



SENATO DELLA REPUBBLICA
6a Commissione
(Finanze e tesoro)

Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili
OSSERVAZIONI E INDICAZIONI

LUGLIO 2013

INDICE

1. LA TASSAZIONE IMMOBILIARE IN ITALIA	3
Tassazione con base imponibile originata da dati catastali - Tabella di sintesi.....	3
Tassazione con base imponibile non originata da dati catastali - Tabella di sintesi	4
2.1 I limiti dell'attuale sistema di classamento.....	6
2.2 La riforma del catasto	6
2.3 L'intervento sulle aliquote impositive.....	7
2.4 Le criticità dell'Imu	7
2.4.1 Definizione di abitazione principale	7
2.4.2 Pertinenze	8
2.4.3 Trattamento degli immobili sfitti.....	9
2.4.4 Prelievo sugli immobili locati.....	9
2.4.5 Prelievo sugli immobili d'impresa	9
3. LA TASSAZIONE CON BASE IMPONIBILE NON ORIGINATA DA DATI CATASTALI	10
3.1 Le criticità della cedolare secca	10
3.1.1 La complessità operativa e normativa	10
3.1.2 La scarsa differenziazione delle aliquote.....	11
3.1.3 Le regole troppo restrittive	11
3.1.4 Il contrasto al nero.....	11
3.2 La tassazione ordinaria sugli affitti	12
4. IL NODO DELLA COPERTURA FINANZIARIA.....	12
4.1 Rimodulare la detrazione Imu sull'abitazione principale.....	12
4.2 Addizionale Imu statale sui grandi patrimoni	13
4.3 Emersione di situazioni non coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie	14
4.4 Rimodulare le aliquote della cedolare secca sugli affitti	14
5. AGEFIS: PROPOSTE OPERATIVE PER RIFORMARE IL FISCO IMMOBILIARE ITALIANO.....	15
5.1 La transizione: dalla rendita al valore imponibile convenzionale.....	15
5.2 Dai vani ai metri quadri	15
5.3 Osservatorio del Mercato Immobiliare	15
5.4 Valore imponibile convenzionale	16
5.5 L'apporto strategico della categoria dei geometri nella fase di transizione.....	16
5.6 Conclusioni.....	16

1. LA TASSAZIONE IMMOBILIARE IN ITALIA

Nell'ottica di fornire un contributo di natura pragmatica alla discussione avviata in materia di fisco immobiliare, AGEFIS – Associazione dei Geometri Fiscalisti – intende proporre all'attenzione del Presidente e degli altri membri della 6° Commissione Finanze e tesoro del Senato le proprie riflessioni, partendo da una classificazione delle voci che compongono il *corpus* delle imposte immobiliari alternativa rispetto ad altre di tipo tradizionale, che distinguono, ad esempio, tra imposte dirette/indirette o imposte di proprietà/mantenimento.

Essa prevede la distinzione tra:

- tassazione con base imponibile originata da dati catastali (incidenza: 68,40%);
- tassazione con base imponibile non originata da dati catastali (incidenza: 31,60%).

Tale classificazione consente, a nostro avviso, di individuare con estrema chiarezza come l'attuale modalità di attribuzione della rendita catastale sia il fattore che maggiormente dà origine a sperequazioni e iniquità. Una riflessione mirata e circoscritta è il miglior viatico per valutare l'efficacia dei correttivi proposti.

Tassazione con base imponibile originata da dati catastali - Tabella di sintesi

IMPOSTA	INCIDENZA*	DESCRIZIONE	BASE DI CALCOLO
Imu	45,84%	L'imposta municipale propria è dovuta su tutti gli immobili posseduti a titolo di proprietà o di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie), compresa l'abitazione principale e le relative pertinenze.	La base imponibile per il calcolo dell'IMU è costituita dal valore dell'immobile, così determinato $\text{Valore immobile} = \text{Rendita catastale} \times 1,05 \times \text{multiplicatore distinto dalla categoria catastale.}$
<i>Patrimoniale e di possesso</i>			
Tarsu/Tia/Tares	13,76%	Per il servizio relativo allo smaltimento dei rifiuti solidi urbani interni e servizi indivisibili i Comuni devono istituire una tassa annuale, da disciplinare con apposito regolamento ed applicare in base a tariffa con l'osservanza delle prescrizioni e dei criteri previsti dalla presente normativa.	Le tariffe per ogni categoria o sottocategoria omogenea sono determinate dal Comune moltiplicando il costo di smaltimento per unità di superficie imponibile accertata, prevista per l'anno successivo, per uno o più coefficienti di produttività quantitativa e qualitativa di rifiuti.
<i>Patrimoniale e di possesso</i>			
Registro e bollo	4,69%	Il presupposto per l'applicazione dell'imposta di registro è un trasferimento di ricchezza. Per l'acquisto di un fabbricato si applicano, in via generale, l'Iva e/o l'imposta di registro (a seconda del venditore) e le imposte ipotecaria e catastale.	L'imposta di registro si calcola sul valore catastale rivalutato dell'immobile; il bollo è un'imposta cartolare, in quanto colpisce l'atto come documento.
<i>Trasferimenti</i>			

Imposte ipotecaria e catastale	3,09%	Tributi applicati in occasione delle formalità di trascrizione, iscrizione, rinnovazione, cancellazione e annotazione, eseguite nei pubblici registri immobiliari.	Per le vendite di immobili a uso abitativo (e relative pertinenze), effettuate nei confronti di persone fisiche che non agiscono nell'esercizio di attività commerciali, artistiche o professionali, la base imponibile ai fini delle imposte di registro, ipotecarie e catastali può essere costituita dal valore catastale dell'immobile, anziché dal corrispettivo pagato.
<i>Trasferimenti</i>			
Imposta sulle successioni e donazioni	1,01%	Imposta che colpisce i trasferimenti per causa di morte (successioni) o a titolo gratuito (donazioni).	La base imponibile per il calcolo dell'imposta è costituita dalla rendita catastale dell'immobile rivalutata per moltiplicatore distinto dalla categoria catastale.
<i>Trasferimenti</i>			
Imposta di scopo	0,01%	I singoli comuni hanno la facoltà di introdurre direttamente (senza attendere un provvedimento statale) l'ISCOPI.	Base imponibile IMU.
<i>Patrimoniale e di possesso</i>			
Incidenza complessiva		68,40%	

- La colonna "Incidenza" rappresenta la percentuale di ciascuna imposta sul gettito complessivo delle imposte immobiliari. *Fonte: Agefis – elaborazione su dati del "Rapporto Laboratorio Agefis".*

Tassazione con base imponibile non originata da dati catastali - Tabella di sintesi

IMPOSTA	INCIDENZA*	DESCRIZIONE	BASE DI CALCOLO
Iva (Imposta sul valore aggiunto)	15,35%	Tributo che si applica sulle cessioni di beni e sulle prestazioni di servizi effettuate nel territorio dello Stato nell'esercizio di imprese, arti e professioni, nonché sulle importazioni da chiunque effettuate.	La base imponibile è costituita dal prezzo pattuito e dichiarato nell'atto dalle parti.
<i>Trasferimenti</i>			

Irpef (Imposta sul reddito delle persone fisiche)	11,74%	Imposta personale e progressiva che colpisce i redditi, di qualsiasi natura, posseduti dalle persone fisiche, residenti e non nel territorio dello Stato. Mentre per i primi a essere tassati sono tutti i redditi, ovunque prodotti, i non residenti sono soggetti passivi solo per i redditi prodotti in Italia.	Disposizioni per contrastare il fenomeno delle locazioni sommerse. Ai fini dell'accertamento dell'Irpef dovuta sui redditi dei fabbricati derivanti da immobili locati, è esclusa la possibilità per l'ufficio di rettificare il reddito, se il contribuente dichiara l'importo maggiore tra: • il canone di locazione risultante dal contratto, ridotto del 15% (5% dal 2013) e • il 10% del valore catastale dell'immobile (determinato applicando alla rendita catastale il moltiplicatore 120, cioè lo stesso moltiplicatore previsto ai fini dell'imposta di registro).
<i>Reddituale</i>			
Cedolare secca	1,82%	Il sistema della cedolare secca consiste nell'applicare al canone annuo di locazione un'imposta fissa in sostituzione dell'Irpef e delle relative addizionali, nonché dell'imposta di registro e dell'imposta di bollo dovute sul contratto di locazione.	La base imponibile è costituita dal canone annuo.
<i>Locazioni</i>			
Registro e bollo sulle locazioni	1,45%	Tutti i contratti di locazione e di affitto di beni immobili devono essere registrati se la loro durata è superiore ai 30 giorni complessivi nell'anno. L'importo dovuto varia a seconda dell'immobile locato o affittato del canone annuo, moltiplicato per il numero delle annualità.	La base imponibile è costituita dal canone annuo.
<i>Locazioni</i>			
Ires (Imposta sui redditi delle società)	1,24%	Imposta diretta proporzionale che colpisce, con diverse modalità di determinazione, i redditi delle società di capitali residenti, delle società europee, delle società cooperative europee, degli enti pubblici e privati residenti, dei trust, delle società di ogni tipo non residenti.	I redditi dei terreni e dei fabbricati, che non costituiscono beni strumentali per l'esercizio dell'impresa né beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa, concorrono a formare il reddito.
<i>Reddituale</i>			
Incidenza complessiva		31,60%	

- La colonna "Incidenza" rappresenta la percentuale di ciascuna imposta sul gettito complessivo delle imposte immobiliari. Fonte: Agefis – elaborazione su dati del "Rapporto Laboratorio Agefis".

2. LA TASSAZIONE CON BASE IMPONIBILE ORIGINATA DA DATI CATASTALI

A questa prima macro-area sono ascrivibili imposte che colpiscono il reddito e il possesso; per queste, l'unità di misura fondamentale per il prelievo fiscale è la rendita catastale.

La rendita catastale è il valore attribuito ai fini fiscali a tutte le unità immobiliari capaci di produrre o generare reddito autonomo. Per la gran parte delle unità immobiliari, tale valore è calcolato moltiplicando la consistenza dell'immobile - espressa in vani catastali, metri quadrati o metri cubi - per il rispettivo valore riportato nelle tariffe d'estimo (elaborate a suo tempo dall'Agenzia del Territorio) in relazione al Comune, alla zona censuaria, alla categoria catastale e alla classe di merito. Il valore della rendita catastale così ottenuto, rivalutato del 5% e moltiplicato per specifici coefficienti che variano in funzione della categoria catastale di appartenenza, consente di determinare il valore catastale utilizzato nella compravendita, quindi la base imponibile sulla quale calcolare le imposte e le tasse. Ad esempio, per le abitazioni il moltiplicatore è 100 ai fini delle compravendite, 160 ai fini dell'Imu.

2.1 I limiti dell'attuale sistema di classamento

L'introduzione dell'IMU, calcolata in base al meccanismo della rendita, ha messo in evidenza i limiti dell'attuale sistema di classamento, *in primis* l'inadeguatezza delle categorie catastali a fotografare correttamente le tipologie di edifici presenti nella realtà urbana italiana, la presenza di zone censuarie eccessivamente ampie o comunque non corrispondenti agli attuali segmenti del mercato immobiliare, l'assenza di aggiornamenti (l'ultima revisione generale delle tariffe d'estimo risale al 1990).

Affinché il catasto possa assolvere la sua funzione fiscale, che prevede - è il caso di sottolinearlo - l'attuazione del principio costituzionale di capacità contributiva - è necessario che il valore degli immobili sia costantemente aggiornato, così da garantire l'allineamento con una realtà economica in continua evoluzione. I servizi catastali, svolti dallo Stato tramite l'Agenzia del Territorio (istituita nel 2001 secondo quanto previsto dall'articolo 67 del decreto legislativo 112/1998 e ora incorporata nell'Agenzia delle Entrate), hanno apportato notevoli cambiamenti soprattutto per ciò che concerne l'informatizzazione degli stessi (necessaria per renderne più agevole la fruizione da parte dei cittadini e dei professionisti), senza tuttavia intervenire sul sistema del classamento e delle tariffe d'estimo, decisamente vetusto e statico.

E' del tutto evidente come valori stimati alla fine degli anni Ottanta non possano in alcun modo essere considerati adeguati a quelli fatti registrare oggi dal mercato, per vari ordini di motivi:

- i valori attuali della rendita potenziale degli immobili (quindi, i valori ai quali si potrebbero affittare), base della stima fiscale, sono di per sé bassi anche perché risentono dell'effetto "calmierante" dell'equo canone, in vigore in un periodo in cui il canone di locazione residenziale non poteva essere liberamente stabilito tra le parti, ma deciso in base a parametri generali;
- dal 1990 al 2007 i prezzi delle case sono costantemente saliti: nelle grandi città, il prezzo medio di un appartamento è triplicato;
- case storiche situate nei centri storici soprattutto delle grandi città - negli anni magnificamente ristrutturate - sono ancora oggi classificate come popolari o ultrapopolari, con rendite spesso inferiori a quelle di caseggiati di periferia, il cui unico pregio è di essere state costruite in epoca più recente;
- ai fini catastali, l'unità di misura per le case è il vano e non il metro quadro: una situazione che alimenta - e non di poco - la distanza tra valore catastale e valore di mercato. Un esempio: a parità di vani, in una città come Milano la cifra di cui deve disporre l'acquirente per comprare un appartamento di 60 metri quadri è decisamente più elevata rispetto a quella che serve per acquistarne uno di 40 metri quadri. Per il Fisco, al contrario, non esiste alcuna differenza.

2.2 La riforma del catasto

È opinione unanime e condivisa che per ridurre iniquità e sperequazioni sia necessario procedere a una radicale revisione dei criteri per la stima degli immobili ai fini fiscali; il primo passo in questa direzione - auspicato in questa sede da AGEFIS - è una riforma del Catasto secondo quanto disposto dalla proposta di legge N. 1122 presentata alla Camera dei Deputati il 31 maggio 2013, che riprende integralmente il

contenuto del disegno di legge d'iniziativa del Governo atto Camera N. 5291 ("Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita").

Tale provvedimento – a giudizio di AGEFIS – favorisce la realizzazione d'interventi risolutivi per riformare il sistema della tassazione sugli immobili in Italia. Di particolare importanza sono gli interventi finalizzati a:

- distinguere in maniera netta la rendita dell'immobile dal suo valore patrimoniale, così che possa essere possibile calcolare il canone potenziale dell'immobile al netto delle spese di manutenzione, mentre il valore patrimoniale – che rappresenta la base di calcolo dell'Imu – potrà essere determinato facendo riferimento ai prezzi correnti in vigore nella zona in cui l'immobile è ubicato;
- razionalizzare la suddivisione in categorie catastali e classi, adottando come criterio di misura il metro quadrato in sostituzione del vano.

Tali provvedimenti sono particolarmente auspicabili non solo per ragioni di equità fiscale e maggiore trasparenza del mercato immobiliare, ma anche per tutelare le prestazioni di *welfare*. In questa sede, riteniamo opportuno ricordare come lo strumento selettivo per l'accesso a tali prestazioni – l'Isee, Indicatore della situazione economica equivalente – è determinato tenendo conto anche del patrimonio immobiliare, valutato – appunto – su base catastale. Correggere l'attuale sistema di valutazione catastale significa, quindi, evitare che le iniquità oggi presenti trasferiscano i loro effetti anche sull'accesso alle prestazioni di *welfare*.

2.3 L'intervento sulle aliquote impositive

La riflessione avanzata in questa sede da AGEFIS non sarebbe tuttavia completa se non prendesse in considerazione anche i possibili effetti distorsivi dei provvedimenti precedentemente descritti, *in primis* la possibilità che rendere l'imponibile più vicino alla realtà (separando il valore patrimoniale da quello della rendita) possa fare aumentare in maniera insostenibile la pressione fiscale sui possessori di immobili. In uno scenario ipotetico, se il catasto adeguasse i valori fiscali a quelli di mercato tenendo ferme le aliquote oggi in vigore, si passerebbe dal 60 al 200% per l'Imu, dal 130 a oltre il 350% sull'acquisto della prima casa; dal 113 al 323% per chi compra una casa senza agevolazioni (Fonte: Corriere della Sera – Elaborazioni su dati dell'Agenzia del Territorio). Auspichiamo, così come contenuto nella Proposta di Legge n.1122 del 31 maggio 2013, art.2 comma 2 lettera h) che sia garantita "l'invarianza del gettito delle singole imposte il cui presupposto e la cui base imponibile sono influenzati dalle stime dei valori patrimoniali e rendite (...); la modifica delle relative aliquote impositive, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, finalizzate ad evitare un aggravio del carico fiscale, con particolare riferimento alle imposte sui trasferimenti e all'imposta municipale propria (IMU)".

Le proposte al vaglio dei tecnici sono note: meccanismi progressivi per legare la tassa al reddito familiare; innalzamento della detrazione sull'abitazione principale; il passaggio dell'intera gestione dell'Imu ai Comuni. In alternativa al parametro del reddito imponibile, da più parti è stato suggerito di utilizzare l'indicatore Isee, peraltro utilizzato già da diversi Comuni per articolare agevolazioni locali sull'abitazione principale.

2.4 Le criticità dell'Imu

Al di là della base imponibile sulla quale viene calcolata – che potrà essere ricondotta a maggiore equità solo con la riforma del catasto – l'Imu presenta diverse criticità proprie della struttura stessa del tributo, che possono essere affrontate in tempi più rapidi di quelli richiesti da una riforma di ampio respiro. Si tratta di nodi che prescindono dalla scelta politica di esentare o meno l'abitazione principale e che, proprio per questo, vale la pena di sottolineare in questa sede.

Senza la pretesa di esaurire la trattazione, si delineano qui di seguito alcuni punti che meritano attenzione, indicando i possibili rimedi.

2.4.1 Definizione di abitazione principale

Con le regole definite dal decreto legge 201/2011, una serie di situazioni-limite sono trattate (e tassate) come "seconde case" anziché come abitazione principale. Accade, ad esempio, con le case di proprietà dei militari e degli addetti delle forze dell'ordine che risiedono in caserma per ragioni di servizio. Oppure con le abitazioni concesse in comodato gratuito ai parenti. Le abitazioni concesse in comodato con contratto registrato sono oltre 854.000 (Fonte: "Immobili in Italia 2012", dipartimento

delle Finanze e Agenzia del Territorio, anno d'imposta 2010), cifra alla quale vanno aggiunti i contratti scritti ma non registrati e quelli verbali. O, ancora, nelle situazioni in cui un soggetto possiede una sola abitazione in cui non risiede per motivi di lavoro o di studio. Si tratta di situazioni evidenziate già nel corso del primo anno di applicazione del tributo, che non è stato possibile correggere essenzialmente per ragioni di gettito. L'inquadramento come abitazione principale o seconda casa, comunque, implica rilevanti differenze di trattamento. Ad esempio, prendendo a riferimento un appartamento di rendita media (450 euro) e applicando le aliquote comunali medie rilevate nei capoluoghi di provincia, nel 2012 essere tassati come abitazione principale significava pagare 133 euro anziché 718 euro. Nel 2013, invece, potrebbe significare passare da zero a 718 euro.

Rimedio: Una soluzione potrebbe essere quella di concedere ai Comuni la libertà di assimilare all'abitazione principale anche le case concesse in comodato (eventualmente fissando il grado massimo di parentela o affinità per applicare il beneficio), le case dei militari e del personale delle forze dell'ordine, oltre che le case che – pur non essendo abitazione principale – costituiscono a tutti gli effetti l'unica casa di proprietà di un soggetto. L'impatto per i contribuenti sarebbe senz'altro ridotto rispetto a un'esenzione decisa con legge nazionale, ma sicuramente sostenibile per i Comuni ai quali quest'anno va tutto il gettito derivante dai fabbricati del gruppo catastale A (abitazioni) senza la quota statale prevista nel 2012.

2.4.2 Pertinenze

La normativa Imu ha stabilito che possono essere assoggettate ad aliquota agevolata l'abitazione principale e le relative pertinenze ma "esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2 (magazzini e locali di deposito; cantine e soffitte se non unite all'unità immobiliare abitativa), C/6 (stalle, scuderie, rimesse, autorimesse) e C/7 (tettoie), nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo", articolo 13, comma 2, del decreto legge 201 del 2011. Il contribuente perciò può considerare come pertinenza dell'abitazione principale soltanto un'unità immobiliare per ciascuna categoria catastale, fino a un massimo di tre pertinenze appartenenti ciascuna a una categoria catastale diversa, espressamente indicata dalla norma. Rientra nel limite massimo delle tre pertinenze anche quella che risulta iscritta al catasto unitamente all'abitazione principale; entro tale limite il contribuente ha la facoltà di individuare le pertinenze per le quali si applica il regime agevolato. I Comuni non possono intervenire con una disposizione regolamentare in ordine all'individuazione delle pertinenze, e tale affermazione è avvalorata dall'abrogazione ad opera dell'articolo 13, comma 14, lettera b), del decreto legge 201 del 2011, della lettera d), comma 1, dell'articolo 59 del decreto legislativo 446 del 1997, che consentiva agli enti locali, nell'esercizio della potestà regolamentare, di "considerare parti integranti dell'abitazione principale le sue pertinenze, ancorché distintamente iscritte in catasto".

Rimedio: Assoggettare ad aliquota agevolata, sempre entro un limite massimo di tre, esclusivamente le pertinenze accatastate come singola unità immobiliare, senza conteggiare in alcun modo le pertinenze iscritte in catasto unitamente all'unità immobiliare ad uso abitativo. Ciò eviterebbe letture eccessivamente "tecniche" di planimetrie e scomputi di valori di rendita catastale, rendendo la norma più snella e facilmente applicabile, peraltro senza modificare sostanzialmente il gettito.

2.4.3 Trattamento degli immobili sfitti

Per espressa previsione del decreto legislativo 23/2011, l'Imu sostituisce l'Irpef e le relative addizionali locali sui redditi fondiari degli immobili non locati. Lo stesso decreto, tuttavia, inseriva tale previsione in un contesto in cui l'aliquota Imu sui fabbricati locati e sugli immobili strumentali d'impresa veniva dimezzata *ope legis*. Il risultato è che gli immobili non locati beneficiano di un improprio "vantaggio comparativo" rispetto a quelli locati, con l'ulteriore considerazione di una tassazione regressiva, perché mentre l'Irpef sui redditi fondiari veniva pagata ad aliquota marginale l'Imu prescinde da questo aspetto. L'Irpef sui redditi fondiari dei fabbricati non locati, secondo i dati diffusi dalle Finanze, equivale a circa 1,6 miliardi di euro, direttamente assorbiti dall'Imu, che nel 2012 ha portato nelle casse di Stato e Comuni 23,7 miliardi di euro.

Rimedio: La presente criticità è una delle più difficili da risolvere. Non si può ragionevolmente suggerire un incremento dell'Imu sui fabbricati non locati, perché in molti Comuni viene già applicata su questi immobili l'aliquota massima del 10,6 per mille e perché è concretamente molto difficile discriminare tra immobili sfitti in quanto utilizzati dal proprietario o in quanto non vendibili e non affittabili nell'attuale contesto di mercato.

2.4.4 Prelievo sugli immobili locati

Nell'impianto originario dell'Imu tracciato dal decreto legislativo 23/2011, il prelievo sugli immobili affittati beneficiava di un'aliquota Imu dimezzata. Disposizione che poi non si è tradotta in pratica, con un aggravio tanto più pesante per le abitazioni affittate a canone concordato, che godevano di aliquote Ici ridotte o azzerate in diversi Comuni e che nel caso dell'Imu possono vedersi applicata nella migliore delle ipotesi l'aliquota del 4 per mille.

Rimedio: Se si osserva come i Comuni hanno sfruttato la propria autonomia impositiva nel corso del 2012, si vede che la maggior parte delle risorse finanziarie è stata destinata all'abitazione principale, per ridurre l'aliquota o comunque per evitare di aumentarla. Secondo le rilevazioni delle Finanze, 2/3 dei Comuni non hanno aumentato l'aliquota sull'abitazione principale, mentre solo 1/10 dei Comuni ha lasciato invariata o ridotta l'aliquota ordinaria, quella che – senza previsioni specifiche – si applica anche alle abitazioni locatè. Non appare quindi consigliabile aumentare semplicemente la libertà dei Comuni di ridurre le aliquote sugli affitti liberi. In questo senso, accanto alla facoltà di ridurre l'aliquota Imu, sarebbe utile prevedere anche un limite massimo d'aliquota su base nazionale per le abitazioni affittate a canone libero e un altro limite – più basso – per quelle affittate a canone concordato.

2.4.5 Prelievo sugli immobili d'impresa

Al pari degli immobili locati, i fabbricati strumentali d'impresa avrebbero dovuto beneficiare di un'aliquota Imu dimezzata secondo l'impianto prospettato dal decreto legislativo 23/2011. Nel 2013, invece, il regime dei fabbricati del gruppo catastale D (che peraltro non esauriscono il novero degli immobili strumentali, in cui rientrano ad esempio anche gli uffici, A/10, e i negozi, C/1) è così delineato: tassazione ad aliquota base del 7,6 per mille con gettito destinato allo Stato e possibilità per i Comuni di incrementare l'aliquota fino al 10,6 per mille e incassare il gettito rinveniente dalla maggiorazione. È di tutta evidenza che una tassazione di questo tipo rischia di penalizzare ulteriormente la competitività delle imprese già colpite dalla difficile congiuntura economica. Peraltro, il decreto legge 54/2013 che ha sospeso l'acconto dell'Imu sull'abitazione principale preconizza anche una forma di deducibilità per l'Imu sugli immobili strumentali.

Rimedio: L'introduzione della deducibilità per l'Imu sui fabbricati strumentali risulta senz'altro una misura auspicabile, a patto che la percentuale di deduzione non sia troppo limitata e i requisiti per accedervi non siano eccessivamente selettivi. In alternativa, si potrebbe anche in questo caso utilizzare un tetto massimo d'aliquota, così da determinare una riduzione del prelievo uniforme. Non va dimenticato, infatti, che la deduzione dell'Imu dall'imponibile d'impresa è una misura di favore solo per le imprese con un imponibile maggiore di zero, mentre è inutile per le imprese in perdita. È appena il caso di sottolineare, infine, l'importanza di prevedere qualsiasi misura per tutti i fabbricati strumentali e non solo per quelli del gruppo catastale D.

3. LA TASSAZIONE CON BASE IMPONIBILE NON ORIGINATA DA DATI CATASTALI

Alla seconda macro-area sono ascrivibili le voci Iva, imposta di registro e bollo sulle locazioni, Irpef, Ires e cedolare secca.

Per la prima voce, la base imponibile è calcolata sul prezzo di cessione pattuito e dichiarato da entrambe le parti; per quanto concerne le locazioni è costituita dal canone annuo, fatta eccezione per il bollo applicato in somma fissa. In relazione alla natura del documento in essere, riteniamo possa essere opportuna una riflessione in merito alla voce "cedolare secca".

3.1 Le criticità della cedolare secca

La cedolare secca, prevista dal decreto legislativo 23/2011, consente ai proprietari persone fisiche che stipulano locazioni abitative con soggetti privati di tassare il reddito da locazione con un'aliquota "piatta" del 21% (contratti a canone libero) o del 19% (contratti a canone concordato). La cedolare sostituisce l'Irpef e le relative addizionali, oltre all'imposta di registro e al bollo. Inoltre, il proprietario che sceglie la cedolare secca non può effettuare aggiornamenti periodici del canone.

Finora è stata scelta da un numero di proprietari inferiore alle previsioni, anche se gli ultimi dati delle Finanze sono in controtendenza. Il gettito dell'imposta è salito da 645 milioni di euro nel 2011 a 1.020 milioni nel 2012, mentre la percentuale di nuovi contratti per i quali viene scelta l'imposta in sede di registrazione si è attestata nel 2012 al 32 per cento. Ad ogni modo si tratta di dati molto più bassi rispetto a quelli ipotizzati nel dibattito che ha preceduto l'introduzione dell'imposta, quando si ipotizzava un gettito annuo superiore ai tre miliardi.

Il limitato *appeal* della cedolare secca si è tradotto sicuramente in un risparmio d'imposta per le casse dello Stato – dal momento che la maggior parte dei canoni di locazione continuano a essere tassati con l'Irpef ad aliquota marginale - ma il dato appare difficilmente quantificabile, perché nelle stime sugli introiti derivanti dall'imposta era conteggiata anche una rilevante porzione di emersione di affitti in nero. Un punto, quest'ultimo, su cui ad oggi mancano dati certi.

3.1.1 La complessità operativa e normativa

Le modalità di esercizio dell'opzione per i contratti già registrati, passata la fase transitoria del 2011, impongono sempre l'utilizzo del modello cartaceo 69, mentre l'onere di inviare preventivamente la raccomandata all'inquilino ha scoraggiato molti proprietari dallo scegliere l'opzione.

Rimedio: Si potrebbe estendere la possibilità di utilizzare il modello telematico Siria anche per le opzioni effettuate dopo la registrazione del contratto, oltre che per i casi in cui solo alcuni dei comproprietari scelgono la cedolare secca. La raccomandata all'inquilino – ora prevista a pena di nullità dell'opzione per la cedolare secca – potrebbe essere affiancata da altre modalità di comunicazione, dalla posta elettronica certificata alla posta elettronica comune, fino alla lettera consegnata a mano e controfirmata: l'essenziale, infatti, è che all'inquilino non sia addebitata la propria parte di imposta di registro e che non vengano praticati aggiornamenti del canone.

3.1.2 La scarsa differenziazione delle aliquote

Le aliquote della cedolare secca offrono un "premio" troppo modesto ai proprietari che scelgono di affittare un'abitazione a canone convenzionato, rispetto a coloro che determinano liberamente il canone. Due soli punti percentuali di sconto d'imposta non incentivano correttamente il ricorso a un canale locatizio che pure il legislatore sembrerebbe voler incentivare.

Rimedio: La volontà di incentivare il ricorso ai canoni concordati implica una scelta politica effettuata a monte. Se questa volontà esiste, comunque, si possono ipotizzare diverse soluzioni tecnicamente sostenibili, cui si accennerà più avanti.

3.1.3 Le regole troppo restrittive

Alcune esclusioni appaiono poco logiche: valga per tutte l'impossibilità di scegliere la cedolare per i contratti di locazione abitativa stipulati con soggetti diversi dalle persone fisiche (caso tipico, gli affitti a uso foresteria da parte delle imprese), che discrimina i proprietari in base alla natura giuridica dell'inquilino.

Rimedio: Sarebbe sufficiente consentire di applicare l'imposta a tutte le locazioni abitative effettuate da persone fisiche, senza discriminare l'inquilino.

3.1.4 Il contrasto al nero

L'introduzione della cedolare si è accompagnata alla possibilità per gli inquilini che pagano tutto o parte del canone in nero – anche tramite la *fictio iuris* di un falso contratto di comodato – di registrare direttamente un contratto d'affitto di quattro anni, rinnovabili di altri quattro, con un canone annuo pari al triplo della rendita catastale, quindi a valori significativamente inferiori a quelli di mercato. La misura non è decollata, almeno nella fase iniziale, sia per le incertezze applicative, sia per la possibilità che il locatore faccia ricorso al giudice civile per ottenere il rilascio dell'immobile lamentando un'occupazione abusiva da parte del presunto conduttore, sia per l'esistenza di situazioni "di confine" in cui il canone non dichiarato può risultare vantaggioso per entrambe le parti contrattuali (il locatario, infatti, può avere il vantaggio di pagare un importo ridotto senza doversi impegnare con un contratto di lunga durata). La norma che prevede la rideterminazione del canone, inoltre, è stata rinviata alla Corte costituzionale che non si è ancora pronunciata sul punto.

Rimedio: Va salvaguardato il meccanismo del contrasto d'interessi tra locatore e conduttore, ma bisognerebbe chiarire meglio la documentazione e le prove in presenza delle quali il conduttore può ottenere l'affitto a canone ridotto, per prevenire il rischio di contenzioso. Se la norma dovesse essere dichiarata incostituzionale, si potrebbe puntare su detrazioni fiscali o altre agevolazioni a favore degli inquilini che aiutano l'amministrazione finanziaria a individuare le locazioni non dichiarate. Il costo delle agevolazioni per le casse pubbliche potrebbe essere agevolmente coperto dall'importo delle sanzioni.

Nell'ottica di scoraggiare il fenomeno del sommerso, potrebbe essere rivisto il meccanismo delle locazioni abitative turistiche e studentesche, inasprendo le sanzioni e prevedendo un sistema di tassazione mediante contratti-voucher e liquidazione diretta dell'imposta, acquistabili direttamente dal proprietario in base alla quantità di giornate o mesi di locazione. Di nuovo, il ricorso a questi strumenti potrebbe consentire all'inquilino una modesta percentuale di detrazione o un'altra forma di premialità, così da favorire il contrasto d'interessi in due settori a più elevato rischio.

3.2 La tassazione ordinaria sugli affitti

Il prelievo ordinario sugli affitti, strutturato secondo l'applicazione dell'aliquota marginale Irpef, ha visto una rilevante novità dal 1° gennaio del 2013. In forza della legge 92/2012 di riforma del mercato del lavoro, infatti, la percentuale di deduzione forfettaria riconosciuta al proprietario per le spese sostenute riguardo all'abitazione locata è stata ridotta dal 15 al 5 per cento. Una percentuale di deduzione così ridotta si traduce in un incremento del prelievo che va da 2,30 a 4,30 euro ogni 100 euro di reddito da locazione, a seconda che il proprietario ricada nello scaglione Irpef più basso o in quelli via via più elevati.

La tassazione del reddito da locazione, ormai vicina al 100% del canone, rischia a ben vedere di scoraggiare gli investimenti da parte dei proprietari d'immobili, se non la stessa immissione delle abitazioni nel circuito del mercato. Da un punto di vista tecnico, per ovviare a questo inconveniente si potrebbe stabilizzare il meccanismo della detrazione del 36% per il recupero edilizio disciplinata dall'articolo 16-bis del Tuir e ora maggiorata al 50% fino alla fine del 2013 dal decreto legge 63/2013. In questo senso, anche nell'ottica di contrastare il lavoro sommerso, si potrebbe valutare in via sperimentale l'estensione della detrazione agli interventi di manutenzione ordinaria eseguiti nelle singole unità abitative immobiliari. La soluzione tecnica alternativa potrebbe essere la possibilità di dedurre in via analitica dal reddito le spese sostenute per le migliorie dell'immobile, in analogia a quanto avviene in diversi Paesi europei. Si tratterebbe però di una soluzione da valutare con grande cautela, vista la proprietà immobiliare diffusa che caratterizza il mercato italiano, perché imporrebbe a una platea di piccoli proprietari una contabilità di carattere imprenditoriale, con logiche di ammortamento pluriennale delle spese.

4. IL NODO DELLA COPERTURA FINANZIARIA

Come si evince da questa breve disamina, le criticità sono numerose, così come i correttivi tecnicamente praticabili. Ci preme sottolineare, in questa sede, che qualsiasi valutazione sulle correzioni da adottare implica una decisione politica di partenza sulle priorità da perseguire. Ancora una volta va rimarcato che la scelta di esentare dall'Imu completamente o solo in parte l'abitazione principale è uno snodo essenzialmente politico. Ma snodi politici sono anche le scelte sulla tassazione degli affitti e degli immobili d'impresa, solo per citare due delle questioni esaminate in precedenza.

AGEFIS ha sottoposto all'attenzione di questa Commissione alcune soluzioni possibili, nell'ottica di fornire un supporto tecnico al decisore politico. Sarebbe però riduttivo limitare l'analisi alle sole correzioni che implicano una riduzione del gettito per lo Stato. La situazione economica generale, infatti, non consente più di presentare al legislatore "wishlists" o "cahiers de doléances" che si traducano in mere elencazioni di richieste di sgravi d'imposta. Di contro, può essere utile evidenziare alcune soluzioni che consentano di reperire le risorse per finanziare le correzioni che il legislatore riterrà di implementare, così da attenuare la richiesta di coperture finanziarie a carico della fiscalità generale o da attuare mediante l'innalzamento di tributi esterni al perimetro della fiscalità immobiliare (decisione, quest'ultima, senz'altro difficile con la pressione fiscale avviata verso livelli record). Naturalmente, anche in questo caso, trattandosi di decisioni che implicano scelte impopolari per i contribuenti (o meno popolari di altre) il catalogo delle soluzioni tecnicamente possibili va inteso come strumento a supporto del decisore politico.

4.1 Rimodulare la detrazione Imu sull'abitazione principale

Com'è noto, la detrazione dall'Imu riconosciuta ai proprietari di abitazioni principali ammonta a 200 euro, aumentabili di 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni convivente nell'immobile, fino a un massimo di 600 euro di detrazione complessiva. La detrazione è riconosciuta a tutti i proprietari a prescindere dal reddito.

Qualora il legislatore ritenesse di non esentare tutte le abitazioni principali *sic e simpliciter*, una efficace rimodulazione del prelievo potrebbe essere effettuata agendo sulla detrazione e collegandola al reddito imponibile del soggetto passivo. L'analisi dei versamenti effettuata dalle Finanze dimostra che il 60,08% dei circa 4 miliardi di Imu sull'abitazione principale è stato versato da soggetti con un reddito imponibile inferiore o uguale a 26.000 euro, con un versamento medio per contribuente inferiore a 200 euro. Un altro 27,89%

dell'imposta è stato versato dai soggetti con redditi compresi tra 26.000 e 55.000 euro, mentre solo il 12,02% del tributo proviene da contribuenti con un reddito oltre 55.000 euro.

Aumentare la detrazione per i soggetti con redditi fino a 26.000 euro potrebbe condurre praticamente ad azzerare il prelievo per quasi sette proprietari su dieci, mentre – a parziale copertura dei minori incassi – si potrebbe ridurre la detrazione per la fascia di reddito oltre i 26.000 euro, eventualmente azzerandola oltre i 55.000 euro. A seconda di come si interviene sulle detrazioni, il costo per lo Stato potrebbe essere al massimo di 2,4 miliardi di euro, ipotizzando per semplicità di azzerare l'Imu ai proprietari con meno di 26.000 euro e di lasciare le regole inalterate per quelli con un reddito superiore.

Il parametro del reddito è naturalmente incongruo rispetto a quello del valore dell'immobile, e la soluzione sarebbe probabilmente criticabile dal punto di vista della teoria economica generale. Ciò nondimeno, considerata la presenza di forti sperequazioni nei valori catastali degli immobili, un intervento di questo tipo consentirebbe di non penalizzare coloro che hanno bassi redditi e vivono in abitazioni di elevato valore catastale. Non si può dimenticare infatti che gli immobili, e in particolare l'abitazione di residenza, ancorché espressione di ricchezza, costituiscono beni difficilmente liquidabili per ragioni affettive, pratiche ed economiche nell'attuale contesto del mercato immobiliare.

In ogni caso, comunque, si ritiene preferibile attenersi al parametro del reddito anziché a quello dell'Isee, suggerito da più parti. L'Isee - che pure presenta indubbi vantaggi come la possibilità di conteggiare la presenza di figli piccoli e disabili - tiene conto anche del valore dell'immobile di proprietà della famiglia, valorizzandolo secondo il dato catastale. L'utilizzo dell'Isee, quindi, finirebbe per valorizzare le stesse sperequazioni dei valori catastali che si vorrebbero superare modulando la detrazione in base al reddito.

Nel ridefinire la detrazione si potrebbe anche intervenire per ragioni di equità sulla maggiorazione della detrazione concessa per i figli, limitandola ai soli figli a carico – a prescindere dall'età – ed estendendola a soggetti disabili che convivano con il nucleo familiare, in linea con l'ordine del giorno approvato dalla Camera nella primavera del 2012.

Meno proficuo in termini di riequilibrio generale della distribuzione del prelievo appare invece un intervento che discrimini il trattamento fiscale riservato alle diverse abitazioni principali in base alla categoria catastale. Se è vero che il decreto legge 54/2013 non ha sospeso l'Imu per le abitazioni accatastate nelle categorie di pregio A/1, A/8 e A/9, è pur vero che queste unità immobiliari sono meno di 100mila a fronte di oltre 19 milioni di abitazioni principali. Per contro, il 70,72% delle abitazioni è accatastate nelle categorie A/2 e A/3.

4.2 Addizionale Imu statale sui grandi patrimoni

Tra i temi ricorrenti del dibattito politico italiano c'è anche l'ipotesi di istituire una patrimoniale, variamente strutturata o denominata, sui grandi patrimoni immobiliari. Non è nostra intenzione entrare nel merito di una scelta politica che compete esclusivamente al Governo e al Parlamento. Da un punto di vista tecnico, è possibile tuttavia rilevare come un prelievo modulato in base al numero d'immobili posseduti sia già stato sperimentato con le delibere Imu 2012 dei Comuni di Padova e Asti, solo per citare due esempi. Il limite di questo approccio è che la proprietà di uno stesso soggetto può essere collocata anche in diversi Comuni. Inoltre, c'è una considerazione generale che riguarda l'equità dell'imposizione, dal momento che ben può darsi nella realtà che un soggetto possieda un solo fabbricato di grande valore catastale e un altro numerosi fabbricati accatastati separatamente, ma di valore modesto.

La struttura corretta di un prelievo patrimoniale, quindi, dovrebbe avere queste caratteristiche tecniche:

- riferimento a tutte le unità immobiliari iscritte nel catasto edilizio urbano sul territorio nazionale;
- previsione di un numero minimo di immobili al di sopra del quale scatta il prelievo e di un valore catastale minimo complessivo (ad esempio, quote di proprietà o altri diritti reali su oltre 20 fabbricati con un valore catastale complessivo superiore ai 200mila euro);
- previsione di una addizionale Imu versata interamente allo Stato per i proprietari cui si applica il tributo (ad esempio, addizionale del 2 per mille da liquidare nel modello F24 con un proprio codice tributo).

Una soluzione di questo tipo avrebbe il vantaggio di risolvere il nodo della quota statale dell'Imu, così da lasciare interamente ai Comuni tutto il gettito "base" dell'imposta. Naturalmente, per le specificità del settore,

l'addizionale non dovrebbe essere applicata ai cosiddetti "beni merce", cioè agli immobili dei costruttori destinati alla vendita e rimasti invenduti, tipologia che anzi sarebbe meritevole di uno sgravio d'imposta.

4.3 Emersione di situazioni non coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie

Tra gli elementi messi in evidenza, ha trovato poco spazio nel dibattito pubblico l'utilizzo da parte dei Comuni dei commi 335 e 336 all'art. 1 della Legge del 30 dicembre 2004 n. 311 (Finanziaria 2005).

Il comma 335 prevede che l'amministrazione possa chiedere all'Agenzia delle Entrate la revisione parziale del classamento in quelle microzone in cui il rapporto tra il valore medio di mercato e il valore medio catastale ai fini Ici/Imu si discosta significativamente dalla media cittadina. Un intervento di questo tipo è chiaramente finalizzato a riequilibrare le classiche situazioni in cui bellissime case d'epoca situate nei centri storici delle grandi città sono classificate con rendite inferiori a quelle di caseggiati di periferia. Analogamente, è necessario intervenire con le verifiche previste dal comma 336 del medesimo articolo, che prevede che i Comuni possano chiedere ai proprietari l'aggiornamento catastale degli immobili oggetto di modifiche rilevanti. Anche in questo caso, la *ratio* del provvedimento è evidente: intercettare le unità immobiliari presenti sul territorio che non sono state accatastate, o che nel corso degli anni hanno perso o modificato le loro caratteristiche originarie in seguito a interventi edilizi, solitamente più che migliorativi. L'esempio classico è rappresentato da case un tempo accatastate come "popolari" e oggi elegantemente ristrutturate e di fatto accessibili a pochi fortunati.

Non ci soffermeremo sull'azione di emersione dei cosiddetti "immobili fantasma", ma è nostra intenzione indicare una modalità pratica attraverso la quale quanto disposto dal citato comma 336 potrebbe essere applicato su scala nazionale attraverso un controllo automatizzato e centralizzato da parte dell'Agenzia delle Entrate.

E' previsto che quanti utilizzano le detrazioni per le ristrutturazioni edilizie o il miglioramento dell'efficienza energetica devono inserire nella dichiarazione dei redditi i dati catastali dell'immobile oggetto degli interventi, segnalandone implicitamente migliorie che potrebbero avere come conseguenza un aumento della rendita. A questo punto l'Amministrazione - previo invio di richiesta di adeguamento da parte del contribuente - potrà attivare gli adeguati controlli previsti dalla normativa vigente (comma 336, art. 1, L. 311/2004): "Se i soggetti interessati non ottemperano alla richiesta entro novanta giorni dalla notificazione, gli uffici provinciali dell'Agenzia del territorio provvedono, con oneri a carico dell'interessato (...) alla verifica del classamento delle unità immobiliari segnalate, notificando le risultanze del classamento e la relativa rendita."

4.4 Rimodulare le aliquote della cedolare secca sugli affitti

In base alle statistiche sulle dichiarazioni dei redditi presentate in relazione all'anno d'imposta 2011, i soggetti che hanno scelto la cedolare secca sono l'1,16% dei contribuenti italiani (compresi, quindi, anche coloro che non possiedono immobili locati a fini abitativi per i quali è applicabile l'imposta sostitutiva). L'incidenza percentuale, tuttavia, varia a molto a seconda del reddito imponibile. Nel canale dei contratti a canone libero, la cedolare secca è opzionata dallo 0,27% dei contribuenti con redditi fino a 26.000 euro, dal 2,79% dei contribuenti con redditi tra 26.000 e 55.000 euro e dall'8,83% dei contribuenti con redditi superiori a 55.000 euro. A quest'ultima categoria di soggetti, in particolare, è riconducibile il 55% dell'imponibile su cui applicare la cedolare secca. Andamento ancora più polarizzato si riscontra nel canale dei contratti a canone concordato, dove il 68% dell'imponibile soggetto a cedolare proviene da soggetti con redditi superiori a 55.000 euro.

Considerato che per i redditi compresi tra 28.000 e 55.000 euro si applica l'aliquota Irpef del 38%, mentre per i redditi superiori scattano le aliquote del 41% e - oltre i 75.000 euro - del 43%, ci sarebbero i margini tecnici per elevare di alcuni punti percentuali l'aliquota della cedolare secca sui contratti a canone libero senza comprometterne la convenienza per la maggior parte dei soggetti che scelgono questo regime fiscale. Oltre che dall'esigenza di reperire gettito, l'operazione di rimodulazione potrebbe caratterizzarsi all'insegna dell'equità riducendo l'aliquota della cedolare applicata ai canoni concordati, così da orientare le scelte della

proprietà edilizia in una direzione che sia anche favorevole agli inquilini. In alternativa agli accordi territoriali, per incentivare il ricorso alla locazione a canone ridotto su tutto il territorio nazionale, si potrebbe concedere l'aliquota più bassa della cedolare in caso di applicazione di un canone calcolato prendendo a riferimento valori medi rilevati dall'Osservatorio per il mercato immobiliare dell'agenzia delle Entrate (già agenzia del Territorio) e riducendoli di una percentuale stabilita per legge su base nazionale.

5. AGEFIS: PROPOSTE OPERATIVE PER RIFORMARE IL FISCO IMMOBILIARE ITALIANO

L'ampia convergenza circa l'individuazione delle misure da mettere in atto per correggere le sperequazioni presenti nel sistema di tassazione immobiliare in Italia – la riforma del catasto *in primis* - non deve tuttavia mettere in ombra la consapevolezza che tale intervento richiede un periodo di tempo molto lungo, non inferiore (secondo stime autorevoli) a 5 anni. Quindi, fermo restando la validità di quanto disposto nella "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", che AGEFIS considera imprescindibile per avviare e successivamente "mettere a regime" un sistema di tassazione immobiliare più equo, la stessa auspica che la medesima attenzione possa essere posta anche alla delicata e strategica fase di transizione.

Con l'obiettivo di fornire un contributo utile in questa direzione, AGEFIS ha individuato alcuni passaggi operativi da attuare immediatamente, anche per dare ai cittadini (in un periodo di forte contrazione economica e disagio sociale) un segnale istituzionale della capacità di fornire risposte concrete alla richiesta diffusa di equità fiscale. Tale proposta prevede di ottimizzare l'utilizzo di una serie di strumenti a disposizione dell'Agenzia delle Entrate, coadiuvata da Comuni e professionisti.

5.1 La transizione: dalla rendita al valore imponibile convenzionale

In attesa di una riforma definitiva del catasto, per perequare immediatamente si potrebbe istituire un valore imponibile convenzionale, attraverso le seguenti attività:

1. convertire l'attuale unità di misura (vano o metri quadri utili) in metri quadri catastali;
2. ricavare, dai dati in possesso dell'Agenzia delle Entrate attraverso la banca dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare OMI, il valore unitario di compravendita riferendolo alle attuali categorie e classi catastali;
3. moltiplicare la superficie catastale (di cui al punto 1) per valore unitario di cui al punto 2.

L'insieme di queste tre operazioni potrebbe fornire ai contribuenti i dati necessari ai fini dell'imposizione patrimoniale.

5.2 Dai vani ai metri quadri

Grazie all'introduzione del DOCFA (DM 19 aprile 94 n° 701) è stato possibile attribuire a tutte le Unità Immobiliari (U.I.) interessate da variazioni o nuovo accatastamento anche la superficie catastale, uno dei dati strategici per realizzare il "passaggio"; in questa prospettiva, inoltre, per tutte le unità a destinazione ordinaria non interessata da procedura DOCFA (abitazioni, negozi, uffici, eccetera), l'Agenzia ha già provveduto al calcolo delle superfici della quasi totalità delle unità immobiliari censite. Dalla relazione dell'Agenzia delle Entrate si evince, infatti, che solo per una minima percentuale di unità immobiliari (circa il 6% del totale) non è stato possibile acquisire i dati metrici a causa dell'assenza della relativa planimetria, ma che si tenterà di ovviare attraverso una specifica procedura informatica per la determinazione di una superficie convenzionale.

5.3 Osservatorio del Mercato Immobiliare

Da anni, la banca dati dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia del Territorio, ora confluita nell'Agenzia delle Entrate, pubblica i valori medi fatti registrare dal mercato suddivisi per destinazione,

microzona catastale (per i Comuni che hanno provveduto alla suddivisione), tipologia dell'immobile e stato di conservazione, limitandosi però a raggruppare nelle definizioni generiche "abitazioni di tipo civile" o "abitazioni di tipo economico" i valori al metro quadro riferiti al prezzo reale di compravendita (valore).

A nostro avviso, utilizzare i dati dell'OMI – che, come chiarito dalla stessa Agenzia delle Entrate sul sito web istituzionale, non possono intendersi sostitutivi della "stima" ma soltanto di ausilio alla stessa – consentirebbe di affiancare alla rendita catastale un valore non originato dalla rendita, ma dal valore di mercato, favorendo la perequazione della tassazione immobiliare. Infatti, anche se i valori OMI sono da considerarsi di massima, quindi non molto precisi, ai fini dell'imposizione si potrebbero adottare gli importi minimi della forbice (min-max) registrata, sicuramente più attendibili di quelli attualmente in uso. Tra l'altro, per rendere più precisi tali valori basterebbe procedere ad una nuova analisi, suddividendoli sulla base delle attuali categorie e classi catastali.

Per i Comuni nei quali l'esiguità delle compravendite non consente una rilevazione attendibile, sarebbe possibile fornire alle Amministrazioni un questionario sintetico da compilare a cura dell'Ufficio Tecnico per ottenere dati sicuramente più attendibili dell'attuale rendita catastale.

5.4 Valore imponibile convenzionale

Come ampiamente descritto in precedenza, proprio dai concetti di valore e reddito si originano molte delle iniquità presenti nell'attuale sistema di tassazione immobiliare; l'origine della rendita catastale corrisponde, infatti, al reddito medio ordinario ritraibile dall'unità immobiliare, per cui ciò che viene tassata è la potenzialità di produrre reddito e non il valore dell'immobile stesso.

Il valore imponibile convenzionale, prodotto dei fattori metro quadro per valore OMI, permetterebbe di avere un'imposizione sul valore effettivo dell'immobile per quanto riguarda le imposte sul patrimonio e possesso (Imu).

5.5 L'apporto strategico della categoria dei geometri nella fase di transizione

Per ottimizzare l'utilizzo di due importanti strumenti quali DOCFA e OMI, l'apporto della categoria dei geometri è strategico: per la realizzazione di misurazioni e valutazioni realmente in grado di descrivere in maniera esaustiva l'immobile, la sua redditività e la sua efficienza; di valutare eventuali scostamenti da precedenti misurazioni e applicare i correttivi previsti.

Una collaborazione strutturata con la categoria potrebbe accelerare qualsiasi procedura finalizzata a raccogliere e trasmettere i dati necessari all'Agenzia delle Entrate per avviare e successivamente "mandare a regime" l'intero impianto di riforma della tassazione immobiliare: basti pensare che la quasi totalità dei Comuni italiani è presidiata da uno studio tecnico facente capo a un geometra.

Altrettanto prezioso è il supporto della categoria alla riforma del catasto: il forte radicamento sul territorio, potrebbe certo accelerare la circolazione delle informazioni ai cittadini, che potrebbero essere incentivati - magari attraverso un credito d'imposta a parziale compensazione della spesa - a contribuire fattivamente all'aggiornamento degli archivi catastali presentando la denuncia dello stato reale, nella piena consapevolezza di essere in possesso di planimetrie imprecise o obsolete. In tal modo, l'aggiornamento dei valori catastali (a cadenza fissa o variabile) potrebbe diventare un'operazione semplice e veloce, e la relativa imposizione fiscale realmente proporzionale, così come sancito dalla Costituzione.

5.6 Conclusioni

E' opinione condivisa che il catasto, per poter assolvere la sua corretta funzione fiscale, deve prevedere un aggiornamento costante del valore degli immobili, allineato alla realtà economica contingente.

In Italia, l'ultima revisione generale delle tariffe d'estimo risale al 1990.

Il mancato intervento sul sistema di classamento e sulle tariffe d'estimo è causa di forti sperequazioni e iniquità diffuse, rese ancora più evidenti dall'introduzione nel 2012 dell'Imu.

Per correggere le ingiustizie più evidenti, è stata presentata alle Camere la proposta di legge N. 1122 ("Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita") che AGEFIS condivide pienamente, soprattutto in merito agli interventi finalizzati a distinguere in maniera netta la rendita dell'immobile dal suo valore patrimoniale; a razionalizzare la suddivisione in categorie catastali e classi, adottando come criterio di misura il metro quadrato in sostituzione del vano; a prevedere che, ai fini delle rilevazioni, l'Agenzia delle Entrate possa impiegare (mediante apposite convenzioni) tecnici indicati dagli ordini professionali.

Nella consapevolezza che tale ultima disposizione chiama direttamente in causa i geometri in virtù delle spiccate competenze catastali ed estimative, AGEFIS ha ritenuto utile, oltretutto doveroso, avviare una discussione approfondita e critica circa una serie di aspetti che attengono alla disciplina della fiscalità immobiliare, (oltre all'Imu, ad esempio, la cedolare secca e la tassazione ordinaria sugli affitti); fornire delle indicazioni su correttivi tecnicamente praticabili; avanzare delle proposte di operatività concreta applicabili sia alla realizzazione della riforma nel suo complesso (di lungo periodo), sia alle fasi della transizione (di breve-medio periodo).

Quanto emerso da tale discussione è oggetto del presente contributo e testimonia la volontà e l'impegno di AGEFIS di mettersi al servizio della politica e della società.

Il Presidente

Mirco Mion