

Nota di commento all'articolo 2 dello schema di decreto legislativo sul federalismo municipale approvato in consiglio dei ministri il 4/8/2010

(a cura di Lorenzo Lusignoli)

L'articolo contempla a partire da gennaio 2011, per i proprietari di case locate ad uso abitativo, la facoltà di sottoporre il canone di locazione annuo ad una cedolare secca del 20% in luogo della normale tassazione Irpef e delle relative addizionali. La cedolare sostituisce anche l'imposta di bollo sul contratto di locazione nonché l'imposta di registro, ma quest'ultima viene assorbita inizialmente solo in caso di canone concordato, mentre nel caso di canone libero verrà assorbita solo a partire dal 2014 (restando dunque in vigore nel triennio 2011-2013). Il pagamento dell'imposta verrebbe effettuato in due tranches con un acconto dell'85% nel 2011 e del 95% nel 2012 con modalità da stabilire in un apposito provvedimento dell'Agenzia delle Entrate.

Contestualmente vengono raddoppiate le sanzioni amministrative previste per la mancata o la parziale dichiarazione dei redditi da locazione ad uso abitativo. Sempre a scopo antievasivo l'articolo contempla, in assenza di una registrazione del contratto effettuata dal locatore entro il 31 dicembre 2010, che l'eventuale emersione successiva della locazione comporti automaticamente l'applicazione di un contratto per quattro anni (e successivi rinnovi), con canone corrispondente al triplo della rendita catastale. Canone presumibilmente assai più basso di quelli presenti sul mercato, ma che comunque, qualora risultasse superiore di quello indicato sul contratto originale, verrebbe sostituito da quest'ultimo. Tale clausola si applica anche nel caso in cui il contratto sia stato registrato con un canone inferiore a quello effettivo o in caso di comodato fittizio.

L'introduzione della cedolare secca è stata più volte sollecitata dalla Cisl come misura valida sia dal punto di vista della semplificazione che dal punto di vista della razionalizzazione della tassazione immobiliare, il cui gettito, in un sistema di tassazione decentrato, è logico che afferisca interamente ai comuni. E' dunque da valutare senz'altro positivamente anche in relazione al più generale riordino della fiscalità municipale previsto dal disegno di legge.

Sebbene la trasformazione di una tassazione progressiva in una proporzionale comporti un appiattimento dell'imposizione con guadagni più alti per i percettori di redditi elevati, è pur vero che ciò avviene nel caso in cui tali redditi vengano effettivamente dichiarati al fisco. Nel nostro paese in realtà la fetta di reddito da locazione sommerso è piuttosto ampia soprattutto nelle regioni meridionali. La separazione della tassazione dall'irpef rende assai più facili i controlli fiscali e dunque più difficile l'evasione (come avviene per l'Ici). In questo caso risulta dunque sottoscrivibile l'equazione che concede guadagni agli onesti, anche se in misura differente, in cambio dell'emersione dei disonesti. Inoltre, la maggior parte delle rendite (si pensi ad esempio a quelle di natura finanziaria) è già da tempo soggetta ad una tassazione proporzionale con i relativi pro e contro e non sembra vi sia ragione valida per trattare la rendita da locazione in maniera differente. L'unica accortezza riguarda il rischio di favorire in misura eccessiva le grandi proprietà immobiliari; per questa ragione occorrerebbe ragionare sulla possibilità di introdurre insieme alla cedolare un correttivo da applicare su questi soggetti passivi.

Nel breve periodo sarà possibile una complessiva perdita di gettito, ma, grazie anche alle clausole che incentiva l'emersione e purché vengano effettuati adeguati controlli, è lecito attendersi un sensibile aumento di gettito nel medio-lungo periodo, a tutto beneficio delle finanze comunali. Il contrasto d'interessi, in questo caso, non viene ottenuto tramite la possibilità per l'inquilino di detrarre in parte il reddito di locazione dalla dichiarazione irpef, ma attraverso la trasformazione dell'affittuario in una sorta di "esattore" qualora il locatore non si metta in regola entro la fine dell'anno. Per come è scritta la norma, a partire dal primo gennaio 2011, l'inquilino potrà in qualsiasi momento segnalare la locazione ottenendo, oltre alla regolarizzazione del rapporto, in diversi casi un considerevole sconto sul canone (particolarmente nelle grandi città) almeno per quattro anni, e obbligando indirettamente il locatore a versare l'imposta corrispondente. Difficile trovare in questo contesto un possibile equilibrio collusivo tra inquilino e locatore che non

contempli una sostanziale riduzione del canone, equilibrio che comunque rimarrebbe precario di fronte al rischio di controlli fiscali resi più agevoli dalla stessa normativa.

Per vedere gli effetti in termini quantitativi, il nuovo sistema di tassazione è stato messo a confronto con il vecchio, considerando diversi livelli di reddito da lavoro dipendente e di canone da locazione (Tab. 1). Si considera il caso di un lavoratore senza carichi familiari, che s'ipotizza sottoposto ad un'aliquota addizionale pari all'1,4% (0,9% regionale e 0,5% comunale). La presenza di familiari a carico così come un maggior livello delle addizionali genererebbe vantaggi fiscali più elevati. Il contrario avverrebbe in presenza di addizionali più contenute. S'ipotizza inoltre che l'imposta di registro sia ripartita in parti uguali tra locatore ed inquilino e si considera un contratto già in vigore, trascurando dunque l'imposta di bollo sul nuovo contratto. Il confronto è effettuato considerando per il proprietario cinque possibili redditi da lavoro ai quali si aggiunge il reddito da locazione, del quale si prendono in esame alternativamente quattro possibili livelli.

Tab.1 Confronto tra vecchia e nuova tassazione del reddito da locazione (valori in euro)

Reddito da lavoro	Canone di locazione	Beneficio fiscale		
		Canone libero (2011-2013)	Canone libero (dal 2014)	Canone concordato
9.000	7.059	483	553	(-36)
	9.412	647	741	(-48)
	12.000	828	948	(-60)
	20.000	1.356	1.556	(-93)
13.000	7.059	490	560	(-32)
	9.412	654	748	(-42)
	12.000	825	945	(-53)
	20.000	1.613	1.813	(-106)
22.100	7.059	504	575	(-69)
	9.412	888	982	(-79)
	12.000	1.311	1.431	87
	20.000	2.618	2.818	578
30.000	7.059	1.153	1.224	433
	9.412	1.537	1.631	577
	12.000	1.960	2.080	736
	20.000	3.267	3.467	1.227
50.000	7.059	1.150	1.221	433
	9.412	1.527	1.621	575
	12.000	1.942	2.062	729
	20.000	3.225	3.425	1.203

NB: La quarta colonna indica il guadagno che si ottiene nel caso di un canone libero nel periodo in cui è ancora necessario versare l'imposta di registro; la quinta colonna indica il vantaggio che si avrebbe a regime (dal 2014) per il medesimo; nella quinta colonna i valori tra parentesi indicano lo svantaggio che si avrebbe se venisse applicata la cedolare secca (l'applicazione del nuovo regime è facoltativa).

Sui proprietari che stipulano un contratto a canone libero il beneficio fiscale risulta evidente per tutte le tipologie considerate (beneficio ridotto dell'1% relativo alla quota dell'imposta di registro nel periodo transitorio fino al 2013): si passa da poco meno di 500 euro di sgravio fiscale per il reddito ed il canone più bassi, ad un guadagno di oltre 3.200 euro (che diventeranno 3.400) su reddito e canone più alti. Il vantaggio dunque cresce sempre all'aumentare del canone di locazione, perché l'aliquota della cedolare (20%) è comunque più bassa delle progressive aliquote irpef, e cresce anche all'aumentare del reddito ma in maniera irregolare. Così ad esempio non vi sono significative differenze sui guadagni ottenuti per i redditi di 9 e 13 mila euro, se prendiamo in esame i primi tre canoni di locazione, mentre la differenza emerge per un canone di 20 mila euro annui. Vi sono invece notevoli incrementi nei vantaggi fiscali se mettiamo a confronto le fasce centrali, ovvero i redditi considerati tra 13 e 30 mila euro. Infine, per redditi da lavoro di 30 e 50

mila euro, il guadagno è sostanziale e supera abbondantemente i 1.000 euro anche sul canone più basso, ma sorprendentemente non differisce in base al reddito da lavoro.

La chiave di volta di questi risultati sta nel passaggio tra la seconda e la terza aliquota irpef che comporta un salto dell'11%: se il reddito da locazione è tassato in buona misura sopra alla terza aliquota, ma il solo reddito da lavoro non supera il livello relativo alla seconda aliquota, lo sconto che si ottiene con la cedolare secca è molto forte ed il beneficio sale sensibilmente. Se il reddito si colloca nei punti di passaggio delle altre aliquote l'aumento di guadagno c'è ma è meno marcato. Lo scaglione relativo alla terza aliquota è molto ampio e racchiude entrambe le ultime due tipologie reddituali. Questo spiega il perché dell'invarianza dei guadagni per i redditi di 30 o 50 mila euro a parità di canone di locazione. E' dunque corretto concludere che: i canoni di locazione più elevati ottengono sempre vantaggi fiscali maggiori e tali vantaggi possono crescere ulteriormente in presenza di più alti redditi da lavoro.

Il vantaggio fiscale è dunque sempre presente se il contratto di affitto è stipulato con canone libero. L'aliquota più bassa prevista dalla cedolare più che compensa la riduzione dell'imponibile contemplata dalla legislazione attuale (il reddito da locazione risulta imponibile per l'irpef all'85% mentre è tassato integralmente dalla cedolare). Questo non sempre avviene nel caso in cui il contratto venga stipulato con canone concordato. Come risulta evidente dai calcoli effettuati (tab. 1 quinta colonna), vi è una zona nella quale conviene optare per il vecchio sistema di tassazione. Ciò avviene nel caso in cui il reddito da lavoro sia basso, o medio ma in associazione con un canone di locazione ridotto. Infatti, la riduzione attualmente concessa sull'irpef per i canoni concordati (è imponibile solo il 59,5% del reddito da locazione) non viene compensata dalla più bassa aliquota della cedolare se il reddito imponibile è al di sotto ad una certa soglia (intorno ai 28.000 euro) ed è dunque tassato con le sole prime due aliquote irpef. In questo caso gli esempi riportati mostrano comunque una differenza assai contenuta tra l'imposta con cedolare secca e la vecchia tassazione, si può dunque ragionevolmente immaginare che, data anche la semplificazione operata dalla cedolare, i proprietari possano in taluni casi comunque optare per quest'ultima.

Resta tuttavia da sottolineare come con la cedolare secca tenda a scomparire il vantaggio fiscale che il proprietario aveva se affittava con un canone concordato e pertanto egli risulterebbe meno incentivato fiscalmente ad optare per quest'ultima tipologia contrattuale. Rimarrebbe l'eventuale vantaggio di pagare un Ici inferiore e di vedere annullata già dal 2011 la ridotta imposta di registro (la cui quota per il proprietario è dello 0,7%). A partire dal 2014 anche quest'ultimo vantaggio, tuttavia, scomparirebbe. La non obbligatorietà della cedolare secca introduce dunque una "clausola di salvaguardia" per alcuni contratti concordati ma non risolve il problema suddetto.

Una possibilità di preservare l'incentivo fiscale sui canoni concordati sarebbe quella di mantenere su tali canoni una riduzione d'imponibile di almeno il 30%, come prevede l'attuale sistema. Se inoltre fosse lasciata ai singoli comuni la scelta sull'opportunità e l'entità della riduzione, pur entro limiti concessi dal legislatore, si aggiungerebbe un ulteriore elemento di autonomia al federalismo fiscale. Portare la scelta al livello comunale sarebbe anche conseguente alla normativa sull'Ici e alle differenze che si registrano tra i canoni di locazione sul territorio, fornirebbe inoltre un altro strumento per le politiche abitative necessariamente peculiari ai singoli comuni, sempre in base alle necessità e capacità finanziarie degli stessi. In questa ottica sarà necessario trovare soluzioni che in primo luogo rilancino il ruolo della contrattazione territoriale delle locazioni e nello stesso tempo inneschino meccanismi virtuosi di conflitto tra gli interessi, introducendo detrazioni a favore dei conduttori che rafforzino il processo di emersione dell'evasione. Inoltre, l'opportunità della cedolare secca deve essere allargata anche ai soggetti fiscali che svolgono un importante ruolo sociale nel welfare abitativo, gli enti gestori di edilizia pubblica, attualmente esclusi dal provvedimento.

La possibilità di mantenere la tassazione col regime attuale risulta più rilevante nel caso, non frequente, in cui il reddito da locazione costituisca l'unico reddito del proprietario: non solo converrebbe optare per la tassazione irpef in presenza di canone concordato quasi sempre, a meno

di redditi da locazione particolarmente ingenti, ma vi sarebbe una zona reddituale (approssimativamente entro i 20.300 euro) nella quale non converrebbe fino al 2013 optare per la cedolare secca neanche in presenza di un canone libero. In quest'ultimo caso, lo svantaggio fiscale sarebbe comunque assai ridotto, dunque sopportabile a fronte dalla semplificazione della tassazione, e scomparirebbe a partire dal 2014 con l'assorbimento dell'imposta di registro.