



D.L. 31 agosto 2013, n. 102, recante disposizioni urgenti in materia di IMU, di altra fiscalità immobiliare, di sostegno alle politiche abitative e di finanza locale, nonché di cassa integrazione guadagni e di trattamenti pensionistici

Audizione di Aldo Minucci

Presidente ANIA

Commissioni riunite V (Bilancio) e VI (Finanze)

Camera dei Deputati

Roma, 17 settembre 2013

Signori Presidenti, Onorevoli Deputati, desideriamo ringraziarVi per aver voluto ascoltare l'Associazione Nazionale fra le Imprese Assicuratrici nell'ambito dell'iter di conversione in legge del provvedimento in oggetto.

Introduzione

Il decreto-legge 31 agosto 2013, n. 102, sancisce la cancellazione dell'acconto 2013 dell'IMU sulle abitazioni principali (diverse da quelle "signorili" e "di lusso"), nonché sui terreni agricoli e i fabbricati rurali. Inoltre, è stabilito che non è dovuta la seconda rata a saldo dell'IMU per l'anno 2013 relativa ai « beni merce », ossia i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati. Per quest'ultima tipologia di immobili è stata, contestualmente, disposta l'esenzione a regime dall'IMU a decorrere dal 1° gennaio 2014.

Sono previste infine alcune misure per favorire il rilancio del mercato immobiliare, tra le quali la riduzione dal 19 per cento al 15 per cento dell'aliquota della cedolare secca per i contratti di locazione a canone concordato e la previsione che la Cassa Depositi e Prestiti possa mettere a disposizione degli istituti di credito una base di liquidità per erogare nuovi finanziamenti espressamente destinati a mutui, garantiti da ipoteca, su immobili residenziali, in tal modo alleviando i costi di raccolta delle banche nelle lunghe scadenze, e che la stessa possa altresì acquistare obbligazioni bancarie garantite (covered bond) o *tranche senior* di operazioni di cartolarizzazione garantite da mutui ipotecari.

Per valutare appieno dal punto di vista macroeconomico la coerenza e l'efficacia del provvedimento occorre preliminarmente attendere la nota di aggiornamento al DEF e capire le intenzioni del Governo su alcuni nodi di particolare rilievo: dal destino del saldo IMU 2013 allo stop dell'aumento di un punto percentuale dell'aliquota Iva "ordinaria", dalle missioni internazionali alle coperture per il rifinanziamento della Cig in deroga e del fondo esodati.

Inoltre, andrebbe delineato con maggior chiarezza il regime definitivo della tassazione immobiliare, con particolare riferimento alle caratteristiche della programmata *service tax*.

Come Associazione di imprese, riteniamo importante sottolineare il ruolo cruciale della misura - che peraltro sembrava approvata dal Consiglio dei Ministri nella riunione del 28 agosto scorso - che disponeva la deducibilità, dal reddito assoggettato ad Irpef e ad Ires dell'IMU sugli immobili strumentali delle imprese¹, così riportando nella giusta dimensione la tassazione di beni che rappresentano fattori produttivi per quest'ultime.

Ciò posto, nel nostro giudizio complessivo del provvedimento pesa in maniera determinante la fortissima riduzione, sarebbe forse più corretto dire la sostanziale eliminazione a regime, della detraibilità dei premi per alcuni contratti dell'assicurazione vita. In particolare, sono interessati contratti particolarmente meritori dal punto di vista sociale, come quelli stipulati fino al 2000 e assimilabili alla previdenza integrativa e quelli di copertura del rischio di morte, non autosufficienza o invalidità permanente in misura non inferiore al 5 per cento da qualsiasi causa derivante.

Inoltre, si tratta di una previsione che penalizza retroattivamente la gran parte degli assicurati/contribuenti interessati.

Lungi dall'essere inserito in una manovra *tax free*, sebbene come tale sia stata inizialmente presentata, l'intervento è anche fortemente regressivo, perché penalizza maggiormente i contribuenti con redditi bassi.

Il prossimo paragrafo è dedicato all'approfondimento di questo tema.

Anticipiamo che per noi si tratta di una disposizione completamente sbagliata e che, pertanto, va eliminata.

¹ Con ciò attuando la previsione contenuta nell'art. 1, comma 1, del D.L. 21 maggio 2013, n. 54, che ha demandato ad un successivo intervento normativo “*la deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa dell'imposta municipale propria relativa agli immobili utilizzati per attività produttive*”.

Art. 12 Detraibilità delle polizze vita

A causa delle esigenze di copertura finanziaria il provvedimento, all'articolo 12, ha ridotto in misura particolarmente significativa il limite massimo di fruizione della detraibilità fiscale, ai fini dell'Irpef, dei premi delle assicurazioni contro il rischio di premorienza, di invalidità permanente non inferiore al 5 per cento e di non autosufficienza nel compimento degli atti della vita quotidiana come camminare o alimentarsi autonomamente (cosiddette polizze *long term care*). Nello specifico, la misura massima cui applicare la vigente percentuale di detraibilità del premio versato per tali coperture (19 per cento) è stata ridotta da euro 1.291,14 a euro 630 già per il corrente anno e a euro 230 per il 2014 e le annualità successive.

In via preliminare, si sottolinea che la norma recata dall'articolo 12, pur avendo ad oggetto una detrazione d'imposta, non si colloca nel più volte annunciato intervento di razionalizzazione del sistema delle vigenti detrazioni e agevolazioni fiscali (cosiddette *tax expenditures*). Com'è noto, infatti, la commissione ministeriale a tal fine istituita e presieduta dall'allora sottosegretario di Stato all'Economia Dott. Vieri Ceriani ha censito circa 720 forme di detrazione fiscale. È quantomeno singolare che l'intervento normativo in commento abbia colpito esclusivamente una specifica detrazione, risultando per ciò stesso del tutto avulso dalla più generale strategia di ripensamento dell'attuale assetto delle *tax expenditures*, privo di carattere sistematico ed evidentemente dettato in via esclusiva da assorbenti finalità di reperimento di gettito.

L'ANIA intende sottolineare come lo specifico intervento sulla detraibilità ai fini Irpef dei premi delle polizze assicurative risulti contraddittorio² rispetto a politiche

² Tale giudizio non appare certo isolato, tenuto conto dei molti commenti che hanno sottolineato le criticità dell'intervento proprio con riferimento all'eliminazione delle detrazioni sulle coperture assicurative in esame (cfr. G. Salerno Aletta, *L'Imu è solo un alibi. Eliminare le detrazioni sulle*

previdenziali di lungo termine, già stabilite e instaurate con i cittadini-contribuenti, e scarsamente lungimirante, sia in termini di utilità sociale sia in ordine ad alcuni aspetti della sua efficacia finanziaria attesa.

In primo luogo, la previsione basta già a contraddire quanto affermato in sede di presentazione del provvedimento, ossia che lo stesso sia privo di aggravii fiscali per i cittadini, dal momento che gli assicurati in possesso delle coperture assicurative in questione godranno di una detrazione fiscale inferiore a quella finora prevista e, quindi, vedranno aumentate le imposte a loro carico.

Inoltre, la norma penalizza rapporti assicurativi permeati da una rilevante finalità sociale, quali quelli che prevedono il rimborso – ad assicurati divenuti non più autosufficienti – di costi sostenuti per prestazioni sanitarie a rilevanza sociale e prestazioni sociali a rilevanza sanitaria, oppure la copertura dell’esposizione debitoria della famiglia, ad esempio in presenza di mutui per l’acquisto dell’abitazione principale, a fronte della premorienza del principale percettore di reddito o, ancora, la dotazione di un capitale in caso di invalidità permanente per far fronte alla riduzione della capacità reddituale prospettica dell’assicurato.

In tale contesto, va altresì evidenziato che la misura incide in misura rilevante sui soggetti più previdenti, titolari di più rapporti assicurativi delle specie sopra ricordate, stante la condivisione di unico plafond di detraibilità annuo fra le diverse tipologie di copertura assicurativa.

La scarsa lungimiranza dell’intervento sembra viepiù evidente laddove si consideri che nel nostro Paese, negli stessi ambiti di copertura appena richiamati:

polizze assicurative è un errore fatale, “MF – Milano Finanza”, 3 settembre 2013, p. 12; M. Lo Conte, *L’arbitraggio del Fisco tra previdenza e mattone*, “Il Sole 24 Ore”, 3 settembre 2013, p. 8 e *Addio detrazioni fiscali per le polizze: ecco perché*, “Il Sole 24 online”, 1° settembre 2013; A. Messina, *Una Vita senza stimoli*, “MF – Milano Finanza”, 7 settembre 2013, pag. 24; *Sulle polizze vita l’ennesimo dietrofront contro le famiglie*, Il Sole 24 Ore, 9 settembre 2013, lettera a pag. 12; S. Cingolani, *Vatti a fidare di questo Stato...*, “Panorama”, 11 settembre 2013, pag. 58).

- le prestazioni pubbliche, con particolare riferimento all'assistenza delle persone con disabilità o non più autonome, si sono gradualmente ridotte negli ultimi anni risultando in prospettiva, a fronte del progressivo invecchiamento della popolazione, insufficienti a far fronte alle esigenze di welfare dei cittadini;
- siamo caratterizzati da una minore diffusione dell'assicurazione privata rispetto a molti altri Paesi europei, con una conseguente maggiore vulnerabilità finanziaria delle famiglie.

A fronte di tale quadro sarebbe ragionevole attendersi, da parte dello Stato, scelte di politica sociale che, al contrario, promuovano, anziché disincentivare, quei cittadini che compiono un atto di virtuosa pianificazione previdenziale contro il rischio di compromissione del proprio bilancio familiare. La norma introdotta con l'articolo 12 del decreto-legge, invece, trasmette un chiaro segnale nel senso opposto, scoraggiando i cittadini che scelgono responsabilmente di proteggersi e di pesare meno sulle finanze pubbliche.

Una ulteriore criticità che contraddistingue la disposizione è la sua natura regressiva. Dall'esame delle dichiarazioni dei redditi relative al periodo di imposta 2011 - l'ultimo per cui sono disponibili i relativi dati - si nota come le coperture assicurative in argomento siano state sottoscritte da contribuenti con redditi contenuti o comunque non elevati: circa il 90 per cento dei premi relativi alle predette polizze sono stati portati in detrazione da soggetti che hanno dichiarato un imponibile lordo non superiore a 55.000 euro. Addirittura, più della metà dei premi in questione risultano detratti da cittadini che hanno dichiarato un imponibile lordo non superiore a 26.000 euro. In definitiva, la misura sulla detraibilità dei premi assicurativi finisce per aumentare le imposte e disincentivare forme di protezione proprio alle fasce socialmente più vulnerabili.

Altrettanto discutibile è l'efficacia retroattiva della norma. La stessa, infatti, si applica alle polizze in corso alla data di entrata in vigore del decreto-legge, ivi comprese quelle sulla vita, ancora in essere, stipulate o rinnovate prima del 1° gennaio 2001.

A questo proposito, il legislatore ha salvato la forma, avendo espressamente disposto che la misura ha effetto dal corrente anno d'imposta in deroga al principio di irretroattività delle norme tributarie di cui all'art. 3, comma 1, della legge n. 212/2000 (cosiddetto "Statuto dei diritti del contribuente").

E' evidente, tuttavia, che l'applicazione ai contratti in corso contribuisce a indebolire l'immagine di un sistema-Paese stabile, affidabile e in grado di mantenere gli impegni assunti nei confronti dei propri cittadini per qualsiasi operazione di incentivazione fiscale che non sia di breve termine.

Al contrario, essa determina una chiara violazione del "patto" instaurato all'epoca della sottoscrizione della polizza tra il cittadino-contribuente e lo Stato. L'incentivo fiscale era infatti associato alla strategia di lungo termine di promuovere da parte dei cittadini scelte consapevoli e responsabili di pianificazione previdenziale. La norma introdotta viene invece a contraddire e vanificare tale principio, per far fronte ad esigenze di breve termine.

Infine, si osserva che le limitazioni alla detraibilità stabilite riguardano anche i contratti assicurativi sulla vita stipulati o rinnovati prima del 2001 che scontano l'imposta sui premi assicurativi nella misura del 2,5 per cento del relativo importo, ai sensi dell'art. 1 della tariffa, allegato A, annessa alla legge n. 1216/1961³.

La retroattività della misura in commento risulta particolarmente odiosa proprio con riferimento a tali contratti: la previsione recata dall'articolo 12 del D.L. n. 102/2013 risulta, infatti, venir meno ad una promessa di natura fiscale formulata ai cittadini.

³ L'imposta sui premi assicurativi non trova, invece, applicazione per quelli relativi ai contratti stipulati o rinnovati a partire dal 1° gennaio 2001, per effetto di quanto stabilito dal D.Lgs. n. 47/2000, attuativo della riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare.

Per coloro che, anche grazie all'incentivazione statale, avevano sottoscritto piani assicurativi con finalità di risparmio previdenziale e di lungo termine prima del 2001 si prospetta ora un disconoscimento degli impegni assunti, proprio nel momento in cui, a distanza di oltre dieci anni, tali contratti stanno per esplicitare appieno la loro funzione, anche in termini di integrazione pensionistica.

Peraltro, con particolare riferimento agli stessi contratti appena richiamati, la stima degli effetti finanziari riportata nella relazione tecnica allegata al provvedimento appare improbabile. Ciò in quanto - almeno nei casi in cui la porzione di premio detraibile ridotta dalla nuova disciplina risulti inferiore all'ammontare da versare a titolo di imposta sul premio stesso - sarà ragionevole attendersi un incremento delle interruzioni nel pagamento dei premi relativi a tali polizze e, di conseguenza, una diminuzione del corrispondente gettito atteso. In tali casi, infatti, la detrazione fruibile ai fini Irpef non risulterebbe in grado di "finanziare" (*rectius* compensare) l'esborso rappresentato dall'imposta sui premi.

* * *

L'intervento normativo recato dall'articolo 12 del D.L. 31 agosto 2013, n. 102 si muove in netta controtendenza rispetto all'esigenza – particolarmente sentita in un periodo critico e carico di incertezza come quello attuale – di promuovere, da parte dei cittadini, scelte responsabili a favore del welfare e della salvaguardia dell'integrità economica delle famiglie. E'. infatti, innegabile che il comparto delle polizze contro i rischi di premorienza, non autosufficienza e invalidità permanente costituisca al momento uno strumento particolarmente efficace per mitigare i costi sociali causati da eventi avversi o malattie invalidanti della terza età.

Signor Presidente e Onorevoli Deputati, ci auguriamo che le nostre valutazioni, i suggerimenti e le informazioni che Vi abbiamo fornito possano essere utili al lavoro

delle Commissioni e auspichiamo, per le ragioni esposte, un ripensamento complessivo della misura prevista nell'articolo 12 del provvedimento.

A tal fine, restiamo sin d'ora a disposizione per eventuali ulteriori chiarimenti, precisazioni e integrazioni qualora ve ne fosse la necessità.