

SENATO DELLA REPUBBLICA

— XII LEGISLATURA —

N. 251

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori CAPPELLI e BOSCO

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA L'11 MAGGIO 1994

Modificazioni al testo unico delle imposte sui redditi,
approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22
dicembre 1986, n. 917, e al decreto legislativo 30
dicembre 1992, n. 504, concernenti la normativa fiscale
sulla manutenzione degli immobili

ONOREVOLI SENATORI. - Una ricognizione del quadro normativo che regola il settore della manutenzione dimostra che in Italia è assente una vera «politica» della manutenzione.

Ciò dipende dal fatto che è assente una «cultura» della manutenzione.

Il risultato è un costante, progressivo degrado del patrimonio urbanistico, che si manifesta sia sotto forma di estetica urbana, sia sotto forma di deperimento strutturale.

È un patrimonio enorme, quantitativo e qualitativo, che sfuma giorno dopo giorno, fino a conferire alle città connotazioni di abbandono e condizioni di intervento tardivo, quando non addirittura inefficace. È noto a tutti, infatti, che il recupero è assai più oneroso e complesso della manutenzione tempestiva.

La manutenzione è ostacolata essenzialmente dal fattore «costo», cui non si contrappone un efficace sistema di incentivi.

L'unica forma di incentivo sistematico si riscontra nel regime fiscale del reddito dei fabbricati. Qui si prevede che la base imponibile costituita dal reddito effettivo degli immobili locati sia ridotta forfettariamente del 10 per cento, nonchè di un ulteriore 15 per cento per spese effettivamente sostenute e documentate, nel caso che questo superi la rendita catastale.

Si tratta di una agevolazione che non ha mai prodotto apprezzabili benefici in direzione di un incentivo agli interventi.

Ad essa si oppongono negative valutazioni di merito, sia nel principio che nella sostanza.

Nel principio, in quanto è evidente la contraddizione che risiede nel consentire una deducibilità immotivata, percentualmente rilevante (10 per cento), sin dal primo anno di esercizio del fabbricato,

quando cioè lo stesso non necessita di manutenzioni particolari.

Nella sostanza, perchè la quota deducibile prescinde, incomprensibilmente, dai costi effettivi.

Questi possono essere inferiori al 10 per cento; ed allora non si capisce perchè si debba concedere una agevolazione non motivata. Possono, per converso, essere di gran lunga superiori, anche considerata la deduzione aggiuntiva del 15 per cento.

Tale impostazione, di ispirazione forfettaria, basata sull'inefficace concetto di un improbabile accantonamento di quote annuali, va abbandonata in favore di un sistema più diretto e aderente alla sequenza costo-deduzione.

Nella definizione di tale sistema occorre tenere ben presente la valenza straordinaria che la manutenzione assume nell'economia del settore edile, oggi più che mai alle prese con una crisi senza precedenti.

La fascia degli interventi di manutenzione rappresenta potenzialmente un vasto mercato di lavoro per le piccole imprese che operano su ambito strettamente locale.

Richiede buona tecnologia e professionalità, tali da costituire retaggio di un buon numero di imprese, a tutto vantaggio della concorrenzialità e della qualificazione.

Qualora adeguatamente incentivato, detto mercato di lavoro costituirebbe un flusso costante nel tempo, non legato a finanziamenti dall'alto o ad episodiche offerte, conferendo quindi al settore delle piccole imprese edili uno degli elementi della produttività più importanti e sfuggenti: la programmazione, fattore da cui dipendono direttamente altri due elementi fondamentali quali la stabilità occupazionale e la qualità.

Lo scenario attuale, in assenza di correttivi, è assai negativo.

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

La politica impositiva vigente induce a consegnare il mercato della manutenzione, già sottodimensionato rispetto alle necessità, alla fascia più squalificata del panorama imprenditoriale edile. La ricerca del massimo risparmio sull'imponibile e la non recuperabilità dell'IVA inducono i committenti privati ad alimentare operatori dediti al lavoro nero e all'evasione fiscale.

Salvo casi eccezionali, le imprese professionalmente più qualificate ed in regola sotto i profili contributivi e fiscali sono messe fuori mercato dalla concorrenza illegale operata da un indecifrabile sottobosco di operatori pseudoartigianali che di imprenditoriale non hanno nulla.

In questa fascia, immune da ogni controllo o soggetta a sanzioni rare e risibili, regna spesso l'evasione contributiva totale, con operai, talora pensionati, cassintegrati o doppiolavoristi, che non ricevono, consenzienti, alcun inquadramento previdenziale e assicurativo.

Contestualmente, in questa sacca vistosa, spesso dominata dal «caporalato», si annida l'inosservanza plateale delle norme di prevenzione degli infortuni, con tassi di mortalità o di incidenti gravi superiori ad ogni altra attività produttiva, compresa quella dell'attività edilizia, per così dire, regolare.

Questo, sul piano sociale.

Sotto il profilo fiscale, il danno per l'erario causato da questa prassi è incalcolabile.

Abbiamo visto come il carattere effimero dei cantieri consenta l'indisturbata attività di un sommerso caratterizzato da un vantaggioso rapporto qualità-prezzo. Le disposizioni contenute nel recente decreto-legge 30 agosto 1993, n. 331, convertito, con modificazioni, dalla legge 29 ottobre 1993, n. 427, hanno, di fatto, esasperato questo scenario, prevedendo l'aumento delle aliquote IVA sui lavori di manutenzione straordinaria di qualsiasi tipo, effettuate su qualsiasi fabbricato; con ciò ulteriormente scoraggiando i committenti dal richiedere l'emissione di fattura.

L'IVA non pagata dal committente e le imposte evase dall'operatore rappresentano la distrazione complessiva di molti miliardi di lire dai flussi ufficiali.

Oltre a ciò, è ingente anche il danno causato agli istituti previdenziali e assicurativi, soprattutto se si considera che, per loro natura, i lavori di manutenzione comportano, rispetto al fatturato, un'incidenza della manodopera assai elevata, compresa tra il 50 e l'80 per cento.

Per il suo carattere sommerso è impossibile calcolare con precisione l'entità del fenomeno, ma certamente non si è molto lontani dal vero se si quantifica in migliaia di miliardi di lire l'imponibile annuo interessato da questa forma di evasione totale.

Occorre dunque provvedere ad un efficace correttivo che, oltre a riportare in emersione tale fascia di attività, eserciti una contestuale azione moltiplicatrice della base imponibile, estendendo, in altre parole, il mercato.

Per raggiungere questi risultati, tra loro solo apparentemente svincolati, occorre a nostro avviso abolire l'ingiustificata deduzione forfettaria del 10 per cento dalla base imponibile del reddito da fabbricati locati, sostituendola con una deduzione diretta, nei soli casi di documentato intervento, pari al 70 per cento della base imponibile, scaglionata su tre anni e a valere su tutti gli immobili, locati o non locati.

Il provvedimento normativo di cui proponiamo l'adozione prende in considerazione, oltre all'imponibile ai fini dell'IRPEF, anche l'imposta comunale sugli immobili (ICI).

Questa ha assicurato a Stato e comuni un considerevole gettito fiscale, ma se ne prevede per il futuro la pertinenza esclusiva ai comuni.

L'effetto indesiderato è stato quello di deprimere ulteriormente il mercato immobiliare e di rinviare o sopprimere, soprattutto da parte dei piccoli proprietari, la destinazione di risorse alla manutenzione.

La logica che espressamente dovrebbe essere riconosciuta alla natura dell'ICI è quella di dotare gli enti locali di uno strumento che, per il fatto di trarre imposta dal patrimonio immobiliare, ne destini una quota parte a reimpieghi volti alla sua conservazione.

Si tratta cioè di ristabilire un rapporto proporzionalmente corretto tra i due beni,

XII LEGISLATURA - DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI - DOCUMENTI

quello erariale e quello immobiliare, innescando un circolo virtuoso imposta-investimento.

Proponiamo, dunque, che sia consentita la deduzione di una quota parte di tale imposta, pari al 30 per cento per immobili locati e al 50 per cento per le abitazioni principali, a fronte di spese opportunamente documentate e verificate, effettivamente sostenute nel periodo di imposta, per lavori di manutenzione e riparazione.

In particolare, assume fondamentale importanza l'azione di verifica, da parte degli uffici comunali, sia dell'effettiva consistenza dei lavori oggetto di fatturazione, sia dell'avvenuto espletamento dei relativi obblighi contabili, fiscali e contributivi da parte dell'impresa esecutrice.

L'insieme degli effetti diretti e indiretti del provvedimento, rispetto allo scenario descritto in apertura, è tutto di segno positivo.

Per l'erario dello Stato: a fronte della perdita secca comportata dal trasferimento dell'ICI ai comuni e dall'aumento della deduzione diretta dal 15 per cento al 70 per cento, l'abolizione della deduzione forfettaria del 10 per cento comporta comunque un maggior introito fiscale complessivo.

A ciò si aggiungano i maggiori introiti derivanti dall'allargamento della base imponibile delle imprese in termini di IRPEF e ILOR e dai maggiori ricavi sul capitolo IVA, resi più immediati dal fatto che l'agevolazione prospettata incide sullo stadio di consumo finale.

Per l'economia del settore edile: la deduzione così configurata è in grado di dare un

effettivo impulso al settore della manutenzione e del recupero.

Si esprime, cioè, una autentica politica della manutenzione, destinata a incentivare gli interventi sull'esistente.

Si restituisce una importante fascia di mercato all'imprenditorialità strutturata e qualificata, a tutto vantaggio della qualità e della leale concorrenza.

Si apre un orizzonte di mercato, consistente e costante nel tempo, e pertanto programmabile, a beneficio delle piccole imprese.

Per il mercato del lavoro: si converte lavoro nero in lavoro regolare e si crea nuova occupazione. Cresce parallelamente il gettito degli istituti previdenziali e assicurativi.

Per la collettività: accanto all'agevolazione diretta per i proprietari di immobili in termini di deduzione, è l'intero patrimonio urbanistico, inteso come bene collettivo, a giovare della sua conservazione e della sua rivalutazione.

Le amministrazioni comunali, pur rinunciando a una quota parte dell'ICI ad esse originariamente destinata, ottengono sensibili benefici indiretti. Infatti, al di là di una logica di cassa, per il suo carattere eminentemente localistico, il provvedimento deve essere valutato per i suoi influssi sul sistema sociale nell'ambito comunale; occupazione, regolarità dei meccanismi contributivi, economia locale, ma soprattutto una generale riqualificazione del patrimonio urbano, significano di per sé il raggiungimento di alcuni degli obiettivi fondamentali che ogni pubblica amministrazione si pone.

DISEGNO DI LEGGE**Art. 1.**

(Modificazioni all'articolo 34 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917)

1. I commi 4-*bis* e 4-*ter* dell'articolo 34 del testo unico delle imposte sui redditi, approvato con decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, aggiunti dall'articolo 11 della legge 30 dicembre 1991, n. 413, sono sostituiti dai seguenti:

«4-*bis*. Qualora il canone risultante dal contratto di locazione sia superiore al reddito medio ordinario di cui al comma 1, il reddito è determinato in misura pari al canone di locazione.

4-*ter*. Dal reddito determinato a norma dei commi da 1 a 4-*bis* può essere dedotto il 70 per cento delle spese di manutenzione e riparazione e di qualsiasi altra spesa, effettivamente sostenute e comprovate da idonea documentazione, da allegare alla dichiarazione dei redditi. La deduzione compete fino alla concorrenza del reddito della unità immobiliare.

4-*quater*. Qualora l'ammontare delle spese effettivamente sostenute in un anno e comprovate da idonea documentazione sia superiore al reddito relativo all'anno medesimo, l'eccedenza può essere computata, sempre in misura tale da non superare complessivamente per ciascun periodo di imposta il reddito dell'unità immobiliare, in diminuzione del reddito della medesima unità immobiliare relativo ai periodi di imposta successivi, ma non oltre il secondo».

Art. 2.

(Modificazioni all'articolo 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504)

1. I commi 2 e 3 dell'articolo 8 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sono sostituiti dai seguenti:

«2. L'imposta è inoltre ridotta di un importo fino al 30 per cento a titolo di spese di manutenzione e riparazione e per qualsiasi altra spesa effettivamente sostenuta. Tali spese dovranno essere denunciate con le forme previste dall'articolo 10 per le modificazioni successive alla dichiarazione e comprovate da idonea documentazione, allegata alla denuncia. Per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazione principale del soggetto passivo, la detrazione spetta fino all'importo del 50 per cento dell'imposta; se l'unità immobiliare è adibita ad abitazione principale da più soggetti passivi la detrazione spetta a ciascuno di essi proporzionalmente alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica. Per abitazione principale si intende quella nella quale il contribuente, che la possiede a titolo di proprietà, usufrutto o altro diritto reale, e i suoi familiari dimorano abitualmente.

2-bis. Nei casi indicati nel comma 2 la detrazione spetta per non più di tre anni consecutivi, e in ciascun anno nelle percentuali massime di imposta sopra previste, fino alla concorrenza del 40 per cento della spesa effettivamente sostenuta e documentata.

3. La detrazione prevista nei commi 2 e 2-bis per le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazione principale del soggetto passivo si applica anche per le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari».