



RELAZIONE TECNICA

1) Proposta relativa all'introduzione di una disposizione agevolativa delle permutate di abitazioni "usate" in cambio di abitazioni di nuova costruzione soggette a IVA al fine di stimolare ed accelerare la "sostituzione edilizia"

A partire dall'1 gennaio 2014, con la riforma dell'imposizione indiretta recata dal Decreto Legislativo n. 23/2011 e da successivi provvedimenti, gli atti di trasferimento di immobili e di trasferimento o costituzione di diritti reali posti in essere in regime di registro sono stati assoggettati a due sole aliquote (2 per cento per i trasferimenti di abitazioni in presenza dei requisiti agevolativi per l'acquisto della "prima casa" e 9 per cento per tutti gli altri atti) - con un minimo di 1.000 euro, oltre a imposte ipotecaria e catastale nelle misure fisse di euro 50 ciascuna - mentre sono scomparse tutte le altre fattispecie precedentemente previste dall'articolo 1 della Tariffa parte prima del D.P.R. n. 131/86 (Testo Unico dell'Imposta di Registro) in quanto "assorbite" indistintamente all'interno dell'aliquota del 9 per cento.

Inoltre, l'articolo 10 del Decreto Legislativo n. 23 del 2011 ha stabilito altresì, a partire dalla medesima data (1 gennaio 2014), la soppressione di tutte le esenzioni e le agevolazioni tributarie, anche se previste in leggi speciali, molte delle quali di grande rilevanza socio-economica e alcune delle quali di consolidata rilevanza per il settore immobiliare e delle costruzioni.¹

Tra le norme che erano previste da molti anni (fino, appunto, al 31 dicembre 2013) nell'articolo 1 della Tariffa parte prima del D.P.R. n. 131/86 (per la precisione, si trattava della sesta fattispecie) vi era quella che disponeva l'applicazione dell'imposta di registro dell'1 per cento (oltre alle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa) ai trasferimenti aventi a oggetto fabbricati o porzioni di fabbricato in esenzione da IVA ai sensi dell'articolo 10, 1° comma, n. 8 bis, del D.P.R. n. 633/1972, se effettuati nei confronti di imprese aventi per oggetto esclusivo o principale dell'attività esercitata la rivendita di beni immobili, a condizione che nell'atto l'acquirente dichiarasse che intendeva trasferirli entro tre anni.

Tale consolidata norma (in vigore dal 1998) era assai importante, per le ragioni che illustreremo fra breve, tuttavia la sua operatività è stata assai "soffocata" in quanto presupponeva, tra l'altro, che il venditore fosse un **soggetto IVA** (ossia, un'impresa, anche societaria, o un ente commerciale, ma non anche un privato o un ente non commerciale o altro soggetto privo di soggettività IVA), che oggetto di cessione fosse un fabbricato **abitativo** (e non anche a destinazione diversa) e che la

¹ Si prescinde a questi fini da alcune misure di favore che sono state successivamente introdotte o reintrodotte nella normativa dell'imposta di registro e delle imposte ipocatastali aventi altre finalità e non riconducibili al tema del recupero e della sostituzione edilizia anche su piccola e media scala che sono alla base della presente proposta.



cessione venisse posta in essere in **esenzione** da tale tributo ai sensi dell'articolo 10, 1° comma, n. 8 bis, del D.P.R. n. 633/72.

In pratica, il venditore doveva essere una società o un ente commerciale che vendeva un fabbricato abitativo in esenzione da IVA in quanto non costruito o ristrutturato dallo stesso venditore, mentre acquirente doveva essere una società immobiliare che si impegnava a ritrasferire l'immobile entro tre anni dall'acquisto a pena di decadenza dal beneficio delle imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura contenuta.

Ipotizzando una compravendita di una unità immobiliare abitativa con prezzo di euro 1 milione, in presenza di tutti i presupposti definiti dalla predetta norma, la società immobiliare acquirente poteva pagare le imposte indirette nella misura di euro 10.336 (registro 10.000; ipotecaria 168; catastale 168).

Se la società immobiliare acquirente non assolveva all'impegno di rivendere l'immobile entro i tre anni dall'acquisto, l'Agenzia delle Entrate – che mantiene in evidenza gli atti per tale periodo – richiedeva il pagamento delle normali imposte, pari all'epoca a complessivi euro 100.000 (registro 70.000; ipotecaria 20.000; catastale 10.000) e che oggi sarebbero pari a complessivi euro 90.100 (registro 90.000; imposte ipotecaria e catastale euro 50 ciascuna).

Nonostante i restrittivi presupposti, la norma era assai importante: il suo venire meno ha determinato, a far data dall'1 gennaio 2014, che un acquisto come quello sopra ipotizzato sconti un'imposta di registro ordinaria di euro 90.000, oltre alle imposte fisse ipotecaria e catastale di euro 50 cadauna.

Il differenziale ammonta a euro 79.764 (!!!) per un'imposta da pagare in via anticipata, indetraibile e non finanziabile!

Le imprese che si avvalevano della norma qui in esame ponevano in essere interventi di recupero sugli immobili così acquistati, per poi reimmetterli sul mercato una volta riqualificati.

E' evidente che siffatte operazioni richiedono una ben precisa condizione di fattibilità per essere competitive con fabbricati costruiti ex novo e per poter essere, in ultima analisi, poste in essere: devono costare poco, il che presuppone a) contenimento dei costi, a partire da quelli di acquisto – **in primis, di natura fiscale** - del bene da recuperare e valorizzare, b) contenimento del prezzo di vendita al fine di risultare competitive sul mercato.

In mezzo, il processo deve creare valore aggiunto, attraverso una efficace ed efficiente azione di riqualificazione dell'immobile, anche sotto il profilo impiantistico e del risparmio energetico, e senza consumo di nuovo suolo, in linea con le attuali tendenze manifestate dal legislatore e con benefici effetti sul tessuto urbano e sulla qualità delle nostre città.

Inoltre, l'attivazione di tale meccanismo alimenta una vasta filiera di attività, a partire dall'acquisto (consulenze legali e tecniche, attività del notaio), durante la fase di riqualificazione (professionisti, artigiani, impiantisti, appaltatori, e così via), fino alla vendita (professionisti, agenti immobiliari, amministratori di condominio, custodi di fabbricato, etc.).



Il tutto, a sua volta, alimenta la creazione di posti di lavoro, diretti e nell'indotto, e genera un formidabile gettito fiscale: le imposte in fase di acquisto e quelle in fase di vendita; l'IRPEF, l'IRES, l'IRAP dovute dalle imprese e dai professionisti che alimentano la filiera e dai loro dipendenti e collaboratori; la maggiore IMU generata dalla riqualificazione dell'immobile; l'IVA indetraibile assolta dagli acquirenti finali piuttosto che dal condominio, le imposte sulle utenze. E così via.

Tuttavia, il processo sopra descritto – come già osservato – presuppone un preciso requisito: la fattibilità dell'operazione sul piano dei **costi**, a partire da quelli di acquisto dell'immobile da riqualificare, senza la quale l'operazione “non parte”, poiché la società immobiliare non ha margini sufficienti che la inducano ad (e le consentano di) affrontare i molteplici rischi che qualsiasi operazione immobiliare, nella sua piccola o grande complessità, oggi più che mai, presenta.

Un'operazione che debba sopportare, già in partenza, una tale “zavorra” di **costi fiscali “secchi” - immediati, indetraibili e non finanziabili dal sistema bancario – per imposte d'atto (registro e ipocatastali) di oltre il 9 per cento** (in termini assoluti, si tratta di decine o di centinaia di migliaia di euro per una singola iniziativa di dimensioni contenute, a fronte della quale occorre comunque sostenere ingenti costi, fissi e variabili, di studio, programmazione e cantierizzazione) **NON PUO' ESSERE NEPPURE AVVIATA**, cosicché non si realizzano neanche i molteplici benefici sopra evidenziati: creazione di posti di lavoro, riqualificazione degli immobili obsoleti e delle nostre città, creazione di nuove case - soprattutto nelle aree metropolitane - miglioramento delle condizioni di vita dei cittadini.

E neppure un maggior gettito fiscale.

Per poter ottenere più case di buona qualità, senza consumo di nuovo suolo e a prezzi contenuti, creando al contempo occupazione e maggior gettito, è indispensabile azionare la leva fiscale in funzione di politica economica: vale a dire, contenendo la tassazione a monte per poterla generare virtuosamente a valle.

A questi fini, **non esiste altro meccanismo più rapido ed efficiente del mantenere per queste iniziative immobiliari, nella fase iniziale, l'imposta di registro in misura fissa, così come le imposte ipocatastali. La norma esisteva già, si tratta ora di riportarla in vita, aggiornandola alle esigenze di politica tributaria e di mercato frattanto sopravvenute** ed è opportuno fare ciò al più presto per non affossare le aspettative degli operatori, il che bloccherebbe l'avvio di nuove operazioni. Esigenza ancor più attuale per favorire e accelerare l'uscita dalla crisi, quanto mai pervasiva, indotta dall'emergenza “Covid”.

Inoltre, al fine di ovviare ai ristretti presupposti di applicazione della norma, esaltandone le potenzialità ancora inespresse, sarebbe estremamente opportuno **estenderla anche alle operazioni nelle quali i venditori degli immobili da riqualificare siano privi di soggettività IVA. Infatti, nel momento in cui lo Stato decide, giustamente, che l'operazione di recupero dell'esistente è positiva dal punto di vista sociale, economico e ambientale e, quindi, la promuove anche**



fiscalmente, non si comprende quale differenza faccia la qualifica giuridica (privato o soggetto Iva) del proprietario-venditore dell'immobile da trasformare.

Si propone, pertanto, di operare nei termini di seguito illustrati.

L'intervento proposto consiste **nell'estensione, rimodulazione e aggiornamento del regime di favore** di cui all'art. 1, primo comma, sesta fattispecie, della Tariffa parte I allegata al DPR n. 131/1986 (Testo Unico dell'Imposta di Registro), introdotto dall'art. 3, comma 14, lett. b) del D.L. n. 669/1996 (convertito dalla L. n. 30/1997) – come detto, soppresso a far data dall'1 gennaio 2014 -, alle cessioni in permuta di immobili abitativi (vecchi) poste in essere da privati (o, più in generale, da cedenti che non siano soggetti passivi IVA, quali sono, a titolo di esempio, anche le società semplici e gli enti non commerciali) a società che abbiano per attività prevalente, se non esclusiva, la compravendita di immobili a condizione che nell'atto l'impresa dichiari che intende trasferire tali immobili

- entro tre anni (sarà, infatti, interesse dell'impresa di costruzioni/ristrutturazioni accelerare il processo al fine di poter reimmettere quanto prima sul mercato il bene rigenerato)
- mantenendone la destinazione abitativa
- previa effettuazione di almeno un intervento di efficientamento energetico e/o di un intervento di recupero che sia annoverabile fra quelli di manutenzione straordinaria o di rango superiore.

Al ricorrere di dette condizioni l'acquisto in permuta potrà avvenire pagando le imposte d'atto (registro, ipotecaria, catastale) in misura fissa, pari a euro 200 ciascuna.

Come detto, l'applicazione della proposta è focalizzata sulle operazioni di permuta fra abitazioni di nuova costruzione o ristrutturazione (cedute dalle imprese di costruzione/ristrutturazione) e abitazioni "non di nuova costruzione" cedute contestualmente in permuta, totale o parziale, dall'acquirente dell'abitazione di nuova fattura all'impresa di costruzione/ristrutturazione. Abbiamo ragione di ritenere che estendere l'applicazione dell'imposta di registro e delle imposte ipocatastali fisse anche alle cessioni in permuta poste in essere dai privati (o, più in generale da chi non sia soggetto passivo IVA), consentirebbe di ampliare le occasioni di incremento di valore del prodotto immobiliare, favorendo anche **l'effettuazione di un maggior numero di operazioni di recupero e di efficientamento, con una ricaduta favorevole di gettito per l'Erario e di numero di alloggi a costo inferiore in vendita.** Oltre all'evidente beneficio in termini produttivi ed occupazionali e, quindi, di sviluppo.

L'opportunità di porre in essere interventi di efficientamento e/o di recupero non ordinario - al fine di creare valore aggiunto e di adeguare l'immobile alle attuali mutate esigenze (sia del mercato che in termini di requisiti posti dalla stessa legislazione) legittima il riconoscimento di un congruo lasso temporale – che si ritiene possa essere pari a tre anni - entro cui poter esaurire l'intero ciclo immobiliare successivo all'acquisto: dalla fase progettuale alla cantierizzazione, fino al reperimento



di acquirenti con i correlati tempi di ricerca e di erogazione dei finanziamenti, spesso indispensabili a questi ultimi per poter addivenire all'acquisto.

Nel contempo, ciò determinerebbe più agevoli condizioni di dismissione di immobili residenziali di proprietà da parte dei privati e un significativo effetto in termini di minor costo degli alloggi sul mercato, dovuto all'abbattimento del costo della "materia prima" (ossia, il fabbricato) per il promotore/costruttore. Si pensi, a titolo di esempio, al caso di un privato che vende al prezzo di 100.000 Euro il proprio appartamento a un'impresa immobiliare che lo rivende applicando un ricarico del 30%. Come si evince dalla tabella che segue, l'estensione dell'esenzione dall'imposta di registro alla cessione posta in essere dal privato comporta un abbattimento considerevole del costo dell'alloggio nella successiva rivendita.

	Regime in vigore	Post modifica normativa proposta
Prezzo di acquisto	100.000	100.000
Costo complessivo per l'impresa	100.000+(100.000x9%) + 50x2 109.100	600
Prezzo di rivendita	109.100+(109.100x30%) 141.830	100.600+(100.600x30%) 130.780

Più in generale, si consideri che l'obiettivo del miglioramento della qualità edilizia del Paese (oltre che di incremento del Pil e dell'occupazione) meglio si realizzerebbe favorendo – grazie all'immissione delle proprietà immobiliari piccole e medie nel circuito imprenditoriale - la riqualificazione di immobili residenziali, frequentemente in condizioni degradate o di accentuata obsolescenza, già detenuti da privati o comunque da soggetti "non IVA".

Un costo fiscale iniziale flat di oltre il 9% (9%+50+50), non detraibile a differenza dell'Iva e non finanziabile da parte delle banche, in particolare in un periodo prolungato di mercato altamente negativo come l'attuale, rende molto spesso non fattibile l'operazione. Con la conseguenza che il contenitore immobiliare resta lì, talvolta per anni (potremmo fare numerosi esempi), inutilizzato, con relativo degrado urbano e sociale e niente alloggi, niente contributo al Pil, niente occupazione e nessuna entrata tributaria per lo Stato e contributiva per il Comune.

Inoltre, così operando, si permette a chi desidera acquistare un'abitazione di nuova costruzione o ristrutturazione di poter cedere in permuta all'impresa venditrice altro immobile abitativo già di sua proprietà. Oggi questo di fatto non è possibile, in quanto le unità oggetto della permuta sarebbero gravate ciascuna, in modo autonomo, da un'imposizione in misura



ordinaria e alquanto onerosa, i cui effetti – di fatto - si rifletterebbero entrambi sul privato acquirente finale rendendo inattuabile l’operazione: quella sul trasferimento dal privato alla società immobiliare (imposta di registro in misura proporzionale e imposte ipotecaria e catastale fisse: 9%+50+50) e quella sul trasferimento dell’unità immobiliare abitativa dalla società immobiliare all’acquirente privato (IVA con aliquota del 4 o del 10 per cento). L’attenuazione di tale duplice imposizione non rappresenterebbe una diminuzione di gettito perché questo è oggi un tipo di transazione che non avviene proprio per l’eccessiva onerosità fiscale. Attivare compiutamente questa possibilità rappresenterebbe **un grande contributo allo sviluppo del mercato abitativo e, quindi, della produzione immobiliare oggi in crisi e favorirebbe al contempo il miglioramento della qualità delle case e della mobilità sul territorio nazionale.** Infatti, in Italia circa l’80% delle famiglie è proprietaria dell’abitazione principale e quindi la loro mobilità – dettata vuoi da esigenze di lavoro, vuoi da esigenze di miglioramento - è quasi sempre possibile solo vendendo la casa di proprietà in cui abitano per acquistare con il ricavato quella dove intendono trasferirsi.

2) Proposta relativa alla stabilizzazione della previsione agevolativa recata dall’art. 7 del D.L. 30 aprile 2019 n. 34 (convertito con modificazioni dalla Legge 28 giugno 2019 n. 56) avente ad oggetto “Incentivi per la valorizzazione edilizia e disposizioni in materia di vigilanza assicurativa”.

Trasferimento agevolato di interi fabbricati destinati all’efficientamento e alla rivendita frazionata

La seconda proposta riguarda la “stabilizzazione” di una importante disposizione di legge introdotta nel corso del 2019, con orizzonte temporale fino al 31 dicembre 2021 e quindi ormai quasi in scadenza.

Questa misura è rivolta a favorire l’acquisto di interi fabbricati da parte di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare ai fini dell’attuazione su di essi di interventi significativi di recupero edilizio (dalla manutenzione straordinaria in su, anche mediante demolizione e ricostruzione) e di efficientamento sismico ed energetico, con il raggiungimento almeno della classe “A” in vista della reimmissione sul mercato entro e non oltre dieci anni. Anche per questa fattispecie di acquisto le imposte d’atto sono dovute in misura fissa (Euro 200 per tre).

E’ evidente la grandissima valenza di questa norma sotto i profili socio-economico, occupazionale, della promozione dell’efficienza energetica e della riduzione del rischio sismico, ma anche ambientale (consumo zero di suolo) e financo “estetica” in ragione della possibilità di perseguire obiettivi di qualità architettonica attraverso la demolizione e ricostruzione, o comunque la ristrutturazione, rigenerazione e riqualificazione di ciò che è vecchio e obsoleto, spesso degradato e degradante per l’intero contesto in cui si colloca: è pertanto molto importante – e diremmo necessario - addivenire, anche per essa, alla stabilizzazione in modo tale che questa norma divenga



una disposizione strutturale, sulla quale poter impernare la programmazione sistematica e permanente dei cicli produttivi delle imprese del settore.

CONSIDERAZIONI COMUNI ALLE DUE PROPOSTE

E' evidente che le due proposte oggetto del presente documento hanno molteplici punti in comune e una comune profonda valenza socio-economica. Esse si pongono in un rapporto di complementarità operando su una diversa scala: una su scala "medio – grande", riferita a interi fabbricati; l'altra su scala medio piccola, operando, tendenzialmente, su singole unità immobiliari.

Vanno, al riguardo, considerate alcune caratteristiche essenziali del mercato immobiliare odierno che condizionano anche gli investimenti in nuove realizzazioni grandi, medie e piccole. 1) Il mercato tradizionale della prima nuova casa per la coppia che si sposa è in crisi per il forte impoverimento delle nuove generazioni, la loro precarizzazione, il ritardo di età con il quale si costituisce una nuova famiglia. 2) L'impoverimento, più in generale, della società italiana registratosi negli ultimi tre decenni, con particolare accelerazione negli ultimi dodici anni dalla crisi Lehman Brothers, fa sì che ben pochi possano permettersi di acquistare l'abitazione, in particolare nuova (e quindi più costosa) senza cedere prima la propria attuale e questo sfavorisce la dinamica del mercato residenziale e, in particolare, quello del "nuovo" (con un effetto prociclico che aggrava la congiuntura economica negativa): dai report più recenti emerge che in importanti città del Sud, come Napoli, si compravendono solo alloggi vecchi usati (e neppure sommariamente ristrutturati) ed è altresì ben noto lo stato di elevata vetustà, degrado e obsolescenza che caratterizza il patrimonio immobiliare, in particolare residenziale, del nostro Paese. 3) Le restrizioni di contrasto al Covid hanno evidenziato a molti di noi lacune non percepite prima della casa attuale: questo fatto alimenterebbe un desiderio di acquisto di una diversa abitazione, fenomeno che viene rilevato a livello statistico con numeri importanti, ma che non si traduce in operatività di mercato per le ristrettezze finanziarie di cui sopra e per la mancanza di offerta adeguata di nuovi immobili per carenza di nuove operazioni immobiliari residenziali, in particolari nelle città principali del Paese. Tutto questo chiama a gran voce **l'urgente necessità socio-economica di creare un nuovo mercato cd. "di sostituzione"**. Ma **crearlo richiede, da un lato, acquirenti sufficientemente dotati di risorse per l'acquisto e, dall'altro, imprese immobiliari in grado di realizzare più operazioni residenziali.** **Da questa duplice, concomitante e convergente, esigenza nascono le due proposte che si illustrano in questa Relazione.**

Le due proposte hanno, quindi, in comune la volontà di favorire operazioni immobiliari che, altrimenti, potrebbero non partire, e che in tal caso non genererebbero neppure l'effetto domino virtuoso sopra descritto, senza peraltro neppure generare, per pigrizia e miopia tributaria, alcun vantaggio per l'Erario in termini di maggiori entrate. E' chiaro che se una data operazione non si fa, perché il conto economico previsionale non sta in piedi per un eccesso di zavorra fiscale iniziale, tutti ci perdono, l'intera collettività nazionale e con essa l'Erario.

Entrambe le disposizioni puntano quindi a promuovere l'imprenditoria e l'occupazione, con gli evidenti benefici per il PIL e per l'ambiente che ne derivano, con un guadagno per lo Stato anche in termini di maggior gettito generato dall'ampia filiera dell'indotto che ruota attorno a qualsiasi



cantiere e a qualsiasi operazione immobiliare, piccola o grande che essa sia e di minor spesa per i sussidi alla inoccupazione totale o parziale.

Non solo. Obiettivo comune delle due disposizioni è di permettere la costruzione di case nuove e moderne a prezzi inferiori e quindi appetibili anche per le fasce meno abbienti della popolazione. Con un occhio alle nuove esigenze (dallo smart working alla disponibilità di servizi comuni all'edificio e di spazi aperti dentro il condominio) emerse nella emblematica vicenda Covid19.

Sono concetti talmente semplici e condivisibili che sarebbe veramente un grande peccato di miopia se queste proposte non venissero accolte, più che mai in una fase di uscita dalla grave emergenza "Covid" che richiede una moltiplicazione degli strumenti a disposizione per accelerare e avere successo.

In questo caso, a costo zero per l'Erario.