

Commissioni riunite

5^a (Programmazione economica, bilancio)

e

V (Bilancio, tesoro e programmazione)

SENATO DELLA REPUBBLICA

*Disegno di legge recante “Bilancio di previsione dello Stato per l'anno
finanziario 2024 e bilancio pluriennale per il triennio 2024-2026”
(A.S. 926)*

Audizione di Confedilizia

Roma, 7 novembre 2023

Nel presente documento, la Confedilizia concentra la propria attenzione su alcune disposizioni del disegno di legge di bilancio per il 2024 di diretto interesse per la proprietà edilizia.

AUMENTO DELLA CEDOLARE SECCA PER LE LOCAZIONI BREVI (ART. 18, COMMA 1)

L'articolo 18, comma 1, aumenta dal 21 al 26 per cento l'aliquota di imposta in forma di cedolare secca applicabile ai redditi derivanti dai contratti di locazione breve stipulati da persone fisiche, in caso di destinazione alla locazione breve di più di un appartamento per ciascun periodo d'imposta. Prevede inoltre che per i soggetti che esercitano attività di intermediazione immobiliare, ovvero che gestiscono portali telematici, qualora incassino o intervengano nel pagamento dei canoni relativi ai contratti in questione, la ritenuta venga operata a titolo di acconto. Modifica, infine, le modalità di adempimento agli obblighi derivanti dalla disciplina fiscale sulle locazioni brevi distinguendo tra soggetti residenti fuori dall'Unione europea, a seconda del fatto che dispongano o meno di una stabile organizzazione in uno Stato membro, e soggetti residenti nell'Unione europea che non dispongano di una stabile organizzazione in Italia.

In merito all'aumento dell'aliquota della cedolare secca sui redditi derivanti da locazioni brevi, il giudizio della Confedilizia è di netta contrarietà. Contrarietà che permarrrebbe anche qualora la norma approvata in Consiglio dei ministri e presentata al Parlamento fosse – come preannunciato – modificata nel senso di escludere l'incremento di tassazione in caso di locazione breve di un solo appartamento.

Ad avviso della Confedilizia, **se l'intento del Governo è favorire le locazioni di lunga durata, la strada da seguire non deve essere quella delle norme fiscali punitive, e comunque degli aumenti di tassazione, bensì quella degli incentivi e delle tutele.**

In ordine agli incentivi, la Confederazione propone:

1. l'azzeramento dell'Imu – o, in subordine, il suo dimezzamento – in caso di locazione degli immobili abitativi attraverso i contratti cosiddetti "concordati", a canone calmierato (l'onere può essere stimato in circa 250 milioni di euro nella prima ipotesi e di circa 80 nella seconda);
2. un chiarimento legislativo circa l'applicabilità in tutta Italia della cedolare secca al 10 per cento per gli stessi contratti.

Riguardo alla seconda proposta, si segnala quanto segue.

Con la legge di bilancio 2020 (l. n. 160/2019) si è resa stabile la cedolare secca del 10% per le locazioni abitative a canone concordato nei Comuni indicati dall'art. 3 del d.lgs. n. 23/2011 e cioè:

- nei Comuni di cui all'articolo 1, comma 1, lettere a) e b), del decreto-legge 30 dicembre 1988, n. 551, convertito, con modificazioni, dalla legge 21 febbraio 1989, n. 61 (vale a dire nei Comuni di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia, nonché nei Comuni confinanti con gli stessi; negli altri Comuni capoluogo di provincia);
- negli altri Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Comitato interministeriale per la programmazione economica.

Con altra disposizione (art. 9, d.l. n. 47/2014, come convertito e come successivamente modificato) si è inoltre confermata l'applicazione dell'aliquota del 10% ai contratti di locazione a canone concordato stipulati nei Comuni per i quali sia stato deliberato, negli ultimi cinque anni precedenti il 28 maggio 2014, lo stato di emergenza a seguito del verificarsi degli eventi calamitosi di cui all'art. 2, comma 1, lettera c), l. 24 febbraio 1992, n. 225. È pure prevista l'applicazione della cedolare al 10% nei Comuni di cui all'art. 1, comma 1, d.l. n. 18/2016, in cui sia stata individuata, da un'ordinanza sindacale, una "zona rossa".

Sulla base del quadro normativo sopra descritto, la cedolare secca nella misura ridotta si dovrebbe applicare in tutti i Comuni italiani, in virtù dei diversi d.p.c.m. emanati nel quinquennio in questione.

Senonché, un'interpretazione dell'Agenzia delle entrate ha messo in discussione tale quadro normativo, creando incertezze nei contribuenti su quali siano i Comuni interessati dalle disposizioni sopra indicate, nei quali si possa quindi applicare la cedolare al 10%. Essa, peraltro, obbliga i contribuenti stessi a farsi carico di ricerche dispendiose e di difficile realizzazione.

A fronte di ciò e del fatto che l'analoga agevolazione fiscale (riduzione del 25% dell'Imu) per i contribuenti che hanno scelto il contratto di locazione agevolato, è prevista in tutta Italia e deriva solo dall'aver stipulato tale tipologia di contratto, ragioni di equità ed esigenze di semplificazione renderebbero necessario eliminare le anzidette incertezze, chiarendo che la cedolare con aliquota al 10% – sempre limitatamente ai contratti di locazione a canone concordato – si applica in tutta Italia.

Dare certezza sull'applicabilità della cedolare al 10% in tutti i Comuni servirebbe anche a ridurre il disagio abitativo in quanto sarebbe incentivata la stipula di contratti "concordati" in tutta Italia e, di fatto, si amplierebbe l'offerta di abitazioni in locazione lunga.

In ordine alle tutele, la Confedilizia osserva quanto segue.

Occorre assicurare una maggiore protezione ai proprietari che concedono in locazione i loro immobili, in specie di tipo residenziale, che in tal modo svolgono una funzione economica e sociale fondamentale.

Nella consapevolezza che molta parte del problema dell'insufficiente tutela non risiede nella normativa, bensì in prassi affermatesi nel corso degli anni, va però osservato che alcune modifiche legislative – come, ad esempio, l'affidamento delle esecuzioni anche a soggetti diversi dagli ufficiali giudiziari, oltre che una più ampia possibilità di avvalersi dell'assistenza della forza pubblica – potrebbero agevolare il raggiungimento dell'obiettivo, con effetti benefici in termini di allargamento dell'offerta abitativa.

TASSAZIONE DELLE PLUSVALENZE IN CASO DI CESSIONE A TITOLO ONEROSO DI BENI IMMOBILI (ART. 18, COMMI 2-5)

Il comma 2 dell'articolo 18 aggiunge tra i redditi diversi ai sensi del Testo unico sulle imposte sui redditi le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di immobili sui quali siano stati realizzati interventi agevolati dal c.d. superbonus. In particolare, la nuova fattispecie riguarda le plusvalenze realizzate mediante cessione a titolo oneroso di beni immobili, in relazione ai quali il cedente o gli altri aventi diritto abbiano eseguito gli interventi di cui all'articolo 119 del decreto-legge n. 34 del 2020, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 77 del 2020, che si siano conclusi da non più di dieci anni all'atto della cessione, esclusi gli immobili acquisiti per successione e quelli che siano stati adibiti ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari per la maggior parte dei dieci anni antecedenti alla cessione o, qualora tra la data di acquisto o di costruzione e la cessione sia decorso un periodo inferiore a dieci anni, per la maggior parte di tale periodo. Ai fini della determinazione dei costi inerenti al bene, nel caso in cui gli interventi si siano conclusi da non più di cinque anni all'atto della cessione, non si tiene conto delle spese relative a tali interventi, qualora si sia fruito dell'incentivo nella misura del 110 per cento e siano state esercitate le opzioni di cui all'articolo 121, comma 1, lettere a) e b), del citato decreto-legge n. 34 del 2020. Nel caso in cui gli interventi agevolati si siano conclusi da più di cinque anni all'atto della cessione, nella determinazione dei costi inerenti al bene si tiene conto del 50 per cento di tali spese, qualora si sia fruito dell'incentivo nella misura del 110 per cento e siano state esercitate le opzioni di cui al periodo precedente. Per i medesimi immobili di cui alla lettera b-bis) del comma 1 dell'articolo 67, acquisiti

o costruiti, alla data della cessione, da oltre cinque anni, il prezzo di acquisto o il costo di costruzione, determinato ai sensi dei periodi precedenti, è rivalutato in base alla variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati. Il comma 3 prevede che alle plusvalenze suddette si può applicare l'imposta, sostitutiva dell'imposta sul reddito, del 26 per cento. Il comma 4 dispone che le predette disposizioni si applicano alle cessioni poste in essere a decorrere dal 1° gennaio 2024.

La previsione presenta criticità sotto più profili.

È noto che costituisce reddito ciò che deriva da un'attività o un provento che costituisce frutto di un bene. Ove ci si riferisca al reddito tassabile, il reddito o il provento devono essere manifestazione di accrescimento della capacità contributiva. Per interpretazione costante, le plusvalenze – oggi previste dal Tuir – su immobili e terreni sono il frutto di attività speculativa (la lottizzazione di un terreno, la compravendita di un immobile in un arco di tempo che sembra preordinato al trarre un vantaggio dalla vendita ravvicinata).

L'arco temporale di dieci anni dal termine di lavori entro il quale viene effettuata la vendita non sembra idoneo a dimostrare con certezza la finalità speculativa; il maggior valore potrebbe derivare da cause di varia natura. Un conto, cioè, è la sequenza "acquisto-ristrutturazione-vendita" entro cinque anni, in cui è sostenibile la finalità di lucrare sul maggior valore, altro è un intervallo fino a dieci anni relativo ad immobili che possono essere stati acquistati anche decenni prima, e per i quali il motivo della vendita sia ricollegabile ad altri eventi (destinazione ad un figlio, trasferimento di lavoro ecc.).

Peraltro, può trattarsi di lavori "trainati" sulla singola unità – che beneficiano dell'intervento condominiale – o possono essere esclusivamente lavori condominiali. La ricaduta dell'intervento sulla plusvalenza, a ridosso del decimo anno, è intuitivamente diversa.

Ma l'elemento assolutamente incongruo è il fatto che la fattispecie sia riferibile anche ad immobili acquistati decenni prima, per i quali si perde qualsiasi connessione con l'intento speculativo. In questi casi, infatti, il maggior valore acquisito dipende senz'altro da cause estranee al superbonus, a cominciare dall'inflazione (si pensi all'ipotesi di un acquisto in lire di un immobile negli anni '60). Senza dimenticare, comunque, altre cause, come ad esempio una riqualificazione della zona di interesse nel corso dei decenni (si pensi al caso di una zona periferica divenuta centrale oppure di un quartiere servito dalla metropolitana).

Ciò dimostra l'incoerenza della nuova disposizione rispetto all'esistente lettera b), art. 67 Tuir, secondo cui il decorso di cinque anni dall'acquisto esclude qualsiasi finalità speculativa e qualsiasi effetto reddituale. La norma in rassegna, invece, non prevede – come detto – alcuna correlazione tra il corrispettivo conseguito e l'entità della spesa, tale da assicurare che vi sia stata un'attività speculativa e vi sia quindi un reddito. In altre parole, nel caso della nuova lettera b-bis) si va a colpire – con gli stessi criteri di cui alla lettera b) (tassazione progressiva nell'anno salvo opzione per il 26%) - un provento che si può essere formato in decenni: uno stretto arco temporale – cinque anni per la lettera b) – viene tassato, dunque, con gli stessi criteri con cui viene tassato un provento che si forma nell'arco di decenni.

Ma v'è dell'altro. La norma recita: “Alle plusvalenze realizzate ai sensi delle disposizioni introdotte dal comma 2 si può applicare l'imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito di cui all'articolo 1, comma 496, legge 23 dicembre 2005, n. 266, con le modalità ivi previste.” Tuttavia, la norma richiamata si applica alle sole cessioni di immobili acquistati o costruiti da non più di 5 anni; con la conseguenza che **ad oggi non si applicherebbe l'imposta sostitutiva ad immobili acquistati oltre i cinque anni; in tal caso la tassazione sarebbe solo quella progressiva Irpef.**

Per tutto quanto precede, si suggerisce di intervenire sulla disposizione in commento attraverso due modifiche:

- prevedendo l'esclusione dei fabbricati in condominio, per i quali l'intento speculativo dei singoli condòmini (essendo rimessa ogni decisione sui lavori comuni all'assemblea) non è, all'evidenza, rinvenibile;
- riconoscendo soggette a plusvalenza imponibile – nel limite dei dieci anni – esclusivamente le cessioni relative ad immobili acquistati successivamente al momento dell'entrata in vigore della normativa sul superbonus.

AUMENTO DELL'IVIE (ART. 23, COMMA 4, LETTERA A)

L'articolo 24, comma 4, eleva l'aliquota ordinaria dell'IVIE, l'imposta sul valore degli immobili posseduti all'estero, dallo 0,76 all'1,06 per cento.

L'incremento di questa imposta patrimoniale, introdotta nel 2011 dal Governo Monti, suscita forti perplessità. Perplessità che aumentano nel leggere la motivazione a supporto di tale incremento. La relazione che accompagna il disegno di legge, infatti, spiega che l'innalzamento dell'aliquota determina l'equiparazione della stessa all'aliquota massima dell'IMU prevista per gli immobili tenuti a disposizione in

Italia, “tenuto conto che i comuni italiani di maggiore dimensione applicano l’aliquota massima”.

Invero, al di là della totale non condivisione della scelta di procedere a una maggiorazione di tassazione – che in molti casi, si pensi alle zone di confine, renderà più oneroso il possesso di ordinarie case di villeggiatura di famiglie anche a basso reddito – stupisce la scelta di assumere quasi a modello la tendenza, distruttiva, di molte amministrazioni comunali di colpire con l’aliquota massima consentita il possesso di immobili diversi dalla casa di abitazione. Tanto più se si considera che l’Ivìe è un’imposta di competenza statale che presenta solo alcune analogie con l’imposta municipale propria (Imu) e ha caratteristiche proprie (quali per esempio la determinazione della base imponibile e le modalità di versamento).

MUTUI “PRIMA CASA” (ART. 3, COMMA 1)

L’art. 3, comma 1, differisce al 31 dicembre 2024 la possibilità di usufruire della garanzia massima dell’80% a valere sul Fondo di garanzia per l’acquisto della prima casa.

Confedilizia accoglie con favore la proroga dal 31 dicembre 2023 al 31 dicembre 2024 del regime speciale del Fondo di garanzia prima casa, introdotto dall’art. 64, comma 3, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106, recante la possibilità per le categorie prioritarie (tra cui i giovani *under 36*) di fruire di una copertura statale fino alla misura massima dell’80% della quota capitale, qualora siano in possesso di un indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 40 mila euro annui e richiedano un mutuo superiore all’80% del prezzo dell’immobile, comprensivo di oneri accessori.

Affianco a tale misura, sarebbe però necessario – stanti le attuali previsioni sul mercato immobiliare da parte dei principali osservatori, che stimano un calo di volumi per l’anno 2024 – **prorogare** anche le agevolazioni fiscali previste dall’art. 64, commi da 6 a 10, del decreto-legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 luglio 2021, n. 106 e cioè le **agevolazioni fiscali per l’acquisto della casa di abitazione da parte di giovani “under 36”**.

Si tratta – in estrema sintesi – dell’esonero dal pagamento dell’imposta di registro, ipotecaria e catastale e, in caso di acquisto soggetto ad Iva, del riconoscimento di un credito d’imposta di ammontare pari al tributo corrisposto in relazione all’acquisto

della “prima casa” da parte di giovani acquirenti che non abbiano ancora compiuto trentasei anni di età nell’anno in cui l’atto è rogitato e con un valore dell’indicatore della situazione economica equivalente (ISEE) non superiore a 40.000 euro annui. È prevista, inoltre, al ricorrere dei medesimi presupposti, l’esenzione dall’imposta sostitutiva per i finanziamenti erogati per l’acquisto, la costruzione e la ristrutturazione di immobili ad uso abitativo.

Permanendo la necessità di sostenere i giovani che si accingono a comprare la loro prima casa anche nel corso del 2024, sarebbe importante prorogare tali misure al 31.12.2024, essendo le stesse in scadenza al 31.12.2023 (ex art. 1, comma 74, della legge n. 197/2022).

CONFEDERAZIONE ITALIANA PROPRIETÀ EDILIZIA

**Presidenza e Segreteria generale
Centro Studi**

Uffici operativi e amministrativi
00187 Roma - Via Borgognona, 47
tel. 06.6793489 (r.a.) - fax 06.6793447

Uffici Organizzazioni collegate
00196 Roma - Via P. Clotilde, 2 int. 4
tel. 06.3214369 (r.a.) - fax 06.32650503

Uffici Enti bilaterali
00198 Roma - Corso Trieste, 10
tel. 06.44251191 (r.a.) - fax 06.44251456

www.confedilizia.it – www.confedilizia.eu