

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XIV LEGISLATURA —————

N. 2410

DISEGNO DI LEGGE

d’iniziativa del senatore CONSOLO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 16 LUGLIO 2003

—————

Riforma del sistema fiscale statale
sugli immobili abitativi

—————

ONOREVOLI SENATORI. - L'onerosità del regime fiscale sugli immobili abitativi è particolarmente avvertita dalle famiglie italiane specie per l'esistenza di una doppia imposizione statale e comunale.

Con la riforma proposta si vuole intervenire sul sistema di imposizione statale per detassare la seconda residenza e per consentire al piccolo risparmiatore l'opzione di investire i propri risparmi in un immobile da reddito, in alternativa paritaria agli altri investimenti finanziari. Infatti, per le seconde residenze, attualmente soggette a tassazione sulla base di un reddito figurativo, si configura una doppia imposizione almeno economica che si realizza attraverso due atti impositivi, statale e comunale, i cui effetti incidono sul medesimo cespite patrimoniale.

Per quanto riguarda i redditi da locazione attualmente sono soggetti ad una tassazione ordinaria con aliquote da due a quattro volte superiori a quelle delle altre rendite finanziarie disattendendo il principio di neutralità del fisco sulle scelte economiche del contribuente ed in qualche misura anche il principio civilistico che accomuna le rendite finanziarie alle locazioni di immobili.

Per coerenza di impostazione anche le plusvalenze da cessione di immobili, acquisiti da non più di cinque anni, dovrebbero essere assoggettate ad imposta sostitutiva con aliquota del 12,50 per cento.

Il costo della riforma è valutato in circa 2 miliardi di euro; la relativa copertura finanziaria è reperibile attraverso il recupero dei redditi da locazione non dichiarati che una più equa e condivisa politica di tassazione può far autoemergere e attraverso una più corretta valutazione delle plusvalenze da cessione.

Peraltro una riduzione della tassazione dei redditi da locazione può innescare un circolo virtuoso anche sulla riduzione dei canoni nei confronti dei circa 5 milioni di affittuari.

Infine, in un periodo di congiuntura negativa, non va trascurato l'impatto che una riforma della tassazione statale sugli immobili può avere sul rilancio del settore edilizio.

La struttura del progetto di legge prevede:

- la permanenza dei redditi figurativi dei fabbricati nell'ambito dei redditi fondiari;

- la detassazione della seconda residenza attraverso la deducibilità del relativo reddito da quello complessivo;

- la collocazione del reddito da locazione dei fabbricati nell'ambito dei redditi di capitale;

- la conferma della collocazione delle plusvalenze da cessioni di immobile fra i redditi diversi;

- l'estensione ai redditi da locazione e alle plusvalenze da cessione del regime di imposizione sostitutiva, con obbligo di dichiarazione e versamento diretto delle imposte dovute.

Per quanto concerne l'articolo 33 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, (TUIR), la categoria dei redditi fondiari è costituita dai redditi domenicali dei terreni, redditi agrari e redditi dei fabbricati.

Sono redditi di fabbricati solo quelli relativi alle unità immobiliari che sono adibite ad abitazione principale o a residenza secondaria secondo tutte le regole stabilite nel TUIR per esse. Sono, quindi, esclusi i redditi che derivano dalla locazione degli immobili. Questi ultimi, infatti, coerentemente alla nuova impostazione, sono fatti rientrare nella

categoria dei redditi di capitale e nel novellato articolo 41 del TUIR, in particolare nella lettera *h-bis*) aggiunta.

Il comma 2 dell'articolo 33 del TUIR è abrogato in quanto incompatibile con questa nuova impostazione.

Anche il comma 4-*bis* dell'articolo 34 del TUIR è incompatibile con questa nuova impostazione. I criteri di determinazione del reddito dei fabbricati locati sono recepiti nel novellato articolo 42.

L'articolo 38 del TUIR è abrogato in quanto il reddito delle unità immobiliari non locate è fatto rientrare nel novellato articolo 33.

Per quanto concerne l'articolo 42 del TUIR, il reddito dei fabbricati locati, anche se rientra nella categoria dei redditi di capitale, è determinato secondo le regole del TUIR di cui al soppresso comma 4-*bis* dell'articolo 34.

I redditi dei fabbricati così come riqualificati sono sottratti alla gestione da parte dell'intermediario con l'obbligo di dichiarazione annuale e di versamento diretto (F24) dell'imposta dovuta anche sulla base della nuova aliquota del 12,5 per cento. L'obbligo di dichiarazione permette all'Amministrazione finanziaria un più puntuale riscontro dei redditi dichiarati e non fa venir meno quella contrapposizione di interessi fra locatore e locatario. Quest'ultimo infatti continua a portare in detrazione il canone di locazione secondo le regole attuali. Restano ferme le agevolazioni fiscali di cui all'articolo 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, (disciplina delle locazioni e del rilascio degli immobili ad uso abitativo).

Vengono apportate modifiche anche al decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461.

Coerentemente con la nuova impostazione i redditi derivanti da cessioni a titolo oneroso degli immobili acquistati o costruiti da non più di 5 anni, di cui alla lettera *b*) del TUIR, sono tassati con imposta sostituita dell'imposta sui redditi con un'aliquota del 12,50 per cento al pari dei redditi di capitale

di cui alla lettera *i*) del comma 1 del novellato articolo 41 del TUIR.

RELAZIONE TECNICA

Premessa

Fra i principi informatori della legge delega per la riforma del sistema fiscale statale, oltre all'equità, alla capacità contributiva, al divieto di doppia imposizione, si iscrive anche quello implicito dell'efficienza economica per cui i tributi devono garantire una certa neutralità, interferendo il meno possibile sulle scelte economiche del contribuente.

Per quanto riguarda i redditi di natura finanziaria questi principi trovano puntuale riscontro nella omogeneizzazione dell'imposizione e nella convergenza del regime fiscale sostitutivo su quello proprio dei titoli del debito pubblico. Infatti le rendite finanziarie, sia per la mobilità della base imponibile sia per gli effetti del processo di globalizzazione, beneficiano di un regime di netto favore, che nella riforma diverrà ancora più vantaggioso con l'applicazione generalizzata dell'aliquota del 12,5 per cento.

I redditi da investimento immobiliare, dove peraltro il presupposto del tributo almeno per la sua componente catastale risulta palese al fisco, restano invece esclusi da questo processo di omogeneizzazione ed equità, permanendo in un regime di imposizione progressiva.

Anche se con la riforma la progressività dell'imposta si riduce a due aliquote del 23 per cento e 33 per cento, la forbice impositiva fra i due redditi risulta sempre superiore al 100 per cento. Infatti, sui redditi immobiliari, nel caso più favorevole, graverà una aliquota del 23 per cento a cui si devono sommare le addizionali regionale e comunale; dall'altro lato, sulle rendite finanziarie inciderà un'aliquota generalizzata del 12,5 per cento.

Ma l'aspetto più penalizzante è quello di tassare un «reddito figurativo» non reale per il semplice possesso qualificato di un immobile.

Nè appare condivisibile la strada scelta o almeno tollerata dal legislatore per contenere gli effetti di questa imposizione. Infatti, mentre a livello di principio generale, nel TUIR, è definito reddito dei fabbricati quello medio ordinario di mercato ritraibile da ciascuna unità immobiliare urbana, a livello attuativo, sono determinate le tariffe d'estimo catastale con una notevole sottostima.

Peraltro, la revisione di queste tariffe d'estimo, prevista dal regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, in linea di principio, potrebbe determinare un riallineamento tendenziale delle rendite ai valori di mercato, compromettendo in tal caso le aspettative di una riduzione del carico impositivo riposte nelle nuove aliquote progressive. Per gli immobili locati continuerà a valere la tassazione progressiva sul reddito effettivo da locazione, considerato che quest'ultimo risulta normalmente maggiore della rendita catastale.

Tale regime fiscale, specie se visto nell'ottica del piccolo risparmiatore che investe tutti i suoi risparmi in un fabbricato da reddito, appare non equo e certamente non in linea con il principio generale di neutralità dei tributi nei confronti delle scelte economiche del contribuente.

Nè si può ricercare la giustificazione di questa disparità nel codice civile. Infatti l'articolo 820 del codice civile definisce «frutti civili» quelli che si ritraggono dalla cosa come corrispettivo del godimento che altri ne abbia, accomunando gli interessi dei capitali ai corrispettivi delle locazioni.

Il problema, quindi, è solo di natura fiscale là dove la norma tributaria stabilisce indiscriminatamente di assoggettare i redditi fondiari a tassazione ordinaria anche indipendentemente dalla loro percezione.

Infine, non si può disconoscere il fenomeno della concorrente imposizione che si realizza attraverso due atti impositivi (statale e comunale) i cui effetti incidono sul medesimo cespite di reddito; infatti, in ambedue i casi la base imponibile è costituita dalla stessa rendita catastale. Tuttavia sembrerebbe non potersi invocare il principio di divieto espresso nella legge delega in quanto espressamente limitato alla doppia imposizione giuridica. Infatti le due imposte sugli immobili, imposta sul reddito (IRE) e imposta comunale sugli immobili (ICI), se non riconducibili allo stesso ordinamento giuridico, sono considerate soltanto doppia imposizione economica ed in quanto tale legittima.

Il quadro degli immobili urbani

Il fisco suddivide le unità immobiliari urbane in vari gruppi a seconda del loro uso: abitativo, alloggi collettivi, commerciale e usi particolari come cinema, teatri, opifici e così via.

Dalla seguente tabella n. 1, dove sono riportati il numero e la rendita catastale per gruppi e categorie, risulta che gli immobili urbani sono circa 51 milioni e che la relativa rendita catastale è pari a 32,4 miliardi di euro.

In particolare il gruppo degli immobili ad uso abitativo risulta costituito da circa 29 milioni di unità con una rendita catastale pari a circa 13,4 miliardi di euro (rendita media 460 euro).

Questa rendita rappresenta la base per il calcolo del reddito imponibile; la stessa rendita moltiplicata per 100 costituisce il valore fiscale di riferimento ai fini delle imposte sui trasferimenti e sull'ICI.

Degli oltre 28 milioni di immobili urbani ad uso abitativo 16 milioni risultano utilizzati come abitazione principale, circa 6 milioni come seconda residenza e circa 6 milioni come abitazioni locatate. Il dato più incerto riguarda il rapporto fra le seconde resi-

denze e le unità locate in quanto dedotto dalle dichiarazioni fiscali dei contribuenti non sempre attendibili.

In merito alla dinamica di questo mercato, i dati riepilogativi sui contratti di locazione e

di compravendita, relativi al 2002, indicano in circa 1 milione le locazioni (valore pressochè costante nel passato quinquennio) e in 754.000 le compravendite (valore in lieve ma costante crescita).

TABELLA 1

PATRIMONIO CATASTO-IMMOBILI URBANI

GRUPPO O CATEGORIA	NUMERO IMMOBILI URBANI	RENDITA CATASTALE
Gruppo A (escluse A/10)	28.847.079	13.401.453.814,67
Categoria A/10	472.295	1.138.319.354,23
Gruppo B	147.752	1.004.790.207,15
Gruppo C (escluse C/6)	7.095.583	3.902.280.396,65
Categoria C/6	11.762.651	1.037.506.622,23
Gruppo D	743.697	11.491.500.112,71
Gruppo E	143.068	403.450.924,70
Gruppo delle categorie fittizie F	1.817.924	0,00
TOTALE	51.030.049	32.379.971.432,34

La riforma proposta

La politica fiscale sui redditi dei fabbricati risale agli anni '50 e segue una ispirazione più sociale che economica.

Si stabilisce un rigoroso principio generale secondo il quale il reddito dei fabbricati è costituito dal reddito medio ordinario, a prezzi di mercato, ritraibile da ciascuna unità immobiliare, indipendentemente dalla reale percezione di un canone da locazione.

In fase attuativa, forse per mitigare l'entità di questa imposizione, anzichè rivedere il principio generale, si determinano delle tariffe d'estimo decisamente inferiori alle rendite medie ordinarie di mercato.

Infatti, anche ammettendo che il valore catastale di un immobile abitativo si avvicini al valore reale, rapportare la rendita all'1 per cento del valore catastale, quando la rendita media ordinaria oscilla fra il 3 e il 5 per cento del valore reale, risponde evidente-

mente ad una scelta politica, ma non in linea con la regola del reddito «medio ordinario».

Partendo da questo principio generale si introduce una serie di differenziazioni a seconda della fattispecie imponibile.

Sul fronte del «reddito figurativo» si esenta da tassazione l'abitazione principale, mentre si aumenta di un terzo, in forma disincentivante se non punitiva, la rendita catastale dell'immobile tenuto a disposizione.

Sul fronte del «reddito reale», il canone di locazione subisce una prima deduzione forfettaria del 15 per cento, quindi una seconda riduzione del 30 per cento se l'immobile è locato a canone convenzionale nei comuni ad alta densità abitativa.

Inoltre, è tassata l'eventuale plusvalenza da cessione dell'immobile nel caso di possesso inferiore al quinquennio, in quanto ritenuto investimento speculativo. Anche in questo caso la tassazione è mitigata dall'accetta-

zione del valore catastale quale parametro di congruità fiscale della compra-vendita.

L'atto di cessione è tassato sia con una imposta di registro in misura proporzionale, con aliquota che varia fino all'8 per cento, sia con un'imposta ipotecaria e catastale sempre in misura proporzionale con aliquota rispettivamente dell'1 e del 2 per cento a copertura di formalità di trascrizione e volture (a parte le agevolazioni per l'acquisto della prima casa).

Nel recente passato c'è stato invero un tentativo di riforma, risalente al 1999, sostenuto dal Ministro delle finanze *pro tempore*, e noto per l'accattivante *slogan* «meno tasse sulla casa».

Questa proposta di riforma individuava correttamente la duplice funzione propria dei beni del patrimonio immobiliare: la prima di natura sociale che esalta l'immobile come abitazione; la seconda di natura finanziaria, che considera l'investimento come fonte di reddito.

Le soluzioni proposte seguivano tuttavia un'impostazione più conservatrice che riformatrice.

Infatti, per incentivare la funzione sociale, erano previste deduzioni rimodulate per la prima casa, unite a misure agevolative per i redditi più bassi. Per quanto riguarda la natura finanziaria si proponeva di tassare con aliquota unica del 19 per cento la parte di reddito da locazione fino all'ammontare della rendita catastale, mentre la parte eccedente con aliquota ordinaria; una sorta, quindi, di parziale regime sostitutivo con sbarramento.

In conclusione, non si affrontava alla radice il vero problema della natura del reddito da fabbricati sia nell'ottica di reddito realmente percepito sia in quella di doppia imposizione statale e comunale.

Infatti, se l'imposta comunale sugli immobili risponde alla logica della *property tax*

quale contributo fiscale ai servizi forniti dal comune ed eventualmente quale strumento di *sprawl* territoriale, difficilmente si comprende il significato della tassa su un reddito figurativo a favore dello Stato.

L'imposta erariale sugli immobili dovrebbe incidere soltanto sui redditi da investimento derivanti da locazione e da plusvalenza da cessione entro il quinquennio, contenendo le imposte ipotecarie, catastali e di registro nei limiti dei costi burocratici sostenuti dall'Amministrazione.

Di conseguenza, accettata la natura di investimento dei redditi immobiliari, la tassazione dovrebbe rispondere alla regola generale del regime sostitutivo previsto per i «redditi di capitale e diversi».

In conclusione, a livello statale dovrebbe venir meno l'imposizione sulla proprietà mentre resterebbe quella sul reddito da locazione, e sulla plusvalenza immobiliare limitata ai beni posseduti da meno di un quinquennio, da tassare con l'aliquota del 12,50 per cento.

I costi della riforma

Le più recenti stime sull'ammontare della tassazione immobiliare desunte dai flussi di cassa per il 2002 indicano entrate pari a 27,7 miliardi di euro, ossia circa il 7-8 per cento delle entrate tributarie della Pubblica Amministrazione.

Come si può osservare dalla tabella n. 2 la composizione di tali entrate è riferibile per circa il 30 per cento alle imposte sui trasferimenti immobiliari, per circa il 23 per cento alle imposte statali sulla proprietà immobiliare e per circa il 47 per cento alle imposte locali, dove l'ICI e la tassa per l'asporto dei rifiuti solidi urbani (TARSU) rappresentano l'onere più gravoso per i possessori di immobili.

TABELLA 2

IMPOSIZIONE SUGLI IMMOBILI

(Anno 2002, flusso di cassa - stime - valori in milioni di euro)

TIPO DI IMPOSTA	AMMONTARE	PESO % (*)
<i>Imposizione su trasferimento immobiliare</i>		
Imposta sul valore aggiunto	3.841	13,87
Imposta di registro	2.629	9,49
Imposta ipotecaria e catastale	1.527	5,51
Imposta di successione	497	1,79
<i>Totale</i>	8.494	30,66
<i>Imposizione statale su proprietà immobiliare</i>		
IRPEF	5.474	19,76
IRPEG - Società ed Enti (fabbricati non strumentali)	683	2,47
INVIM	104	0,38
<i>Totale</i>	6.261	22,60
<i>Imposizione locale su uso o proprietà immobiliare</i>		
ICI	9.471	34,19
Tassa smaltimento rifiuti	3.373	12,18
Tributo provinciale protezione ambiente	101,19	0,37
<i>Totale</i>	12.945,19	46,73
TOTALE GENERALE	27.700,19	100,00

(*) Fonte: Osservatorio delle entrate.

Focalizzando l'attenzione sulla imposizione statale ed in particolare sui redditi dei fabbricati dichiarati dalle persone fisiche nel 2001 (tabella n. 3) si evince che il totale imponibile, dedotta la rendita catastale relativa all'abitazione principale, risulta di circa 18 milioni di euro.

Tale ammontare è attribuibile per il 14,5 ai redditi da locazione e per il 4,1 ai redditi da seconda residenza.

Applicando per ipotesi a questi imponibili l'aliquota del 23 per cento prevista per la futura IRE, le entrate statali risulterebbero pari a 3,3 per le locazioni dei fabbricati e 0,9 per le seconde residenze.

Con la riforma che si propone, limitando la tassazione soltanto al reddito da locazione con aliquota del 12,5 per cento, le entrate risulterebbero pari a 1,8 con un minor gettito teorico di 2,4 miliardi.

TABELLA 3

RENDICONTO DEI FABBRICATI

(Valori in miliardi di euro)

MODELLO UNICO E 730/2001 = FABBRICATI

	IMPONIBILE	IMPOSTA	
		ALIQUTA 23%	ALIQUTA 12,5%
Reddito	27,4	-	-
Deduzione abitazione principale	- 8,8	-	-
Imponibile	18,6	4,2	1,8
di cui:			
- da locazione	14,5	3,3	1,8
- da fabbricati non locati	4,1	0,9	-

Fonte: Se.C.I.T.

Tuttavia occorre tener presente che, secondo una prudente valutazione, sfugge a tassazione circa il 40 per cento dei redditi da locazione. Un recupero di legalità in tale settore, agevolato dall'incentivo della ridotta aliquota di tassazione, potrebbe determinare a regime un recupero di almeno 1 miliardo.

Per quanto riguarda, invece, la tassazione delle plusvalenze da cessione entro il quinquennio, attualmente qualificate quali redditi «diversi» ed assoggettati a tassazione progressiva, dalle dichiarazioni Unico 2001 si evince una base imponibile molto contenuta, dell'ordine di 40 milioni, determinata, di fatto, in base alle risultanze catastali.

Facendo riferimento agli oltre 750.000 contratti di compra-vendita di immobili ad

uso abitativo stipulati nel 2001, si può prevedere che la tassazione della plusvalenza da cessione entro il quinquennio più vicina ai valori reali, ancorché assoggettati ad un'aliquota al 12,5 per cento, possa produrre un maggiore gettito.

In sintesi, la riforma proposta, considerati soltanto gli aspetti fiscali diretti, potrebbe risultare per l'erario a costo vicino allo zero.

Una equiparazione del reddito da investimento immobiliare a quello finanziario potrebbe inoltre determinare un impulso alla crescita del settore edilizio ed una maggiore mobilità del mercato con positivi riflessi sull'economia e sulla potenziale riduzione dei canoni di locazione.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

1. Al testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) all'articolo 33:

1) il comma 1 è sostituito dal seguente:

«1. Il reddito dei fabbricati è costituito dal reddito medio ordinario ritraibile da ciascuna unità immobiliare urbana adibita ad abitazione principale o tenuta a disposizione»;

2) il comma 2 è abrogato;

b) il comma 4-*bis* dell'articolo 34 è abrogato;

c) l'articolo 38 è abrogato;

d) all'articolo 41, comma 1, dopo la lettera *h*), è aggiunta la seguente:

«*h-bis*) i canoni di locazione degli immobili iscritti nel catasto edilizio urbano»;

e) all'articolo 42, dopo il comma 4-*ter*), è aggiunto il seguente:

«4-*quater*). Il reddito dei fabbricati locati è costituito dal canone risultante dal contratto di locazione ridotto forfetariamente del 15 per cento. Per i fabbricati siti nella città di Venezia centro e nelle isole di Giudecca di Murano e di Burano, la riduzione è elevata al 25 per cento. Qualora il canone, al netto di tale riduzione, risultasse inferiore al reddito medio ordinario di cui al comma 1 dell'articolo 34, il reddito è determinato secondo le modalità ivi indicate».

f) all'articolo 10, il comma 3-*bis*) è sostituito dal seguente:

«3-*bis*). Se alla formazione del reddito complessivo concorrono il reddito dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale con le relative pertinenze o il reddito delle unità immobiliari non locate utilizzate direttamente dal possessore o dai suoi familiari o comunque a propria disposizione, si deduce un importo fino all'ammontare della rendita catastale delle unità immobiliari stesse e delle relative pertinenze, rapportato al periodo dell'anno durante il quale sussiste tale destinazione ed in proporzione alla quota di possesso di detta unità immobiliare. Per gli immobili a disposizione tale deduzione è ammessa per un'unica unità immobiliare. Sono pertinenze le cose immobili di cui all'articolo 817 del codice civile, classificate o classificabili in categorie diverse da quelle ad uso abitativo, destinate ed effettivamente utilizzate in modo durevole a servizio delle unità immobiliari adibite ad abitazione principale delle persone fisiche. Per abitazione principale si intende quella nella quale la persona fisica, che la possiede a titolo di proprietà o altro diritto reale, o i suoi familiari dimorano abitualmente. Non si tiene conto della variazione della dimora abituale se dipendente da ricovero permanente in istituti di ricovero o sanitari, a condizione che l'unità immobiliare non risulti locata».

Art. 2.

1. Al del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, e successive modificazioni, sono apportate le seguenti modifiche:

a) il comma 2 è sostituito dal seguente:

«2. I redditi di cui alle lettere *b*) e da *c-bis*) a *c-quinquies*) del comma 1 dell'articolo 81 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come modificato dall'articolo 3, comma 1, determinati

secondo i criteri stabiliti dall'articolo 82 del predetto testo unico, e successive modificazioni, sono soggetti ad imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con un'aliquota del 12,50 per cento».

b) dopo l'articolo 6 è inserito il seguente:

«Art. 6-bis. - 1. I redditi di cui alla lettera *h-bis*) del comma 1 dell'articolo 41 del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n.917, introdotta dall'articolo 1, comma 1, lettera *d*), della presente legge, sono soggetti ad imposta, sostitutiva delle imposte sui redditi, con un'aliquota del 12,50 per cento.

2. Le imposte sostitutive di cui al comma 1 sono corrisposte mediante versamento diretto nei termini e nei modi previsti per il versamento delle imposte sui redditi in base alla dichiarazione».

