



SENATO DELLA REPUBBLICA
COMMISSIONE FINANZE E TESORO

AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
DR. ATTILIO BEFERA

6 DICEMBRE 2010

INDICE

1.	<i>Aspetti generali.....</i>	<i>pag. 3</i>
1.1.	<i>Cedolare secca sugli affitti (art. 2).....</i>	<i>pag. 3</i>
1.2.	<i>Imposta municipale propria (articoli 4-6).....</i>	<i>pag. 4</i>
1.2.1.	<i>Imposta municipale sul possesso</i>	<i>pag. 5</i>
1.2.2.	<i>Imposta municipale in caso di trasferimento.....</i>	<i>pag. 5</i>
1.3.	<i>imposta municipale secondaria.....</i>	<i>pag. 7</i>
2.	<i>La cedolare secca sugli affitti: aspetti di funzionamento, analisi della gestione dell'imposta, segnalazione di possibili profili di criticità della norma e della sua gestione.....</i>	<i>pag. 7</i>
2.1.	<i>Aspetti di funzionamento.....</i>	<i>pag. 7</i>
2.2.	<i>Analisi della gestione dell'imposta.....</i>	<i>pag. 8</i>
2.3.	<i>Profili di criticità della e della connessa gestione.....</i>	<i>pag. 10</i>
3.	<i>Effetti finanziari dello schema di decreto legislativo recante “disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale”.....</i>	<i>pag. 11</i>
4.	<i>La partecipazione dei comuni all'accertamento: lo stato dell'arte.....</i>	<i>pag. 12</i>

Permettetemi, innanzitutto, di ringraziare il Presidente Senatore Mario Baldassarri e tutti i Senatori della VI Commissione Finanze e Tesoro per l'opportunità che mi viene offerta di fornire un contributo all'analisi dello schema di Decreto Legislativo recante "disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale".

1. Aspetti generali.

Come indicato nella Relazione illustrativa allo schema inviato dal Governo, il decreto legislativo in esame, in attuazione degli articoli 2, comma 2, 11, 12, 21 e 26 della legge delega n. 42 del 2009, reca disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale con l'obiettivo essenziale della massima possibile coincidenza tra la cosa amministrata e la cosa tassata, passaggio fondamentale per attivare nella trasparenza il circuito della piena responsabilizzazione delle realtà territoriali.

1.1. Cedolare secca sugli affitti (art. 2).

La prima fase della riforma sul federalismo municipale, come illustrata nella Relazione sul Federalismo fiscale trasmessa alle Camere il 30 giugno 2010, prevede l'introduzione della "cedolare secca sugli affitti", ovvero una modalità "alternativa e facoltativa" di determinazione del reddito del reddito fondiario, esperibile previa opzione.

Il locatore può applicare l'aliquota del 20 per cento sul canone di locazione annuo relativo a contratti aventi ad oggetto beni immobili ad uso abitativo e relative pertinenze.

La nuova disciplina, prevista anche per i contratti di locazione non soggetti all'obbligo di registrazione (contratti di locazione di durata pari o inferiore a 30 giorni), è rivolta alle sole persone fisiche proprietarie di immobili ad uso abitativo locati e non è, pertanto, applicabile agli immobili posseduti nell'esercizio di attività di impresa o di arti e professioni ovvero da enti non commerciali.

La cedolare è sostitutiva dell'IRPEF e delle relative addizionali e dell'imposta di bollo a decorrere dal 2011. Sempre a decorrere dal 2011 è sostitutiva dell'imposta di registro sul

contratto di locazione ma soltanto per i contratti di locazione a canone concordato o calmierato (articolo 2, comma 3 e 8 della legge 431 del 1998) relativi ad abitazioni ubicate nelle grandi città e nei comuni ad alta tensione abitativa; mentre dal 2014 si estenderà a tutti i restanti contratti di locazione di immobili ad uso abitativo interessati.

La cedolare deve essere versata entro il termine stabilito per il pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e, per quanto concerne le attività di liquidazione, accertamento, riscossione, rimborsi, sanzioni, interessi e contenzioso, restano ferme le disposizioni previste per le imposte sul reddito.

L'applicazione della cedolare non fa venir meno l'obbligo di registrazione del contratto e gli obblighi dichiarativi ai fini delle imposte sui redditi.

Il Direttore dell'Agenzia delle Entrate, con apposito provvedimento da emanarsi entro novanta giorni dall'entrata in vigore della nuova disciplina, determinerà le modalità di versamento in acconto e a saldo dell'imposta.

La disciplina in materia prevede inoltre l'inasprimento delle sanzioni in caso di omessa registrazione del contratto o di indicazione di un canone inferiore a quello effettivo. In particolare, in caso di omessa registrazione, viene stabilito in via presuntiva che il contratto di locazione ha durata quattro anni, a decorrere dalla registrazione volontaria o d'ufficio, e che il canone annuo è pari al triplo della rendita catastale.

L'attribuzione del gettito derivante dalla cedolare secca ai Comuni (articolo 1, comma 1, lettera g, dello schema di decreto) potrà comportare un coinvolgimento degli stessi nella gestione amministrativa dell'imposta in esame¹, benché la norma specifichi che liquidazione, accertamento, riscossione e contenzioso sono regolate dalle disposizioni previste in materia di imposte sui redditi.

1.2. Imposta municipale propria (articoli 4-6).

È istituita dai comuni a partire dal 2014 ed è applicata (art. 4):

¹ L'articolo 57 del d.lgs. n. 300 del 1999 (*Istituzione delle Agenzie fiscali*) conferisce alle regioni ed agli enti locali la facoltà di attribuire alle Agenzie fiscali, in tutto o in parte, "la gestione delle funzioni ad essi spettanti, regolando con autonome convenzioni le modalità di svolgimento dei compiti e degli obblighi che ne conseguono" (comma 2).

- in ragione del possesso di immobili diversi dall'abitazione principale (art. 5);
- in caso di trasferimento (art. 6).

Per la componente immobiliare sostituirà ICI, IRPEF e relative addizionali (per gli immobili non locati), l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria, l'imposta catastale, l'imposta sulle successioni e donazioni per trasferimenti a causa di morte, l'imposta di bollo e altri tributi speciali indiretti che gravano sugli immobili.

La base imponibile è costituita dal valore catastale ai fini ICI ed è unica sia per l'imposta applicata sul possesso sia su quella applicata in caso di trasferimento.

L'aliquota, i presupposti dell'imposizione e le modalità di liquidazione e versamento sono diverse nei due casi.

1.2.1. Imposta municipale sul possesso.

L'imposta per il possesso è determinata applicando l'aliquota stabilita con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri e le eventuali maggiorazioni deliberate dai comuni nei limiti dello 0,3 per cento.

L'imposta è applicabile solo su immobili diversi dall'abitazione principale e sue pertinenze.

Nell'ipotesi in cui l'immobile è concesso in affitto l'imposta è ridotta alla metà ed è salva la possibilità di avvalersi della cedolare secca per l'affitto di immobili ad uso abitativo.

Per gli immobili destinati allo svolgimento di attività di impresa o professionali e per gli immobili posseduti dagli enti non commerciali, l'imposta è ridotta alla metà. I redditi di tali immobili sono comunque assoggettati all'ordinaria tassazione erariale.

1.2.2. Imposta municipale in caso di trasferimento.

L'articolo 6 dello schema di decreto introduce, a decorre dall'anno 2014, una imposta municipale dovuta in caso di trasferimento per atti traslativi a titolo oneroso o gratuito della proprietà di beni immobili in genere e per gli atti traslativi di diritti reali di godimento compresa la rinuncia pura e semplice agli stessi.

L'imposta introdotta sostituisce l'imposta di registro, l'imposta sulle successioni e donazioni nonché le imposte ipotecaria e catastale, le tasse ipotecarie, l'imposta di bollo e i tributi speciali catastali.

A seguito della introduzione dell'imposta municipale, l'imposta sulle successioni e donazioni troverà applicazione, pertanto, solo con riferimento ai trasferimenti *mortis causa* di beni e diritti diversi da quelli di natura immobiliare.

L'imposta è applicata, in via ordinaria con aliquota dell'8 per cento. L'aliquota d'imposta si riduce al 2 per cento per i trasferimenti di immobili in presenza dei requisiti previsti per l'acquisto della "prima casa" (Nota II-bis della Tariffa parte prima allegata al TUR) e per i trasferimenti avvenuti per causa di morte.

La base imponibile per il calcolo dell'imposta è determinata ai sensi dell'articolo 5 del D. Lgs 504/92 (decreto ICI).

Tale disposizione stabilisce, in linea generale che la base imponibile venga determinata applicando alla rendita catastale del bene i moltiplicatori previsti ai fini dell'imposta di registro dall'articolo 52 del TUR. Sono previste regole specifiche di determinazione della base imponibile per alcune categorie dei beni quali ad esempio le aree fabbricabili, il cui valore è stabilito considerando il valore venale del bene in comune commercio.

Viene inoltre fissata una misura minima dell'imposta per gli atti che hanno natura traslativa, pari a 1000 euro.

Per gli atti diversi dai trasferimenti, l'imposta è applicata nella misura fissa di 500 euro.

L'imposta municipale sui trasferimenti non trova applicazione per gli atti sottoposti all'imposta sul valore aggiunto e per le operazioni di finanziamento a medio e lungo termine, assoggettate al regime dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 15 e seguenti del DPR 601/73.

Per quanto attiene, infine, alla individuazione dei soggetti passivi, alla solidarietà, all'accertamento, alla liquidazione, alle sanzioni, ai rimborsi, ed al contenzioso si applicano le disposizioni contenute nel Testo Unico dell'Imposta di Registro.

1.3. Imposta municipale secondaria (art. 7).

L'articolo 7 prevede la possibilità per i comuni di sostituire diversi tributi o prelievi gravanti sull'occupazione di suolo pubblico o sulla diffusione di messaggi pubblicitari attualmente esistenti con un solo tributo.

2. La cedolare secca sugli affitti: aspetti di funzionamento, analisi della gestione dell'imposta, segnalazione di possibili profili di criticità della norma e della sua gestione.

2.1. Aspetti di funzionamento.

Si sintetizzano di seguito i principali aspetti sul funzionamento dell'imposta in esame.

Trattasi di un regime, decorrente dal 1/01/2011 e con aliquota del 20%, facoltativo opzionale rispetto all'IRPF ordinaria ed alle relative addizionali.

Si applica sui redditi derivanti dai canoni di locazione per immobili ad uso abitativo e relative pertinenze locate congiuntamente. Trova applicazione anche per i contratti di locazione per i quali non sussiste obbligo di registrazione (contratti di durata pari o inferiori a 30 giorni).

La base imponibile è rappresentata dal canone stabilito tra le parti.

L'imposta è versata nei termini per il versamento dell'IRPEF. Per la gestione del tributo si applicano le disposizioni in materia di imposte sui redditi.

E' prevista l'emanazione di un provvedimento del Direttore dell'Agenzia, entro 90 giorni dall'entrata in vigore del decreto, per disciplinare il versamento degli acconti per il 2011 e 2012 (nella misura del 85% e 95%).

Sono previste norme che inaspriscono le sanzioni ai fini delle imposte sui redditi per omessa o infedele dichiarazione del canone (raddoppio delle sanzioni attuali ed esclusione della riduzione in caso di adesione e acquiescenza).

La cedolare secca sostituisce l'IRPEF e il bollo; dal 1.1.2011 sostituisce anche l'imposta di registro dovuta per la registrazione dei contratti stipulati nei comuni ad alta tensione (densità) abitativa, che attualmente sono:

- tutti i capoluoghi di provincia;
- circa 600 ulteriori comuni;

per una popolazione residente di oltre 31 milioni.

I contratti devono essere a canone c.d. concordato (stipulati sulla base di accordi locali fra organizzazioni rappresentative della proprietà e dei conduttori), di durata di almeno 3 anni con proroga di 2 anni.

La cedolare sostituisce l'imposta di registro dal 1.1.2014 relativamente a tutti i contratti di locazione.

La cedolare non si applica alle locazioni effettuate nell'esercizio di attività d'impresa, arti o professioni, o da enti non commerciali.

Sono previste sanzioni indirette per la mancata registrazione nei termini dei contratti:

- durata obbligatoria di 4 anni;
- rinnovo automatico;
- canone fissato per legge in misura pari al triplo della rendita catastale, con adeguamento ISTAT al 75%.

E' infine disposta la nullità del contratto, oltre che nell'ipotesi già prevista di mancata registrazione, anche in caso di registrazione di un contratto con importo inferiore a quello effettivo, ovvero in caso di registrazione di un contratto di comodato fittizio.

2.2. Analisi della gestione dell'imposta.

La gestione della cedolare secca, in particolare nei primi tre anni di applicazione (2011 – 2013), non comporta particolari difficoltà di gestione.

Il modello di dichiarazione prevederà una specifica sezione dedicata alla indicazione delle unità immobiliari per le quali si opti per l'applicazione della cedolare, con la indicazione delle relative modalità di calcolo.

Per i contribuenti titolari di soli redditi fondiari che optino per il regime in discorso potranno essere valutate modalità particolarmente semplificate di dichiarazione. La medesima modalità potrebbe essere adottata per i titolari di redditi da lavoro dipendente o da pensione e di redditi per i quali si applichi la circolare secca.

In fase di registrazione (dal 1.1.2011) sarà rilevata l'indicazione della scelta ai fini della non applicazione dell'imposta di bollo (per tutti i contratti) e dell'imposta di registro per i soli contratti a canone c.d. concordato. Dal 1.1.2014 si procederà a rilevare la scelta per tutti i contratti.

Al fine di assicurare la necessaria circolarità delle informazioni, l'Agenzia delle entrate fornirà a tutti i comuni i dati previsti dalla bozza di decreto legislativo.

In particolare saranno forniti:

- i dati relativi a tutti i contratti di locazione per immobili ubicati nel comune;
- i dati relativi ai contratti di somministrazione di forniture di servizi di pubblica utilità (energia elettrica, gas) relativi ad immobili ubicati nel comune;
- i dati relativi ai soggetti che esercitano un'attività di impresa o lavoro autonomo nel comune.

L'Amministrazione finanziaria sta già effettuando le analisi per la individuazione delle somme da far confluire nel fondo sperimentale previsto dall'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo.

In particolare sarà individuato il gettito derivante dai seguenti tributi:

- imposta di registro ed imposta di bollo per gli atti indicati all'articolo 1 della tariffa, parte prima, allegata al T.U. del registro (generalmente atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili o costitutivi di diritti reali di godimento);

- imposta sul reddito delle persone fisiche in relazione ai redditi fondiari, escluso il reddito agrario;
- imposta di registro e di bollo sui contratti di locazione relativi ad immobili;
- cedolare secca sugli affitti.

2.3. Profili di criticità della norma e della connessa gestione.

Si segnala che l'articolo 2 non contiene una esplicita previsione circa l'applicabilità o meno del regime della cedolare secca per i contratti non registrati, pur in presenza di obbligo di registrazione; mentre c'è una espressa previsione di applicabilità con riferimento ai contratti senza obbligo di registrazione (durata inferiore o pari a 30 giorni).

Con particolare riferimento agli aspetti sanzionatori, assunta la logica dell'inasprimento sanzionatorio al di fuori di un disegno organico come strumento di contrasto delle specifiche forme di evasione, si segnala come la limitazione del raddoppio della sanzione al solo secondo periodo del comma 1 dell'articolo 1 del decreto legislativo n. 471/1997 appaia poco confacente (sanzione fissa in mancanza di imposta dovuta mentre nell'ipotesi prospettata l'imposta dovuta dovrebbe esserci) così come suscita perplessità il richiamo dell'art. 13 del decreto legislativo n. 471/1997 (sanzione per omesso versamento) con riferimento all'adesione ed all'acquiescenza. Inoltre, non c'è alcun riferimento alla conciliazione giudiziale, richiamo ritenuto necessario per ragioni di sistematicità.

Per gli aspetti connessi all'imposta di registro e di bollo si pongono le seguenti questioni, tenuto conto dei diversi momenti dell'obbligo di versamento per le imposte sui redditi e per l'imposta di registro e bollo:

- se in fase di registrazione e/o di pagamento annuale si effettua il pagamento dell'imposta di registro e di bollo si conserva la facoltà di assoggettare ad imposta sostitutiva dell'IRPEF e addizionali il reddito derivante dal contratto di locazione; il decreto espressamente prevede che non compete il rimborso (almeno così sembra doversi interpretare il secondo periodo del comma 4);

➤ se, viceversa, in sede di registrazione e/o pagamento annuale si opta per il regime della cedolare secca e quindi non si effettua il pagamento delle imposte, ne derivano due possibili opzioni:

- la scelta è immodificabile e quindi il regime della cedolare diventa obbligatorio anche se potrebbe essere meno favorevole in un determinato periodo d'imposta;
- la scelta è modificabile in dichiarazione e a quel punto si pone il problema del mancato pagamento dell'imposta di registro e di bollo. A tal proposito, appare non ragionevole l'ipotesi di sanzionare l'eventuale ritardo del pagamento.

Sempre con riferimento all'imposta di registro e di bollo si evidenzia che il conduttore, in caso di scelta dell'assoggettamento ad imposta sostitutiva, non sarebbe più obbligato in solido al pagamento del tributo mentre resterebbe obbligato in solido ove il locatore scelga il regime ordinario; ne consegue che la solidarietà del conduttore è subordinata alle scelte del locatore. La soluzione migliore sarebbe quella di eliminare definitivamente la solidarietà del conduttore, indipendentemente dalla scelta del nuovo regime di applicazione dell'imposta sostitutiva, soluzione tra l'altro equa e particolarmente utile anche da un punto di vista gestionale per l'Agenzia.

3. Effetti finanziari dello schema di decreto legislativo recante “disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale”.

A tal proposito si richiamano le stime operate dal Dipartimento delle Finanze nel documento predisposto per l'audizione del 23 novembre 2010 presso la Commissione Bicamerale sul Federalismo Fiscale avente ad oggetto “schema di decreto legislativo recante disposizioni in materia di federalismo fiscale municipale: la quantificazione degli effetti finanziari” (All. 1)

4. La partecipazione dei comuni all'accertamento: lo stato dell'arte.

Si forniscono di seguito dati utili al fine di rappresentare lo stato delle segnalazioni trasmesse dai Comuni alle Direzioni Provinciali dell'Agenzia delle Entrate nell'ambito del processo di partecipazione degli enti all'accertamento dei tributi statali. Si specifica che la situazione rappresentata (arrotondata negli importi per semplicità di lettura) è aggiornata al 15 novembre 2010 ed è comprensiva delle annualità 2009 e 2010.

Totale segnalazioni trasmesse dai comuni alle Direzioni Provinciali dell'Agenzia delle entrate	10.700
DI CUI	
Totale segnalazioni già lavorate dalle Direzioni Provinciali e collegate ad un atto di accertamento (unificato e/o registro)	1.700
Totale segnalazioni ancora in lavorazione dalle Direzioni Provinciali	7.000
Totale segnalazioni archiviate dalle Direzioni Provinciali	2.000

Le 1.700 segnalazioni già lavorate e collegate ad un atto di accertamento hanno prodotto una maggiore **imposta accertata** pari ad **euro 16.220.000**, di cui:

- una maggiore **imposta definita** pari ad **euro 4.000.000**;
- una maggiore **imposta riscossa** pari ad **euro 1.900.000**.

A tal proposito, si segnala che da parte del Dipartimento delle Finanze è in corso di emanazione il provvedimento per consentire la devoluzione degli importi spettanti ai comuni.

Ovviamente, questi numeri vanno letti tenendo presenti i tempi del processo accertativo (segnalazione, eventuale attività istruttoria interna o esterna della Direzione Provinciale, accertamento, eventuale contenzioso, riscossione). Per tale motivo il numero più ampio delle segnalazioni è ancora in corso di lavorazione da parte delle Direzioni Provinciali.

In termini numerici, tra i 5 ambiti previsti dal provvedimento del Direttore dell’Agenzia delle entrate del dicembre 2007, la distribuzione percentuale delle segnalazioni è la seguente:

CODICE AMBITO	DISTRIBUZIONE PER AMBITO	PERCENTUALE
A	Segnalazione Commercio e Professioni	7%
B	Urbanistica e Territorio	8%
C	Proprietà Edilizie e Patrimonio Immobiliare	65%
D	Segnalazione Residenze Fiscali all'estero	2%
E	Beni Indicanti Capacità Contributiva	18%
TOTALE		100%

Per completezza di informazione, tuttavia, occorre specificare che se è vero che le segnalazioni più numerose riguardano l’ambito delle “Proprietà edilizie e Patrimonio Immobiliare”, grazie anche all’importante patrimonio informativo a disposizione dei Comuni, le segnalazioni, tuttavia, che “cubano” di più in termini di maggiori imposte accertate sono quelle dell’ambito “Urbanistica e territorio” (in particolare le segnalazioni che nascono dalle opere di lottizzazione dei terreni edificabili ovvero da lottizzazione abusiva).

Ad oggi i comuni che hanno risposto meglio sono quelli dell’Emilia Romagna, che ha prodotto quasi l’80% delle segnalazioni; ma *trend* di crescita significativi sono riscontrabili in Lombardia, Veneto, Piemonte, Toscana, Marche ed Umbria. Ed invece, il Lazio, le regioni meridionali e le isole restano ancora in ritardo (poche decine di segnalazioni).

L’Agenzia delle entrate è molto impegnata per supportare e stimolare i Comuni ad operare per la predisposizione e l’invio delle segnalazioni qualificate attraverso due strumenti:

- La formazione. Sono stati realizzati in tutte le regioni (tranne l'Abruzzo, a causa dell'evento sismico) corsi di formazione a cascata previsti dal Protocollo di intesa tra Agenzia delle entrate, ANCI e IFEL del novembre 2009, nei confronti dei Comuni che hanno risposto agli appelli delle Direzioni Regionali dell'Agenzia (i cui funzionari erano stati formati dalla Direzione Centrale Accertamento). In totale, sono stati formati funzionari di oltre 200 comuni, tra cui tutti i principali capoluoghi di provincia.
- I flussi informativi. Sono stati rese disponibili, sul portale SIATEL V2, le informazioni presenti in Anagrafe Tributaria (da ultimo, tutti i dati analitici delle dichiarazioni dei soggetti residenti, i dati dei consumi elettrici, del gas e i bonifici per le ristrutturazioni edilizie).

Come sempre, l'obiettivo dell'Agenzia delle entrate è "fare sistema" con gli Enti locali per rafforzare il contrasto all'evasione fiscale e ottenere un ritorno in termini di legalità e recupero di gettito.

Grazie per l'attenzione.