SENATO DELLA REPUBBLICA

XII LEGISLATURA

N. 2082

DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa dei senatori BASTIANETTO e MANZI

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 7 SETTEMBRE 1995

Agevolazioni fiscali per favorire gli interventi
di manutenzione del patrimonio edilizio esistente

TIPOGRAFIA DEL SENATO (1700)

ONOREVOLI SENATORI. – La riqualificazione ed il recupero del patrimonio edilizio esistente indicano in questo momento storico, caratterizzato da una forte crisi nel settore delle costruzioni, quell'ambito di intervento che può aiutare a combattere l'attuale recessione dei cicli espansivi dell'edilizia. Lo stesso mondo imprenditoriale individua oggi una via di uscita dalla crisi del settore proprio negli interventi di recupero del patrimonio edilizio esistente piuttosto che nel nuovo costruito.

D'altra parte, gli interventi di manutenzione, ordinaria e straordinaria, rappresentano una fascia significativa degli interventi di recupero e, se tempestivamente e costantemente eseguiti, contribuiscono ad evitare i dispendiosi, tardivi e molto più complessi interventi di restauro e di ristrutturazione edilizia.

È noto che in Italia è assente una vera «politica» della manutenzione edilizia. Per i privati cittadini che non esercitano attività di impresa od attività professionale, le uniche incentivazioni in materia si riscontrano nelle riduzioni, per lo più forfetarie, consentite, in sede di dichiarazione dei redditi, sul reddito effettivo degli immobili locati relativamente alle spese sostenute dal proprietario. Tali agevolazioni, tuttavia, non hanno mai prodotto apprezzabili benefici nel settore delle manutenzioni edili, da una parte perchè non si basano sui costi effettivamente sostenuti e dall'altra perchè gli immobili locati rappresentano in Italia una minima parte del patrimonio edilizio esistente.

Questa mancanza di incentivi e di agevolazioni, sommata al non indifferente costo degli interventi, continua a causare un progressivo degrado ed il conseguente stato di abbandono del nostro patrimonio edilizio e storico. Oggi occorre muoversi con tempestività, prima che il fenomeno assuma connotazioni dai costi proibitivi. Occorre affrontare la situazione alle sue radici ed adottare politiche efficaci, capaci di riconfermare l'estetica urbana delle nostre città, contribuendo nello stesso momento a risollevare il settore delle costruzioni, uno dei settori più significativi del mondo economico ed imprenditoriale per i livelli occupazionali e di produttività che è capace di controllare e di condizionare, anche riguardo ai settori dell'indotto ad esso direttamente legati.

Il presente disegno di legge ha lo scopo primario di incentivare gli interventi di manutenzione e le opere interne degli immobili adibiti ad abitazione principale. Si intende intervenire su quella parte del patrimonio immobiliare che rappresenta oggi in Italia la fetta più grossa del costruito. E ciò, non solo per il carattere sociale che potrebbe rappresentare l'iniziativa – viste le imposte particolarmente gravose ed eccessive alle quali è sottoposta oggi l'abitazione primaria – ma anche perchè un'adeguata incentivazione di questo mercato potrebbe rappresentare un flusso di lavoro costante nel tempo, non legato, come è accaduto fino ad ora, ad interventi «a pioggia» o ad iniziative sporadiche. Verrebbero più che altro favorite le categorie delle piccole e medie imprese che operano in ambiti strettamente locali, in quanto verrebbe loro consentita la programmazione della produttività a garanzia della stabilità occupazionale e della qualità del prodotto.

L'obiettivo della presente iniziativa parlamentare è quello di incidere sul mercato delle manutenzioni edilizie, un mercato che finora si è mosso nella più totale illegalità e nella più totale evasione fiscale e contributiva.

Le numerose denuncie presentate da parte delle confederazioni degli artigiani hanno registrato una costante crescita del

fenomeno del doppio lavoro e del lavoro in nero proprio nel settore delle manutenzioni e delle opere edilizie interne alle abitazioni. Il fenomeno provoca gravi conseguenze per l'erario sotto il profilo fiscale e disastrosi effetti sul piano sociale, non solo per la concorrenza sleale che ne deriva verso le imprese più qualificate ed in regola sotto i profili contributivi e fiscali, ma anche per la massiccia incontrollabile inosservanza delle norme sulla prevenzione degli infortuni.

La prassi del doppio lavoro è stata in Italia, dal 1980 ad oggi, la componente più dinamica dell'occupazione, come rilevato dalla stessa Banca d'Italia laddove sottolinea gli aspetti di possibile evasione fiscale e contributiva.

Il fenomeno viene aggravato da una mentalità ristretta di molti utenti che in generale, per questi lavori, dimostrano preferenza verso i lavoratori già occupati perchè più esperti rispetto agli inoccupati, in prevalenza giovani. D'altro lato si registra una sempre maggiore disponibilità dei lavoratori più qualificati a fare più ore lavorative per rispondere alla ridotta crescita dei salari e all'aumento della disoccupazione, a fronte di un numero crescente di decine di migliaia di lavoratori disoccupati, in mobilità ed in cassa integrazione che sono costretti a ricorrere a forme di lavoro in nero per poter raggiungere un reddito appena sufficiente per le esigenze vitali della famiglia. E nel mercato delle manutenzioni delle abitazioni private, già sottodimensionato rispetto alle necessità, si trova un terreno fertile per una crescita incontrollata della fascia più squalificata del panorama imprenditoriale edile. Infatti, i committenti privati, demotivati per la non detraibilità delle spese sostenute dalla dichiarazione dei redditi e sempre alla ricerca del massimo risparmio sull'imponibile a causa della non recuperabilità dell'IVA, che appesantisce del 19 per cento l'importo delle opere, preferiscono non chiedere la fatturazione dei lavori eseguiti, continuando ad alimentare un mondo sommerso di lavoro in nero e di evasione fiscale e contributiva.

Questo disegno di legge intende contribuire a correggere tutto questo.

Vengono presi in considerazione sia gli interventi di manutenzione ordinaria eseguiti dall'inquilino dell'immobile, sia gli interventi di manutenzione straordinaria e le opere di sistemazione interna, come definite all'abrogato articolo 26 della legge 28 febbraio 1985, n. 47, relativi all'abitazione principale del proprietario. Inoltre viene affrontato il caso della sistemazione di un immobile con lo scopo di adibirlo ad abitazione principale.

Attraverso il provvedimento verrebbe favorito il rilancio del settore delle costruzioni, con possibilità di nuova occupazione, riduzione del lavoro in nero e del doppio lavoro. Inoltre, fatto non indifferente, la possibilità di disporre di una fattura regolare garantirebbe anche l'utente sulla professionalità di chi ha compiuto il lavoro.

Siamo certi che l'abbassamento dell'IVA al 4 per cento, in combinazione con la previsione della possibilità di dedurre dalla dichiarazione del reddito a fini IRPEF i compensi corrisposti agli esecutori delle opere, fino ad un importo di 10 milioni di lire, se sufficientemente comprovati, costituirà un incentivo valido per i cittadini, un meccanismo capace di alimentare la cultura della manutenzione degli immobili e di ristabilire il regolare uso della fatturazione dei lavori eseguiti per poter accedere ai benefici della legge.

La scelta del riconoscimento di una detrazione di imposta come incentivo per il raggiungimento dei nostri obiettivi è basata in primo luogo sulla grande flessibilità ed il modesto impatto burocratico di un tale strumento, già sufficientemente collaudato da altre esperienze. Tra l'altro un tale meccanismo potrebbe rappresentare il primo passo verso una riforma generalizzata della politica impositiva vigente.

Per il suo carattere sommerso è impossibile valutare con precisione l'entità dell'attuale evasione fiscale e contributiva proprio nel settore delle manutenzioni edilizie, ma certamente non si è molto lontani dal vero se si quantifica in migliaia di miliardi di lire.

Riteniamo che, con l'approvazione del presente disegno di legge, le entrate dello Stato dovrebbero addirittura incrementare, in quanto, alla prevista riduzione dell'imposta dovuta ai fini IRPEF dal committente delle opere, fa riscontro l'analoga imposta pagata dall'impresa esecutrice delle opere stesse. Trattandosi comunque del recupero di abitazioni del patrimonio edilizio esistente, la copertura finanziaria può essere disposta attraverso le giacenze risultanti nella Cassa depositi e prestiti dai contributi ex Gescal.

Il provvedimento deve essere valutato sia per i suoi effetti positivi sul sistema sociale ed occupazionale, sia per il suo slancio verso l'istituzione della regolarità dei meccanismi fiscali e contributivi, nonchè per la sua intrinseca propensione verso la riqualificazione del patrimonio urbano.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Ambito di applicazione della legge)

1. Le disposizioni della presente legge si applicano ai seguenti interventi edilizi, qualora eseguiti su immobili adibiti ad abitazione principale:

a) opere interne alle costruzioni che non comportino modifiche della sagoma e dei prospetti nè aumento delle superfici utili e del numero delle unità immobiliari, non modifichino la destinazione d'uso delle costruzioni e delle singole unità immobiliari e non rechino pregiudizio alla statica dell'immobile;

b) interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria come definiti dal comma 1, lettere *a)* e *b)*, dell'articolo 31 della legge 5 agosto 1978, n. 457;

c) interventi derivanti da contratto di appalto d'opera e simili.

2. Ai fini della presente legge non è considerato aumento delle superfici utili l'eliminazione o lo spostamento di pareti interne o di parti di esse.

3. Le disposizioni della presente legge si applicano altresì agli interventi edilizi di cui alle lettere *a)* e *b)* del comma 1 qualora eseguiti su immobili destinati ad abitazione principale del proprietario, previa apposita dichiarazione sostitutiva di atto notorio resa ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

4. I benefici della presente legge non sono cumulabili con altre agevolazioni previste da normative statali, regionali o delle province autonome di Trento e di Bolzano.

Art. 2.

(Agevolazioni fiscali in materia di IVA)

1. Dalla data di entrata in vigore della presente legge, per gli interventi edilizi di cui all'articolo 1, l'IVA è dovuta nella misura del 4 per cento.

Art. 3.

(Agevolazioni fiscali in materia di IRPEF)

1. A decorrere dal periodo d'imposta successivo a quello in corso alla data di entrata in vigore della presente legge, è riconosciuta una detrazione dall'imposta lorda dovuta a fini IRPEF pari al 22 per cento delle spese effettivamente sostenute per le opere di cui all'articolo 1 e per un importo massimo di spese pari a 10 milioni di lire.

2. La detrazione d'imposta di cui al comma 1 dev'essere indicata, pena la decadenza, nella dichiarazione dei redditi relativa al periodo di imposta nel corso del quale le spese siano effettivamente sostenute. Le spese devono essere comprovate da idonea documentazione fiscale, rilasciata dai percettori delle somme, da allegare alla dichiarazione dei redditi. Per i casi di cui al comma 3 dell'articolo 1, la documentazione deve essere corredata da apposita dichiarazione del beneficiario resa ai sensi dell'articolo 4 della legge 4 gennaio 1968, n. 15.

Art. 4.

(Copertura finanziaria)

1. Agli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge, valutati in lire 30 miliardi per l'anno 1995 e in lire 100 miliardi a decorrere dall'anno 1996, si provvede mediante l'utilizzazione delle disponibilità dei fondi di cui alla legge 14 febbraio 1963, n. 60, giacenti presso la Cassa depositi e prestiti, che verranno versate alle entrate dello Stato per l'anno finanziario 1995 e successivi.

Art. 5.

(Entrata in vigore)

1. La presente legge entra in vigore il giorno successivo a quello della sua pubblicazione nella *Gazzetta Ufficiale* della Repubblica italiana.