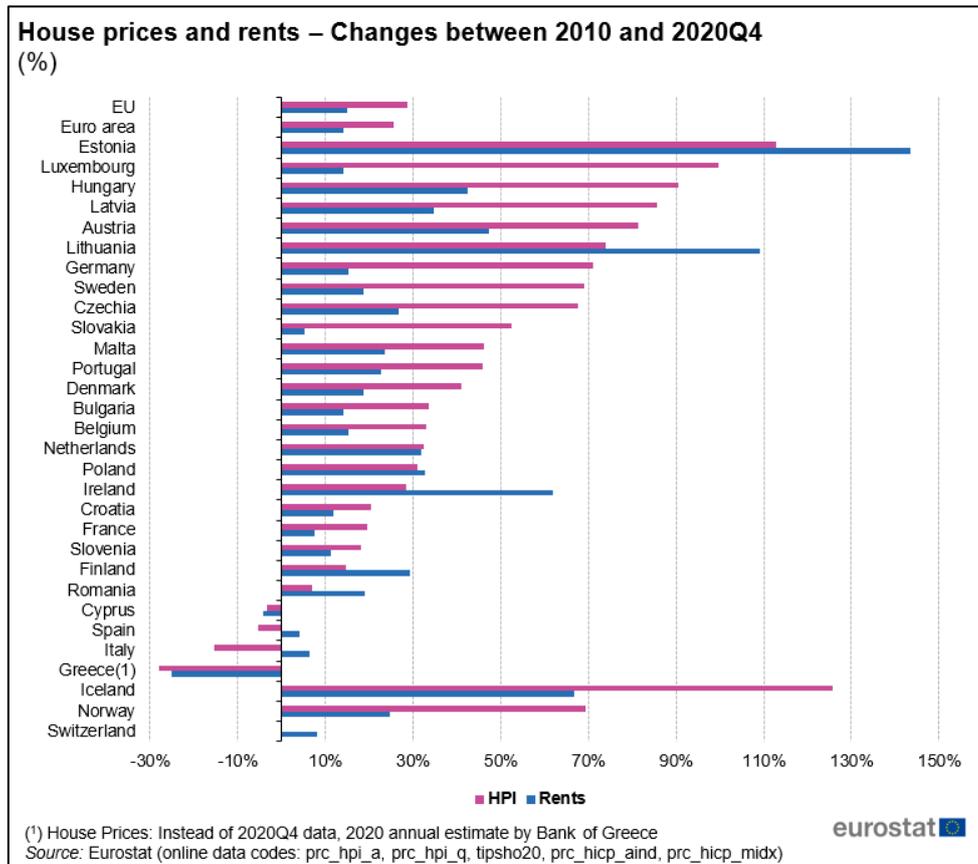
Premessa - La tassazione immobiliare in Italia

Nonostante i quasi trecento interventi legislativi degli ultimi vent'anni, e malgrado l'imponenza del gettito complessivo sugli immobili (oltre 40 miliardi di euro annui), la fiscalità immobiliare risulta ancora obsoleta e inadeguata rispetto alle esigenze del settore, in particolare se ci concentra sull'esigenza abitativa in tutte le sue forme e ai temi sempre più rilevanti e fondamentali per le città come la rigenerazione urbana e la sostituzione edilizia.

Il peso dell'imposizione diretta ed indiretta che grava sugli immobili ha generato nel tempo un effetto significativamente negativo sul valore del patrimonio immobiliare nazionale che, come noto, rappresenta una componente molto importante del risparmio delle famiglie italiane (in attività immobiliari è investito il 60% del patrimonio complessivo delle famiglie, mentre i prestiti alle famiglie per mutui immobiliari e quelli alle imprese del settore sono circa un terzo degli impieghi bancari totali).

Questa relazione è chiaramente evidenziata nel grafico seguente che mette a confronto l'evoluzione nel tempo della tassazione immobiliare nel nostro Paese (fonte Agenzia delle Entrate) con l'andamento del prezzo degli immobili in Italia e negli altri principali Paesi europei (fonte Eurostat).





È quindi opportuno che una riforma dell'IRPEF consideri con la dovuta attenzione la tassazione immobiliare, in modo da preservare e valorizzare in maniera adeguata una componente essenziale della ricchezza nazionale e per consentire una evoluzione del patrimonio immobiliare nazionale in senso sostenibile, sia dal punto di vista sociale sia sotto il profilo ambientale.

Riteniamo, infatti, che la leva fiscale debba essere utilizzata non solo per reperire risorse importanti destinate a finanziare il bilancio dello Stato, ma anche, e soprattutto, per agevolare il conseguimento degli obiettivi di politica economica e sociale che si intendono perseguire.

Non bisogna tra l'altro dimenticare che il patrimonio immobiliare è responsabile nei paesi sviluppati di una percentuale elevatissima delle emissioni in atmosfera. È chiaro, dunque, che la realizzazione degli obiettivi previsti dal *Green New Deal* europeo non possano prescindere da un adeguato stimolo al rinnovamento dell'infrastruttura immobiliare nazionale, che passa anche da un ripensamento della tassazione su questo segmento.

Desideriamo pertanto sottoporre all'attenzione delle Commissioni alcuni temi che, a nostro avviso, possono contribuire a conseguire questi obiettivi:

- Salvaguardia del valore immobiliare
- Rigenerazione urbana
- Esigenze abitative
- Riforma del catasto.

1) Salvaguardia del valore immobiliare

La riforma della tassazione del reddito delle persone fisiche non può pertanto prescindere, per quanto di interesse di questa Associazione, dalla salvaguardia del valore del patrimonio immobiliare privato che, come detto, rappresenta una componente primaria del risparmio delle famiglie italiane.

In aggiunta al già evidenziato peso della tassazione diretta e indiretta, che inevitabilmente tende a ridurre il valore di mercato degli immobili, esistono anche alcuni meccanismi di applicazione della tassazione che contribuiscono a rendere ulteriormente poco conveniente l'investimento in immobili da parte delle persone fisiche e che incentivano la dismissione degli stessi con conseguente riduzione dei relativi valori di mercato. Ci si riferisce, in particolare, alle previsioni normative che, anche al di fuori dal reddito d'impresa, impongono la tassazione di redditi "figurativi", a fronte dei quali non corrisponde una reale entrata di cassa per il proprietario.

Le situazioni più conclamate riguardano le forme di tassazione gravanti sul possesso di immobili non locati in ragione della rendita catastale rivalutata, da un lato, e la tassazione dei canoni relativi agli immobili locati indipendentemente dalla loro effettiva percezione, dall'altro lato.

È evidente che la prima misura (tassazione sulla base della rendita) sostanzia un'ulteriore, surrettizia, tassazione patrimoniale, aggravata per gli immobili a destinazione abitativa c.d. "a disposizione", che va ad aggiungersi al già rilevante peso dell'IMU gravante sugli immobili diversi dalla c.d. "prima casa", rendendo ancor più manifesti possibili vizi di costituzionalità dei tali forme di imposizione. Da ciò la scelta, con l'introduzione dell'IMU, di assorbire in quest'ultima la tradizionale tassazione reddituale su parte rilevante di tali cespiti, che deve essere certamente confermata estendendola però a tutte le situazioni analoghe ancora soggette a IRPEF. Se lo scopo è favorire l'utilizzo attivo degli immobili (ossia, l'attività di locazione), allora devono essere anche confermate le attuali normative "cedolari", possibilmente estendendole a tutte le tipologie di immobili. In ogni caso, l'esclusione dalla tassazione reddituale degli immobili non locati va confermata ed estesa, per estraneità di materia, a tutte le possibili fattispecie, riconducendo tutto a una, equilibrata, e dunque non espropriativa, nonché trasparente tassazione patrimoniale.

La tassazione dei canoni di locazione, per non deprimere l'investimento immobiliare, e quindi i relativi valori di mercato, deve avere a riguardo il reddito effettivamente prodotto da tale attività. Coerentemente col criterio informatore della tassazione delle persone fisiche, ciò deve riguardare il reddito che sia concretamente "incassato". Va conseguentemente rivista l'attuale impostazione dei redditi fondiari, che limita ai soli immobili a destinazione abitativa la possibilità di escludere da imposizione i canoni non percepiti per i quali siano iniziate azioni legali per il recupero (intimazione di sfatto o ingiunzione di pagamento), estendendone invece l'applicazione a tutte le tipologie di immobili; l'esperienza pratica dimostra che le possibilità di ottenere celermente la liberazione degli immobili commerciali per morosità del conduttore non sono tali da giustificare un diverso trattamento rispetto agli immobili abitativi.

Sotto altro aspetto, concorrente al primo, l'esigenza di tassare il reddito effettivamente prodotto dovrebbe comportare la piena deducibilità dell'IMU pagata in relazione al cespite che non può certamente considerarsi compresa nella riduzione forfetaria del 5% attualmente prevista sulla misura dei canoni contrattuali. Anche quest'ultima misura, peraltro, appare antistorica e inadeguata.

Per ovviare a tali situazioni si propone, pertanto:

- di esentare dalla tassazione i canoni di affitto relativi a immobili non residenziali e degli immobili residenziali per cui non sia in corso una procedura di sfratto finché gli stessi non siano stati effettivamente incassati;
- di eliminare ogni possibile tassazione del reddito figurativo relativo agli immobili di proprietà non locati;
- di rendere interamente deducibile l'IMU pagata in relazione a immobili il cui reddito è stato assoggettato a tassazione e in ogni caso di modulare adeguatamente la percentuale forfetaria (oggi del 5%) di riduzione dei canoni lordi per riconoscere i costi relativi agli stessi.

Correlato al tema della tassazione di redditi figurativi, sebbene non attinente strettamente alla tassazione delle persone fisiche, è poi il regime delle società di comodo che, da strumento di contrasto all'evasione, si è trasformato anch'esso, nel tempo, in una vera e propria ulteriore imposizione patrimoniale in quanto comporta in molti casi la tassazione di un reddito che il contribuente non è in grado di conseguire, soprattutto in periodi di crisi come quello che stiamo attraversando.

2) Rigenerazione Urbana

La Comunicazione COM (2019) 640 (il c.d. *"Green Deal"* per l'Unione Europea), parte integrante del piano per attuare la c.d. *"Agenda 2030"* e il connesso programma per conseguire la neutralità climatica entro il 2050 (COM (2018) 773), ha delineato uno strumento strategico per una visione futura, di sistema, volto a rafforzare l'ecosostenibilità dell'economia europea attraverso un ampio spettro di misure che interessano prevalentemente l'energia e l'industria edilizia.

Al fine di promuovere l'efficientamento energetico e la sicurezza degli edifici è opportuno utilizzare la politica fiscale per incentivare le nuove iniziative di sviluppo e di rigenerazione urbana che siano focalizzate sul conseguimento di risparmio energetico e miglioramento della sicurezza statica del patrimonio edilizio.

In tale contesto, complici anche gli obiettivi di neutralità climatica e di stimolo al settore dell'edilizia, la rigenerazione urbana è diventata una priorità, e attualmente proseguono i lavori parlamentari in Senato per l'approvazione del Testo unificato sulla rigenerazione urbana, su cui sono confluiti diversi disegni di legge presentati negli scorsi mesi.

Tale testo apprezzabilmente prevede che gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione urbana non vengano assoggettati fino alla conclusione degli interventi previsti nel Piano comunale di rigenerazione urbana all'imposta municipale propria (di cui all'articolo 1, commi da 738 a 783, della legge n. 160 del 27 dicembre 2019) e alla tassa sui rifiuti (di cui all'articolo 1, comma 641, della legge 27 dicembre 2013, n. 147).

Ebbene, oltre alla suddetta proposta, la quale si inserirebbe esclusivamente nel contesto di interventi rientranti nel perimetro applicativo del Piano comunale di rigenerazione urbana, si potrebbe introdurre direttamente una norma a regime che preveda, per tutti i soggetti passivi d'imposta e con riferimento ai terreni e fabbricati:

- (i) un'esenzione da IMU per tutto il periodo in cui è in corso l'esecuzione, anche tramite imprese appaltatrici, in generale degli interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere c), d) e f), del D.P.R. 6 giugno 2001, n. 380 ("Testo Unico dell'Edilizia")⁽¹⁾;
- (ii) una riduzione del 50% dell'imponibile della medesima imposta per tutto il periodo successivo all'ultimazione dei suddetti lavori e fino alla conclusione del terzo periodo d'imposta successivo.

Inoltre, sembrerebbe in linea con gli obiettivi posti dall'Unione Europea (Comunicazione dell'11 dicembre 2019, COM (2019) 640, par. 2.1.4) e con le politiche fiscali messe in atto da altri Stati membri dell'Unione Europea ritenere che i suddetti lavori debbano essere volti al raggiungimento di un risparmio energetico e, pertanto, potrebbe valutarsi come necessaria l'acquisizione delle classi energetiche NZEB, A o B ovvero, nel caso di fabbricati già esistenti, la presenza un miglioramento di almeno due classi energetiche rispetto a quella già posseduta ovvero, se non possibile, il conseguimento della classe energetica più alta.

Si potrebbe prevedere, inoltre, di mantenere questo incentivo, eventualmente ridotto al 20% su base permanente a titolo di misura compensativa dell'effetto virtuoso realizzato inserendo sul mercato fabbricati caratterizzati dalla spiccata efficienza energetica delle classi apicali (NZEB, A e B).

Le misure previste, avendo l'effetto di ridurre i costi di costruzione ovvero di ristrutturazione, contribuirebbero inoltre a favorire la ripresa del mercato immobiliare, fortemente compromessa dalla crisi economica derivante dall'emergenza epidemiologica causata dal virus COVID-19.

Per consentire un soddisfacente ammodernamento in termini sostanziali del patrimonio immobiliare nazionale in senso sostenibile ed in linea con la strategia dell'Unione Europea, non si può prescindere dall'estensione delle agevolazioni sopra riepilogate e degli altri incentivi fiscali già previsti per le persone fisiche e per le imprese di costruzione e assimilate anche a soggetti che istituzionalmente investono in immobili come gli organismi di investimento collettivo del risparmio immobiliari (fondi immobiliari e Sicaf) e le società di investimento immobiliare quotate (Siiq).

⁽¹⁾ Ai sensi dell'art. 3 del Testo Unico dell'Edilizia, si intendono per:

"[...] c) "interventi di restauro e di risanamento conservativo", gli interventi edilizi rivolti a conservare l'organismo edilizio e ad assicurarne la funzionalità mediante un insieme sistematico di opere che, nel rispetto degli elementi tipologici, formali e strutturali dell'organismo stesso, ne consentano destinazioni d'uso con essi compatibili. Tali interventi comprendono il consolidamento, il ripristino e il rinnovo degli elementi costitutivi dell'edificio, l'inserimento degli elementi accessori e degli impianti richiesti dalle esigenze dell'uso, l'eliminazione degli elementi estranei all'organismo edilizio;

d) "interventi di ristrutturazione edilizia", gli interventi rivolti a trasformare gli organismi edilizi mediante un insieme sistematico di opere che possono portare ad un organismo edilizio in tutto o in parte diverso dal precedente. Tali interventi comprendono il ripristino o la sostituzione di alcuni elementi costitutivi dell'edificio, l'eliminazione, la modifica e l'inserimento di nuovi elementi ed impianti. Nell'ambito degli interventi di ristrutturazione edilizia sono ricompresi anche quelli consistenti nella demolizione e successiva fedele ricostruzione di un fabbricato identico, quanto a sagoma, volumi, area di sedime e caratteristiche dei materiali, a quello preesistente, fatte salve le sole innovazioni necessarie per l'adeguamento alla normativa antisismica;

e) "interventi di nuova costruzione", quelli di trasformazione edilizia e urbanistica del territorio non rientranti nelle categorie definite alle lettere precedenti. [...]"

A tal proposito, si ritiene che il perimetro applicativo soggettivo di alcuni interventi agevolativi debba essere esteso ai soggetti sopra menzionati. In via esemplificativa, si potrebbe estendere l'applicazione:

- delle agevolazioni sugli investimenti volti alla realizzazione di interventi antisismici e di efficientamento energetico degli edifici nonché, in via generale, volti a valorizzare il patrimonio immobiliare esistente (Superbonus, Sismabonus, Ecobonus, Bonus facciate, Bonus ristrutturazione edilizia, ecc.);
- della possibilità di acquisire immobili destinati ad interventi di rigenerazione urbana ovvero, in generale, ad interventi di cui all'art. 3, comma 1, lettere c), d) ed f), del Testo Unico dell'Edilizia, ai fini della successiva rivendita con applicazione - in sede di acquisto - delle imposte di trasferimento (*i.e.* imposte di registro, ipotecaria e catastale) in misura fissa;
- della possibilità di applicare il meccanismo della detrazione per gli acquisti di unità immobiliari previsto a favore degli acquirenti di immobili sottoposti interventi antisismici e interventi di ristrutturazione edilizia (rispettivamente, art. 16-*bis*, comma 3, TUIR, art. 16, comma 1-*septies*, d.l. n. 63/2013, quest'ultima ricompresa anche nel potenziamento al 110% disposto dall'art. 119 del d.l. n. 34/2020), nonché di estendere l'ambito oggettivo di tale meccanismo anche agli interventi di efficientamento energetico (previsti dall'art. 14 del d.l. n. 63/2013 e dall'art. 119 del d.l. n. 34/2020).

3) Esigenze abitative

Gli anni più recenti hanno fatto registrare una significativa evoluzione della domanda abitativa da parte dei cittadini, caratterizzata, da un lato, dall'esigenza di soluzioni meno stabili e più flessibili legate alla mobilità lavorativa delle giovani generazioni; dall'altro lato, dall'emergere di nuovi bisogni sempre più specifici legati alle fasce meno giovani della popolazione. Di qui lo svilupparsi di nuove forme di residenza tra cui le varie forme di *co-living*, le residenze per studenti e i condomini destinati alla fascia di popolazione più anziana.

La pandemia da COVID-19, inoltre, ha ulteriormente modificato il quadro di riferimento. L'esperienza diffusa dello *smart-working*, infatti, ha spinto molti a riconsiderare le proprie esigenze abitative, incrementando la domanda di spazi per poter svolgere la propria attività anche da casa e valorizzando significativamente la presenza di aree esterne alle abitazioni.

L'insieme di queste trasformazioni richiede una risposta efficace dell'offerta abitativa, sotto il profilo sia della locazione sia della compravendita.

Sul tema locazioni, la flessibilità richiesta dalle nuove generazioni impone uno sviluppo importante del mercato delle locazioni, in linea con quanto già accade da tempo negli altri paesi europei. Perché questo sviluppo si realizzi attraverso un'offerta adeguata sia dal punto di vista qualitativo che quantitativo, però, è necessario che l'attività di locazione da puro esercizio di una rendita diventi un'attività di tipo industriale, coinvolgendo gli investitori istituzionali del settore (fondi pensione, compagnie di assicurazione, fondi di investimento, grandi società quotate) in grado di effettuare i rilevanti investimenti necessari per rinnovare e gestire efficacemente un patrimonio residenziale oggi per lo più obsoleto.

In tale contesto economico, risulta sempre più necessario pertanto rimuovere gli ostacoli di natura fiscale che impediscono il pieno sfruttamento economico nella gestione dei contratti di locazione aventi ad oggetto immobili residenziali da parte delle persone giuridiche.

Andrebbe, quindi, riconsiderata l'attuale impostazione secondo cui gli immobili a destinazione abitativa non possono per principio costituire beni strumentali delle imprese (anche individuali) con conseguente importante limitazione alla deduzione analitica dei costi. Il tema è estremamente significativo per le imprese societarie specializzate nella gestione immobiliare (che risultano ingiustamente penalizzate, e pertanto disincentivate, all'investimento in abitazioni) ma riguarda anche, in partenza, le imprese individuali e le società di persone e, dunque, l'IRPEF. Le ragioni antielusive di tale previsione sono ormai antistoriche e soddisfatte da altri strumenti (*in primis* dalla normativa sulle società di comodo) sicché oggi producono solo effetti deteriori sul mercato, disincentivando l'esercizio di genuine attività d'impresa nel settore residenziale.

Si propone, quindi, di:

- consentire la detrazione dell'IVA sugli acquisti relativi alla gestione immobiliare rendendo imponibili ai fini dell'imposta i canoni di affitto degli immobili residenziali, in quanto il regime generalizzato di esenzione costituisce il principale ostacolo all'economicità delle operazioni sugli immobili abitativi;
- considerare ai fini delle imposte dirette gli immobili residenziali come immobili strumentali quando essi siano posseduti per essere destinati alla locazione da imprese in possesso di requisiti oggettivi che ne denotino la professionalità (es. quotazione in mercati regolamentati, ammontare di attivi investiti in immobili destinati alla locazione superiore a determinate soglie rilevanti, ecc.) o da soggetti che istituzionalmente investono in immobili, come gli organismi di investimento collettivo del risparmio immobiliari (fondi immobiliari e Sicaf) e le società di investimento immobiliare quotate (Siiq) che li concedono in locazione a terzi, consentendo così la deduzione analitica dei costi operativi e finanziari ad essi correlati.

Per quanto concerne la domanda di acquisto di immobili abitativi, è evidente come il peso molto elevato della tassazione indiretta sui trasferimenti contribuisca a comprimere significativamente la circolazione degli immobili.

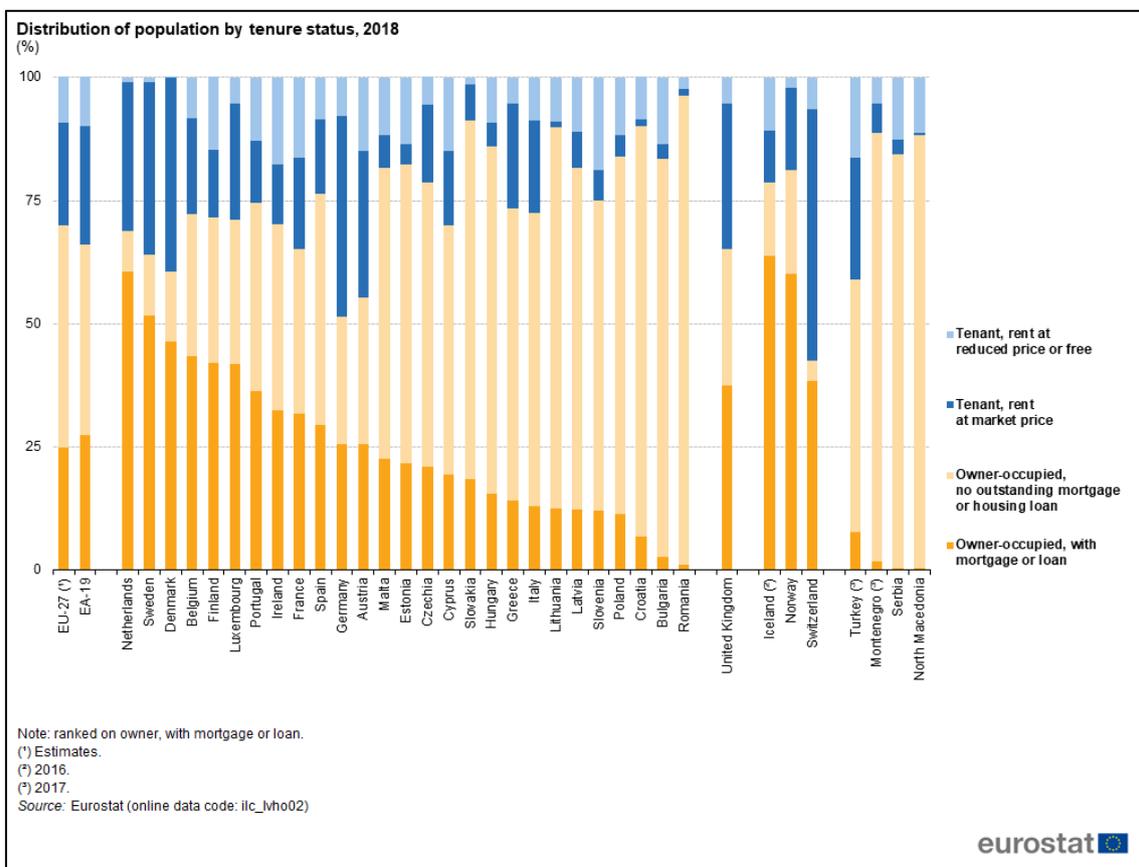
A tale proposito, si ritiene opportuno valutare:

- la riduzione dell'aliquota dell'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari attualmente posta al 9% per gli immobili abitativi diversi dalla prima casa ed al 15% per il trasferimento avente ad oggetto terreni agricoli;
- la possibilità di effettuare permutate tra privati solo sul differenziale di valore tra gli immobili permutati e con l'aliquota più bassa (se trattasi di immobili diversi), senza dover sostenere il peso dell'imposta di registro sul valore del bene che dà luogo all'applicazione della maggior imposta ⁽²⁾.

⁽²⁾ Come così chiarito, invece, dall'Agenzia delle Entrate nella sua Circolare n. 2/E del 2014.

L'insieme di queste misure relative all'imposizione indiretta consentirebbe, tra l'altro, di rendere più liquido il patrimonio residenziale dei cittadini, contribuendo quantomeno a preservarne il valore in un contesto socioeconomico che necessita degli opportuni strumenti fiscali volti a sostenere e stimolare il settore immobiliare per il rilancio dell'economia.

Si ritiene che l'introduzione di queste modifiche avrebbe l'effetto di sviluppare un mercato delle locazioni residenziali moderno al pari di quello esistente in paesi come la Germania (dove quasi la metà dei cittadini vive in case non di proprietà, cfr. grafico Eurostat di seguito), la Francia, la Danimarca o la Svezia.



4) Riforma del catasto

La riduzione delle imposte di trasferimento e l'adeguata rimodulazione delle imposte patrimoniali dovrebbero inoltre essere coordinate con la revisione del sistema di determinazione delle rendite e dei valori catastali (la c.d. "riforma del catasto").

La riforma del catasto rappresenta senza dubbio un passaggio fondamentale per rendere la tassazione di tipo patrimoniale sugli immobili, così come ogni altra imposizione che assuma a base di riferimento il sistema delle rendite, più aderente all'effettiva ricchezza considerata e, quindi, in definitiva, più equa.

Detta riforma, peraltro, non può prescindere dalla creazione di sistemi di integrazione dei dati già presenti nella banca dati del catasto con quelli dell'anagrafe tributaria così, da allineare sotto ogni aspetto la fruizione degli stessi.

La presenza di un mercato immobiliare poco liquido e molto diversificato anche all'interno di una stessa città, o addirittura in singole zone della stessa, fa sì peraltro che i meccanismi di revisione delle rendite catastali vadano valutati con estrema attenzione, evitando incongrue generalizzazioni. A tale proposito, riteniamo necessario che tale processo vada gestito con il contributo di soggetti dotati di elevate competenze professionali, coinvolgendo in maniera strutturale e sistematica le associazioni del settore e una nutrita rappresentanza di operatori esperti del mercato immobiliare, in modo da evitare l'insorgere involontario nuove sperequazioni.

È, inoltre, auspicabile che vengano previsti meccanismi di aggiornamento periodico tali da cogliere e registrare tempestivamente le modifiche del territorio e del mercato che si traducono non solo in incrementi, ma anche in decrementi dei valori degli immobili.

Dal punto di vista tecnico, per rendere la revisione delle rendite catastali più equa appare certamente opportuno modificare il criterio di determinazione della "consistenza" delle unità immobiliari con destinazione ordinaria ad uso abitazione, passando dai "vani" ai "metri quadri". Il criterio corrente, infatti, non è più adeguato al contesto attuale, in quanto a parità di dimensioni le abitazioni di nuova costruzione (solitamente site nelle periferie delle città) hanno mediamente un numero di vani maggiore (seppur di minori dimensioni) rispetto alle abitazioni di più risalente costruzione (site nelle zone centrali delle città e, quindi, di maggior pregio). Una valutazione della consistenza basata sui metri quadri (e non già sui vani) renderebbe, pertanto, certamente più equa la revisione del catasto.

È importante evidenziare, ancora, che la riforma del catasto dovrebbe in ogni caso:

- garantire una invarianza del gettito complessivo, dovendo essere dunque coordinata con un'adeguata revisione delle aliquote delle singole imposte, in modo da evitare un aumento della pressione fiscale complessiva sugli immobili che contribuirebbe a ridurne ulteriormente il valore;
- valorizzare adeguatamente le caratteristiche di efficienza energetica delle unità immobiliari, prevedendo dei vantaggi di tipo premiale (riduzione della rendita e/o del valore catastale) per gli immobili caratterizzati da prestazioni energetiche elevate, così come proposto in precedenza per gli immobili oggetto di interventi di rigenerazione e di recupero in chiave sostenibile.



CONFINDUSTRIA
ASSOIMMOBILIARE

phone: +39 06 3212271
email: assoimmobiliare@assoimmobiliare.it
address: Via IV Novembre 114 - Roma
site: www.assoimmobiliare.it
linkedin: [assoimmobiliare](https://www.linkedin.com/company/assoimmobiliare)