

Indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e sulla tassazione del reddito delle imprese familiari

Le Osservazioni dell'Ance

*VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati – 6a
Commissione Finanze e tesoro del Senato della Repubblica*

Marzo 2021

SOMMARIO

PREMESSA.....	3
INCENTIVI FISCALI E TAX EXPENDITURES.....	4
RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE – TASSAZIONE IMPRESE.....	6
• tassazione della locazione promossa da imprese	6
• detassazione dei finanziamenti relativi agli “immobili merce” delle imprese.....	6
SEMPLIFICAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI	7
• Regolarità fiscale negli appalti pubblici.....	7
• Profili IVA nell’attività di impresa	7
• Disciplina relativa al versamento delle ritenute IRPEF	8
INTRODUZIONI DI UN PRINCIPIO DI “COMPENSAZIONE UNIVERSALE” TRA CREDITI VANTATI NEI CONFRONTI DELLA PA E DEBITI FISCALI	8
RIFORMA DELLE IMPOSTE PATRIMONIALI	9

PREMESSA

Coerentemente con quelli che sono i punti salienti del discorso programmatico del Presidente del Consiglio, Mario Draghi, che ha tracciato le linee guida dell'azione di Governo in materia fiscale, l'ANCE ritiene essenziale che la riforma fiscale annunciata riguardi il sistema tributario nel suo complesso senza limitarsi alla sola revisione dell'IRPEF pur essenziale nell'ottica di sollevare i ceti medi dal peso della tassazione.

Una compiuta riforma fiscale deve tenere in considerazione anche la tassazione a carico delle imprese, nell'ottica di introdurre forti elementi di semplificazione e di eliminare gli attuali meccanismi che, in nome della lotta all'evasione, incidono sulla liquidità delle imprese nell'esercizio della propria attività.

L'obiettivo dell'indagine conoscitiva sulla riforma dell'IRPEF e sulla tassazione del reddito delle imprese familiari, che punta ad analizzare le criticità che l'imposta presenta per individuare delle possibili opzioni di riforma, è quindi pienamente condivisibile.

Esso però va conseguito tramite una riforma dalla visione più ampia che riguardi anche la tassazione sulle imprese, in termini di alleggerimento del costo del lavoro e di semplificazione degli oneri.

A titolo esemplificativo pur essendo apprezzabile l'introduzione delle misure di riduzione del cuneo fiscale, attuate di recente, a favore del lavoro dipendente, va considerato che questo tipo di interventi deve essere accompagnato da iniziative analoghe sul fronte delle imprese.

Il tema va affrontato considerando il mercato del lavoro nel suo complesso, quindi, sia dal lato del lavoratore, sia da quello del datore. Per i lavoratori, la riduzione del carico fiscale passa per la riforma dell'IRPEF diretta a garantire maggiore razionalità ed equità nella tassazione del reddito, attraverso i meccanismi delle deduzioni/detractions progressive che devono assicurare, a regime, una riduzione del carico fiscale anche per i lavoratori a reddito medio.

Dal lato del sistema datoriale, al di là di incentivi spot per favorire nuove assunzioni, le politiche occupazionali, soprattutto per i settori ad alta intensità di manodopera, devono fondarsi su un'ulteriore riduzione del cuneo fiscale a carico dei datori e ad una semplificazione degli adempimenti considerato che spesso, in capo alle imprese gravano obblighi di controllo che spetterebbero all'Amministrazione finanziaria, come il compito, affidato ai committenti privati di verificare il corretto versamento, da parte degli appaltatori, delle ritenute operate sui redditi dei propri lavoratori.

La complessità del sistema fiscale italiano è unanimemente riconosciuta e rappresenta un forte limite per chi esercita un'attività produttiva, senza contare i costi elevatissimi sostenuti dalle imprese per adempiere agli innumerevoli obblighi fiscali e per affrontare il contenzioso connesso agli errori indotti proprio dalla difficoltà e dalla stratificazione della normativa.

Nell'ottica delle imprese di costruzioni, l'ANCE vuole evidenziare alcune criticità fiscali specifiche del settore dell'edilizia. Per il settore edile ed immobiliare, infatti, è necessaria una revisione del sistema tributario semplifichi la gestione amministrativa e fiscale dell'ordinaria attività d'impresa, e incentivi le operazioni immobiliari, quali quelle di locazione abitativa e di riqualificazione urbana, che sono divenute ormai sempre più centrali anche in un'ottica sociale.

INCENTIVI FISCALI E TAX EXPENDITURES

Nei vari progetti di riforma dell'IRPEF è sempre stato centrale il tema della **tax expenditures**. L'obiettivo è quello di procedere ad una riduzione e una razionalizzazione del sistema degli incentivi oggi vigenti, anche per reperire le risorse pubbliche idonee a finanziare la stessa riforma fiscale.

Tuttavia questo obiettivo deve tenere in conto quei meccanismi come, ad esempio, le detrazioni fiscali "per la casa" che garantiscono un abbattimento delle aliquote d'imposta, tenendo conto dei soggetti che ne beneficiano, ma soprattutto dell'interesse sociale ed ambientale che tali agevolazioni tutelano.

La tax expenditures non deve però coinvolgere gli incentivi che, oggi, tutelano beni a valenza sociale quale la casa, il cui acquisto, recupero e possesso devono essere sgravati da costi fiscali.

Altro tema fondamentale è poi quello della **fiscalità ambientale** che rimane fondamentale per implementare un piano di recupero in chiave energetica ed antisismica del nostro patrimonio edilizio esistente.

In Europa, 3 edifici su 4 sono energeticamente inefficienti, e la percentuale di ristrutturazione del parco immobiliare è ancora modestissima. Risanarli richiederebbe almeno 200 anni, per un costo complessivo stimato, solo per l'Italia, in 33,5 miliardi di euro.

Proprio per questo, risparmiare energia nelle abitazioni, negli edifici, significa contribuire concretamente all'obiettivo comune di salvaguardia ambientale.

Non meno grave il problema della sicurezza antisismica. Nel nostro Paese ben 11 milioni di edifici si trovano nelle aree a maggior rischio sismico, che costituiscono circa l'85% della superficie nazionale ed il 70% dei comuni. L'85% di questi edifici (9,3 milioni) è a grave rischio e in essi vivono 47 milioni di persone. Si stima che il costo per il miglioramento di questo patrimonio sia complessivamente pari a 105 miliardi di euro.

Inoltre va sottolineato che in Italia oltre il 70% del patrimonio immobiliare è stato costruito prima dell'emanazione delle norme sull'efficienza energetica e sulla sicurezza antisismica.

Non c'è dubbio che le priorità di governo emergono soprattutto dalla politica adottata in campo fiscale, con incentivi nei comparti che si vogliono sostenere e sviluppare e, di contro, livelli impositivi sostenuti a carico di comportamenti che si intendono evitare. In tal senso, priorità assoluta deve continuare ad essere assicurata alla fiscalità ambientale, che non può prescindere dalla tutela di un interesse pubblico, molto più ampio e generale, che investe l'intera collettività.

Si tratta di temi fondamentali quali la salubrità, la vivibilità, la messa in sicurezza delle nostre case e dei luoghi di lavoro e quello dello sviluppo sostenibile delle nostre città, per stare al passo con i mutamenti sociali e con l'evoluzione delle esigenze abitative.

In tal senso, è necessaria una politica lungimirante di gestione e di sviluppo sostenibile del territorio, iniziando proprio dal Fisco.

La fiscalità immobiliare, infatti, se orientata all'ambiente e allo sviluppo sostenibile, può diventare uno strumento fondamentale per la realizzazione dell'interesse pubblico su rappresentato.

Emblematico in tal senso è l'incentivo cardine su cui oggi si fonda la politica di rigenerazione urbana: il **Superbonus al 110%**, che riveste un'importanza cruciale, non solo per rimettere in moto

l'economia del Paese, ma anche per il rinnovamento e la riqualificazione del patrimonio immobiliare esistente.

In tal senso, l'esperienza del *Superbonus* sta dimostrando i suoi effetti positivi sotto molteplici profili, primo fra tutti il coinvolgimento dei soggetti incapienti, che non dispongono di risorse finanziarie per anticipare le spese, né hanno la possibilità di recuperare i costi sostenuti come detrazione fiscale, non avendo redditi imponibili sufficienti.

In tal modo, l'aumento della percentuale dell'agevolazione al 110%, unitamente alla possibilità di pagare con lo "sconto in fattura" o con la cessione del credito, elimina gli ostacoli al raggiungimento dell'interesse pubblico ad un ampio processo di rigenerazione di interi condomini che, in passato, erano invece bloccati proprio per l'opposizione di proprietari incapienti, che non potevano sfruttare la detrazione fiscale e non avevano liquidità sufficiente per investire nell'efficientamento energetico ed antisismico del loro stabile.

Altro aspetto rilevante è, la previsione dell'obbligatorietà dell'asseverazione della congruità dei costi, da parte dei professionisti abilitati, che mette a confronto le spese sostenute con prezzi fondati su listini ufficiali.

Fermo restando la palese necessità di semplificazione e sburocratizzazione delle procedure d'accesso ai benefici, l'attestazione della congruità dei costi rappresenta un principio legittimo, del tutto accettato da operatori economici e professionisti, che evita qualsiasi abuso sulla determinazione dell'ammontare delle agevolazioni spettanti.

Destinare le risorse principalmente ad una proroga pluriennale della disciplina avrebbe quindi importanti ricadute sull'economia e sull'occupazione. A tale scopo, sono 2 gli elementi fondamentali da considerare:

- la copertura finanziaria della misura che non può quantificare il solo costo per l'Erario, ma deve necessariamente considerare il guadagno in termini di incremento delle attività e delle connesse entrate erariali.

Stimiamo che 6 miliardi di spesa diretta sul settore delle costruzioni avrebbe un effetto totale sull'economia (compreso l'indotto) di 21 miliardi di euro, ovvero oltre un punto percentuale di PIL ogni anno, a fronte del quale si stimano maggiori entrate per l'Erario per circa 7,5 miliardi di euro. A ciò si aggiungono anche gli importanti effetti sull'occupazione, con un incremento di circa 64mila posti di lavoro nelle costruzioni, aumento che potrebbe superare le 97mila unità considerando anche i settore collegati alle costruzioni;

- non si tratta di incentivi concessi al settore delle costruzioni, ma strumenti di tutela dell'interesse pubblico generale alla rigenerazione urbana, risparmio sulla bolletta energetica e messa in sicurezza del patrimonio edilizio, con tutela di vite umane. Ad esempio, anche gli incentivi per l'acquisto di case demolite e ricostruite in chiave antisismica non sono agevolazioni a favore di una categoria produttiva, ma sono destinati a premiare il cittadino che investe in immobili antisismici.

Sempre in tema di Fiscalità ambientale, oltre all'esperienza del *Superbonus*, non può non riconoscersi un ruolo fondamentale anche agli altri **bonus per l'edilizia** (*Bonus ristrutturazioni, Bonus facciate, Ecobonus e Sismabonus "ordinari"*), che ancora oggi scontano una limitata applicazione temporale e tra l'altro oggetto di continue proroghe annuali.

Per favorire un reale ammodernamento del patrimonio in chiave energetica ed antisismica, occorre stabilizzare tali incentivi, così da premiare a regime chi investe nell'efficientamento e nella messa in sicurezza del proprio immobile.

Si tratta di agevolazioni che, proprio perché connesse alla tutela di un interesse pubblico collettivo, non possono venire incise dall'annunciata politica di *tax expenditures*.

Ulteriore elemento centrale in tema di Fiscalità ambientale è la **revisione del catasto**, che deve necessariamente essere adeguato alle mutate esigenze ambientali - efficienza energetica e sismica - per premiare gli immobili in linea con gli standard energetici e sismici previsti dalla legge.

Perciò bisogna agire con politiche che incentivino la produzione, l'acquisto o il possesso di immobili ad alta efficienza energetica, intervenendo sul valore catastale oggetto delle imposte dirette, d'atto e di quelle patrimoniali.

Una soluzione potrebbe essere quella di introdurre, nella determinazione della rendita catastale, un coefficiente che, tenendo conto della prestazione energetica dell'immobile, agisca in senso inversamente proporzionale sulla rendita e sul valore catastale "tassato", proprio alla luce del minor impatto ambientale (e sociale) del fabbricato.

RIFORMA DEL SISTEMA FISCALE – TASSAZIONE IMPRESE

Per quel che riguarda la riforma fiscale, si ritiene che la stessa debba interessare non solo le imposte sul reddito delle persone fisiche, ma anche la tassazione a carico delle imprese.

Sotto questo profilo, si ritiene prioritario intervenire sui seguenti temi:

- ***tassazione della locazione promossa da imprese***

Un progetto di riforma fiscale deve essere finalizzato anche a favorire le operazioni immobiliari che oggi hanno una vera e propria valenza sociale, quali le locazioni abitative, che nel corso degli ultimi tempi, anche a seguito della pandemia in atto, hanno subito un'evoluzione importante in relazione alle mutate esigenze abitative, in particolar modo delle nuove generazioni, sempre più indirizzate verso soluzioni abitative sul genere *co-working* e *co-living*. Tali esigenze possono essere soddisfatte unicamente da operatori professionali, gli unici in grado di offrire soluzioni abitative "integrate e di qualità", e che oggi, invece, scontano una tassazione elevata e penalizzante, se confrontata con le medesime operazioni effettuate da privati.

E' necessario, quindi, allineare le due forme di tassazione consentendo, ad esempio, anche alle imprese l'applicazione del regime della "cedolare secca" sui canoni di locazione;

- ***detassazione dei finanziamenti relativi agli "immobili merce" delle imprese***

Ridurre la tassazione a carico delle imprese significa anche intervenire direttamente nella fase di esecuzione degli investimenti, eliminando l'incidenza delle imposte sugli oneri finanziari. In questo senso, vanno esclusi da tassazione gli interessi passivi connessi ai finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili da destinare alla vendita, come stabilito fino al 2018.

SEMPLIFICAZIONE DEGLI ADEMPIMENTI

Il settore edilizio rappresenta un chiaro e particolare esempio degli aspetti deteriori del nostro sistema fiscale. Non esiste altro comparto in cui le regole fiscali siano così complesse da rendere necessario uno specialista della normativa del settore, per districarsi nelle migliaia di norme fiscali applicabili.

Basti pensare alla nuova causa di esclusione dalle gare pubbliche per irregolarità fiscali non definitive, alla disciplina relativa al versamento delle ritenute IRPEF negli appalti, ai meccanismi "speciali" di applicazione dell'IVA (split payment e reverse charge), alla complessità fiscale che caratterizza le operazioni immobiliari di rigenerazione urbana e di sostituzione edilizia, sempre più centrali per il territorio e per l'intera collettività.

Si aggiungano, inoltre, i continui e repentini cambiamenti normativi, che rendono ancora più difficile capire preventivamente il corretto comportamento da assumere di fronte al Fisco.

Per questo occorre che la riforma del sistema fiscale affronti, per il settore delle costruzioni, le seguenti priorità.

- *Regolarità fiscale negli appalti pubblici*

Occorre intervenire sulla disposizione, inserita nell'art.80, co.4, del Codice dei Contratti Pubblici, che oggi riconosce in capo alle Stazioni appaltanti l'ampio potere discrezionale di **escludere un operatore economico da una gara pubblica**, qualora venga a conoscenza e possa dimostrare l'esistenza di un inadempimento fiscale ancorché non definitivo, di importo superiore alla soglia, del tutto irrisoria, di 5.000 euro.

Si tratta di una norma con effetti gravissimi, che va contrastata eliminando il riferimento alla soglia del tutto esigua dei 5.000 euro, e rinviando, contemporaneamente, ad un successivo provvedimento normativo la determinazione di una nuova soglia più congrua e delle condizioni applicative della disposizione.

Tale disposizione, tra l'altro, limita fortemente il diritto alla difesa, costituzionalmente garantito (art.24 della Costituzione), in quanto il concorrente, in presenza di un qualsiasi atto d'accertamento, o si trova costretto a pagare, rinunciando alla difesa per non essere escluso dalla partecipazione alla gara, oppure rischia di essere automaticamente escluso, risultando in ogni caso "irregolare".

- *Profili IVA nell'attività di impresa*

È necessario abrogare i meccanismi "speciali" di applicazione dell'IVA, quali split payment e reverse charge, che limitano fortemente la liquidità delle imprese, specie di quelle operanti nel settore delle costruzioni che già fisiologicamente vantano un elevato credito IVA nei confronti dell'Erario con gravi difficoltà di recupero dello stesso.

L'operatività dello split payment comporta ingenti perdite di liquidità che mettono seriamente a rischio l'equilibrio finanziario delle imprese, costrette anche a subire i ritardati pagamenti della pubblica Amministrazione.

Tra l'altro, l'eliminazione dello split payment sarebbe più che giustificata dalla oramai completa implementazione della fatturazione elettronica nei rapporti con la PA, che garantisce l'efficacia dei controlli anti-evasione.

I due sistemi di fatturazione, infatti, dovrebbero operare alternativamente e non congiuntamente come oggi accade per i contratti pubblici, nell'ambito dei quali continua, invece, ad operare un'assurda sovrapposizione di strumenti di contrasto all'evasione, che complica la gestione contabile/amministrativa delle commesse ed arreca un ingente danno finanziario alle imprese, senza incrementare proporzionalmente l'efficacia dei controlli.

E ciò ancor di più da quando la fatturazione elettronica è divenuta obbligatoria in tutti i rapporti tra imprese e tra consumatori ed imprese.

- *Disciplina relativa al versamento delle ritenute IRPEF*

Urge abrogare la **disciplina relativa al versamento delle ritenute IRPEF** operate sui redditi dei dipendenti impiegati in appalti e subappalti. La disposizione di cui all'art. 17-bis del Dlgs 241/97, introdotta nel 2019, seppur con l'obiettivo condivisibile di combattere l'evasione in tema di versamento delle ritenute per il lavoro dipendente, è fortemente negativa poiché aggrava pesantemente la gestione amministrativa delle commesse, lungo tutta la filiera dei soggetti coinvolti nell'attività edile e rischia di paralizzare l'esecuzione dei contratti. Questo problema è quanto più evidente per l'attività edilizia, che spesso vede le imprese impegnare i propri lavoratori in più appalti nel corso dello stesso mese o, addirittura, dello stesso giorno. Ancor più gravi, inoltre, appaiono le conseguenze sotto il profilo finanziario, laddove viene sottratta liquidità alle imprese per il pagamento "cash" delle ritenute e dei contributi, adempimento sinora espletato attraverso la compensazione con i crediti fiscali.

INTRODUZIONI DI UN PRINCIPIO DI "COMPENSAZIONE UNIVERSALE" TRA CREDITI VANTATI NEI CONFRONTI DELLA PA E DEBITI FISCALI

Per minimizzare i tempi di rientro della liquidità, lo strumento della compensazione dovrebbe estendersi, non solo ai crediti d'imposta, ma anche a tutti i crediti di natura commerciale che gli operatori economici vantano nei confronti delle Pubbliche amministrazioni, ossia quelli derivanti da forniture, somministrazioni e appalti.

In particolare, sino ad oggi, l'utilizzo di crediti commerciali verso la PA è stato ammesso solo per saldare debiti fiscali derivanti da cartelle esattoriali, mentre l'ANCE sostiene da tempo l'opportunità di introdurre un principio di "compensabilità universale" tra i crediti commerciali vantati dalle imprese nei confronti delle PA ed i debiti fiscali, non solo se già accertati, ma anche se derivanti dagli ordinari versamenti dovuti nel rispetto delle scadenze definite dalle norme tributarie (IVA, Imposte sul reddito, etc).

Con tale meccanismo, le imprese potranno recuperare celermente i propri crediti verso le committenze pubbliche, senza subire il cronico ritardo che ne caratterizza ancora oggi il pagamento. Si tratta dell'affermazione di un principio sacrosanto che impone che ogni volta che abbiamo un debito nei confronti di un soggetto, possiamo scontarlo dai debiti che lo stesso

soggetto ha nei nostri confronti. In quest'ottica va letta la misura introdotta dalla legge di Bilancio 2021 che prevede la costituzione, da parte dell'Agenzia delle Entrate, di una piattaforma telematica di compensazione tra crediti e debiti reciprocamente vantati da operatori economici.

Tale principio deve essere messo a sistema e riconosciuto anche nei rapporti tra operatori economici e Stato.

RIFORMA DELLE IMPOSTE PATRIMONIALI

In un'ottica sistemica, la revisione del sistema tributario deve interessare anche l'attuale tassazione patrimoniale sugli immobili.

La necessità di riforma non può infatti dirsi esaurita nella recente unificazione del prelievo nella cd "nuova IMU", con la quale si è semplicemente "sommato" in un'unica imposta il previgente prelievo di IMU e TASI, mantenendo invariate caratteristiche e prelievo complessivo.

Va cambiata l'ottica e l'impostazione del prelievo che oggi colpisce gli immobili anche nelle congiunture di mercato che ne decrementano, a volte in modo alquanto rilevante, il loro valore. Occorrerebbe, invece, un cambio di rotta pensando ad un'imposta che gravi sugli immobili solo qualora si registri un aumento di valore in un determinato lasso temporale (es un decennio).

Questo può essere leva per attrarre gli investitori, anche esteri, nel comparto immobiliare.