

COMMISSIONE VI
FINANZE E TESORO

62.

SEDUTA DI GIOVEDÌ 11 MARZO 1982

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE EMILIO RUBBI

INDICE

	PAG.
Disegno di legge (Discussione e rinvio):	
Misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa (3193)	731
PRESIDENTE	731, 734, 736
FORMICA SALVATORE, <i>Ministro delle finanze</i>	734
RUBINACCI GIUSEPPE	736

La seduta comincia alle 9,25.

CARLO MEROLLI, *Segretario*, legge il processo verbale della seduta precedente.

(È approvato).

Discussione del disegno di legge: Misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa (3193).

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca la discussione del disegno di legge: « Mi-

sure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa ».

Poiché il relatore designato, onorevole Gottardo, è influenzato, riferirò io su questo provvedimento.

Desidero innanzitutto esprimere al Governo e al ministro l'apprezzamento della Commissione per il fatto che il corpo di norme fiscali sul settore edilizio è stato fatto oggetto di un apposito disegno di legge, così come era stato ritenuto preferibile da parte di questa Commissione nel momento in cui si era riunita per esprimere il proprio parere sulla parte del decreto-legge sull'edilizia 23 gennaio 1982, n. 9 (attualmente all'ordine del giorno dell'Assemblea), al cui *iter* naturalmente la Commissione porrà la massima attenzione. Desideriamo, in apertura dell'esame del disegno di legge n. 3193, riguardante le misure fiscali per lo sviluppo dell'edilizia abitativa, cogliere l'occasione per manifestare al ministro che in linea di massima, con tutte le eccezioni che in via di fatto possono verificarsi, questo è un orienta-

mento che la Commissione ha inteso mantenere in ogni circostanza e per ogni tipo di intervento: riuscire a compiere un esame non tanto sotto l'aspetto dell'espressione di un parere ad altra Commissione di merito, ma di esame in proprio perché gli equilibri del sistema fiscale, come sa bene il ministro, sono equilibri che molto più facilmente possono essere mantenuti o modificati da parte di chi può fare affidamento su una continuità di esame della materia.

Siamo effettivamente di fronte ad una alternativa; mantenere un'organicità nel sistema fiscale rischiando di non compiere alcun intervento o interventi di poco conto su determinati settori della nostra attività economica (nel caso specifico nel settore dell'edilizia abitativa), oppure compiere interventi nel settore, anche con una certa incidenza almeno sul piano congiunturale, al prezzo di squilibri nell'ambito del sistema fiscale.

Penso di poter dire con un consenso abbastanza generalizzato che non potremo non esaminare anche l'introduzione di alcuni squilibri per quanto attiene il sistema fiscale, al fine di poter incidere su un riaggiustamento di uno squilibrio economico e segnatamente sociale che si è manifestato nel settore dell'edilizia abitativa, con punte in alcune zone del nostro paese veramente preoccupanti e tali da poter anche farci temere sotto il profilo del necessario mantenimento della pace sociale.

Quindi la Commissione è favorevole ad adottare la massima cautela e circospezione nell'individuazione di quelle norme che squilibrino il sistema fiscale, pur nella comprensione della necessità che alcuni squilibri in questo sistema non potranno non determinarsi, soprattutto per quanto attiene norme di carattere congiunturale, al fine di poter incidere nel settore dell'edilizia abitativa e quindi rispondere ad una effettiva esigenza che sul piano sociale, oltre che economico, si pone con quei connotati di cui telegraficamente facevo cenno.

Come il ministro ha visto nel testo del parere che abbiamo espresso sul decreto-legge per l'edilizia, è stata ribadita dalla

Commissione la linea di tendere il più possibile a non discriminare fra le diverse zone territoriali e fra i soggetti che operino nel settore. È una preoccupazione che non possiamo in questa sede non riconfermare, specie nel momento in cui si predispongono misure che qualche squilibrio al riguardo lo determineranno sicuramente.

È già stato sottolineato come il contenuto del disegno di legge n. 3193 non rifletta esclusivamente le norme che sono all'interno del decreto-legge per l'edilizia, per cui penso che la Commissione possa affrontare l'esame complessivo del provvedimento senza soffermarsi in modo particolare nel confronto tra quello che è il gruppo di norme del decreto-legge e le norme che rappresentano il contenuto del disegno di legge n. 3193.

Prima dell'inizio dei nostri lavori il ministro ci suggeriva una doverosa attenzione all'*iter* del « decreto Nicolazzi », il cui esame è in corso presso questo ramo del Parlamento; è evidente che a questioni procedurali non possiamo non prestare la massima attenzione, vogliamo però augurarci che tale *iter* non sia tale da pregiudicare l'andamento dei nostri lavori, e al tempo stesso che possano trovare rapida attuazione le norme che tendono ad agevolare l'accesso alla proprietà dell'abitazione, a facilitare il recupero del patrimonio edilizio esistente, a rilanciare l'industria edilizia e ad accrescere l'offerta delle abitazioni sul mercato delle locazioni.

Per quanto riguarda l'articolo 7, relativo a previsioni di copertura dell'onere derivante dall'applicazione della legge, il relatore sostituto non vi si soffermerà, ritenendo che nel corso della discussione potrà essere meglio approfondita la tematica in ordine al minor gettito che possa essere previsto.

Mi pare, invece, di dover pregiudizialmente richiamare l'attenzione dei colleghi sul contenuto dell'articolo 6, laddove si dice che con provvedimento del CIPE, da pubblicare entro 60 giorni dall'entrata in vigore della presente legge, vengono individuati i comuni compresi nelle aree nelle quali sussiste una situazione di parti-

colare tensione abitativa, tenendo conto di una serie di parametri. La normativa non riguarda tutto il territorio nazionale, ma soltanto le zone di esso rispondenti a precisi requisiti.

La normativa del provvedimento in esame ha un duplice carattere, in quanto in parte è congiunturale, ed in parte tendente a modificare stabilmente la struttura fiscale. A questo proposito ritengo che non sarebbe inutile un approfondimento dell'articolo 4, anch'esso diretto ad alcune zone del territorio nazionale, ovvero ai comuni rispondenti a certi requisiti. Fatta salva la problematica inerente al fatto che la norma si applicherebbe solo ad una parte del territorio, al relatore sembra opportuno esprimere su di essa il proprio apprezzamento. È obiettivamente opportuno che i limiti di deducibilità siano aumentati e che vi si ricomprenda anche quanto deve essere pagato dal mutuatario per effetto di clausole di indicizzazione. A questo proposito devo ricordare che la Commissione si era trovata unanime nel giudizio sulla disposizione.

Che la più favorevole normativa nei confronti dell'acquirente debba riguardare mutui contratti successivamente all'entrata in vigore della legge è in relazione al fatto che quelli contratti precedentemente sono per lo più mutui non strutturati in modo da contenere clausole di rivalutazione e sono, comunque, mutui contratti con oneri di carattere finanziario del tutto inferiori a quelli che deve sostenere chi contrae oggi un mutuo. Bisogna, in ogni caso, tener presente che nel corso degli ultimi due anni il contribuente italiano può essersi trovato nella necessità di adire a mutui con oneri per interessi passivi di gran lunga superiori a quelli sostenuti dai mutuatari degli anni precedenti; ciò non toglie che questi ultimi si sono egualmente trovati in condizioni simili a quelle in cui oggi si trova chi pone in essere l'operazione di cui si parla e che, al momento attuale, essi, per ragioni inerenti all'economia nazionale ed alla struttura sociale, sopportino forti spese: cosa, questa, che

costituisce obiettivamente un limite alla normativa proposta.

Per quel che riguarda il secondo comma dell'articolo 4, che fa riferimento alla esenzione del 50 per cento dell'IRPEF e dell'IRPEG oltre che all'esenzione totale dall'ILOR fino al 1997 dei redditi da immobili, la cui costruzione risulti ultimata dopo l'entrata in vigore della legge, destinati ad abitazione propria o concessi in locazione, dico subito che il relatore concorda sul merito della disposizione perché si tratta di norme tese ad incentivare la messa a disposizione di immobili per la locazione. Non posso fare a meno di sottolineare che tale disposizione, comunque, costituisce un elemento di squilibrio nella struttura tributaria per cui ci troviamo, di fatto, di fronte ad un *vulnus* del sistema fiscale. Il Parlamento non può, però, non farsi carico della realtà individuando tutti gli strumenti efficaci ai fini del raggiungimento dell'obiettivo prefisso e non può neppure sottrarsi all'obbligo di dare un nuovo segnale dal momento che altri ne ha dati per coloro che, negli anni passati, hanno inteso acquistare immobili a fini di locazione, sulla base delle norme della legge sull'equo canone.

In ordine al termine *a quo*, devo dire che esso va fissato senza pensare che quello scelto possa essere giusto in assoluto. Nella definizione del termine di decorrenza è implicito, infatti, il rischio che un immobile, la cui costruzione è stata ultimata di recente, rientri nelle disposizioni di cui al disegno di legge. Una riflessione sul termine previsto da quest'ultimo, comunque, si impone, per verificare se non sia possibile individuarne un altro più onnicomprensivo senza, con ciò, essere contrario allo spirito della norma.

Quanto alle disposizioni dell'articolo 5 (miranti a stabilire una maggiore incidenza dell'imposta sulle abitazioni sfitte) mi preme sottolineare, in primo luogo, che esse ineriscono a quella parte del disegno di legge a carattere strutturale, e non semplicemente congiunturale quale quella formata dai primi tre articoli; in secondo luogo, che tali disposizioni pur condivisibili nel complesso, appaiono di difficile ap-

plicazione. Esse mirano, infatti, al perseguimento di un obiettivo giusto, qual è quello di chiamare i contribuenti proprietari di appartamenti sfiti ad un maggiore concorso dal punto di vista fiscale per disincentivare il loro comportamento e per consentire una più articolata fruizione del patrimonio abitativo. Sotto questo profilo non si possono non condividere le disposizioni di cui si discute. Non ci si può, per altro, sottrarre ad una considerazione, cioè che si è ancora di fronte ad un utilizzo del regime fiscale strumentale ad altri fini, del tutto subordinato al raggiungimento di altri fini.

La seconda considerazione, signor ministro, è quella inerente al fatto che la gestione di queste norme comporterà problemi non indifferenti per gli uffici, dal momento che a seconda delle zone del paese può dar vita a varie fattispecie. Dunque, anche la gestione dell'imposta comporterà problemi e ciò deve essere preso realisticamente in considerazione. Per altro, non possiamo sottrarci alla rilevazione del fatto che l'esclusione dall'applicazione dell'incremento del 50 per cento del reddito catastalmente determinato pone alla nostra attenzione, necessariamente, il problema della facilità del ricorso a contratti fittizi, possibilità non remota e abbastanza praticabile e che il contribuente è messo nella condizione di poter saltare gli ostacoli che questa normativa gli frappone al mantenimento dell'appartamento sfitto.

Nella mia qualità di relatore facente funzione, manifesto una adesione di massima al provvedimento in esame, ritenendo giusto il fine, soprattutto in questa fase della vita del nostro paese. Ritengo che la Commissione possa darsi convinzioni o motivazioni particolarmente documentate, perché emanare norme che si prestino ad una evasione legale, attraverso strumenti legali, pone, indubbiamente, problemi a ciascuno di noi, ma in genere problemi per il rapporto tra contribuenti e fisco.

Ma il vero interrogativo, signor ministro, è se non si stia facendo un mani-

festò, anziché una norma che i cittadini volenti o nolenti siano chiamati a seguire e ad accettare.

E nel passare alle norme relative ad un intervento congiunturale, quindi ad una utilizzazione di quella mobilità della proprietà immobiliare che consenta a più famiglie di trovare la loro abitazione, desidererei sapere se il Governo non ritenga che debba essere modificata la relazione al disegno di legge che all'articolo 1 prevede che la normativa sia applicabile agli investitori istituzionali, quando, viceversa, il testo dell'articolo medesimo pare rivolgersi a qualsiasi persona fisica o giuridica. Dunque, o la relazione è stata scritta prima che la norma fosse definita...

SALVATORE FORMICA, *Ministro delle finanze*. È stata scritta prima, perché riguardava il decreto Nicolazzi-bis.

PRESIDENTE. Allora, non teniamo conto della relazione e torniamo al testo del provvedimento nel quale troviamo una modifica di rilievo, dal punto di vista del mantenimento di una organicità del sistema fiscale, rispetto al testo del decreto Nicolazzi-bis. Infatti, l'articolo 1, che consente la non tassazione delle plusvalenze realizzate nei trasferimenti della proprietà dei fabbricati destinati ad abitazione, riguarda l'intera platea dei contribuenti, con l'eccezione delle società costruttrici e delle società immobiliari. E sotto questo profilo sarebbe soddisfatta una delle esigenze che la Commissione ha inteso ribadire, quella cioè, di ricercare un uguale trattamento tra i contribuenti, non diversificandoli sotto il profilo soggettivo. E la norma, di per sé, trova, per quanto riguarda il problema fiscale, un giudizio favorevole da parte del relatore. Vorrei però richiamare l'attenzione del ministro e dei colleghi sull'effettiva possibilità che questa normativa possa sovvenire alle esigenze di effettiva allocazione delle famiglie all'interno degli appartamenti, dei locali ad uso abitativo. Cioè, per quanto attiene al problema fiscale, all'organicità sotto il profilo fiscale, il relatore, trattandosi di norma congiun-

turale, esprime il proprio assenso; ma in ordine al fatto che possa costituire incentivo reale a dare abitazioni a quelle famiglie che ne necessitano, manifesta, invece, non pochi dubbi, perché quando dal punto di vista fiscale abbiamo salvaguardato l'applicazione della norma all'intera platea, abbiamo compiuto, dal punto di vista teorico, un'opera buona, ma dal punto di vista pratico, il problema delle plusvalenze si pone soprattutto da parte delle società, non riguarda gran che i privati. La non tassazione delle plusvalenze, conseguente alla movimentazione, andrà comunque prevalentemente ad interessare gli investitori istituzionali. La domanda che non ci si può non porre è se sia proprio vero che a fronte di una vendita da parte degli investitori istituzionali possa corrispondere l'allocazione di famiglie. Infatti, molto probabilmente, in occasione di una vendita di questi investitori, gli acquirenti saranno in genere diversi dagli attuali occupanti o affittuari e quindi il numero degli sfratti potrebbe tendere a crescere, anziché a diminuire.

Un approfondimento e un chiarimento, che senza dubbio il Governo vorrà dare al riguardo, potranno consentire alla Commissione, la quale, come ho detto, dal punto di vista fiscale non ha da presentare obiezioni da far proprie in quanto effettivamente anche le ragioni per le quali sono previste le esenzioni indubbiamente esistono, di approvare il provvedimento.

L'altra questione, sulla quale un'ulteriore sia pur breve riflessione può essere opportuna, apprezzando lo sforzo di motivazione che è stato compiuto nella relazione del disegno di legge, è quella inerente il fatto che l'investimento dovrebbe riguardare le plusvalenze e non l'intera cifra relativa alla vendita. Voglio dare atto che tali motivazioni sono registrate nella relazione al disegno di legge, però indubbiamente un momento di esame non sarebbe inutile.

Da ultimo, colleghi, siamo di fronte ad una normativa che consente una diminuzione delle aliquote dell'IVA e del registro (nel caso di acquisto da parte di enti pubblici istituti autonomi di case

popolari, società con prevalente partecipazione pubblica, tali aliquote si appiattiscono). Il relatore vuole esprimere il pieno apprezzamento per questo corpo di norme, soprattutto per quanto riguarda gli interventi che vengono compiuti nelle zone di ristrutturazione, quando è sollecitata, attraverso le agevolazioni fiscali, la ristrutturazione del patrimonio esistente. Credo che ciò non possa non essere considerato come un atto di alta responsabilità. Dovendo gli acquirenti essere o privati o cooperative costituite da privati, ai fini della costruzione o dell'acquisto di abitazioni nelle quali far entrare le famiglie socie delle cooperative, non esistono problemi in linea di massima in ordine a questa alternativa.

Vogliamo richiamare l'attenzione del Governo sulla problematica relativa alla estensione di tale agevolazione per tutti indistintamente i soggetti. Non c'è dubbio che i movimenti o trasferimenti che consentirebbero veramente di allocare nel minor tempo possibile le famiglie all'interno dell'appartamento acquistato sono quelli tra privati e privati. Poiché ho rilevato un apprezzamento maggiore per gli acquisti degli enti pubblici, non posso non sottolineare come relatore che solo i trasferimenti fra privati darebbero luogo veramente all'ingresso delle famiglie negli appartamenti di cui diverrebbero proprietarie. In altri termini, movimentazioni di patrimoni immobiliari che non causerebbero nuovi sfratti, ma diminuirebbero il carico degli sfratti attualmente in essere, sono quelle tra privato e privato. Queste considerazioni sono state già svolte nell'ambito della precedente discussione: rivolgo pertanto al Governo e all'intera Commissione una ulteriore richiesta di approfondimento.

Concludo, invitando la Commissione ad affrontare l'esame del provvedimento nel più breve tempo possibile, pur considerando la delicatezza della materia, al fine di giungere ad una tempestiva approvazione del medesimo.

Ricordo che fra qualche minuto dovrà iniziare la seduta congiunta con la

VIII LEGISLATURA — SESTA COMMISSIONE — SEDUTA DELL'11 MARZO 1982

Commissione industria. Pertanto, la discussione sulle linee generali del provvedimento al nostro esame deve essere rinviata alla prossima seduta che, in considerazione del programma dei lavori del Parlamento, potrà svolgersi soltanto nella mattinata di martedì della prossima settimana. Comunque, l'ufficio di Presidenza, che è convocato al termine della seduta, si occuperà dell'argomento.

GIUSEPPE RUBINACCI. Faccio presente che per martedì della prossima settimana è preannunciato uno sciopero nel settore dei trasporti, per cui molti deputati non potranno essere presenti. Debbo osservare altresì che molti rilievi formulati dal relatore sono condivisi dalla Commissione, per cui sarebbe opportuno che già fin

dalla prossima seduta il Governo facesse conoscere il suo parere in merito.

PRESIDENTE. La richiesta dell'onorevole Rubinacci sarà senz'altro esaminata.

Se non vi sono ulteriori obiezioni, può rimanere stabilito che il seguito della discussione è rinviato a martedì 16 marzo 1982, alle ore 11.

(Così rimane stabilito).

La seduta termina alle 10,15.

*IL CONSIGLIERE CAPO SERVIZIO
DELLE COMMISSIONI PARLAMENTARI*

DOTT. TEODOSIO ZOTTA

STABILIMENTI TIPOGRAFICI CARLO COLOMBO