



SENATO DELLA REPUBBLICA
6a Commissione
(Finanze e tesoro)

AUDIZIONE

Indagine conoscitiva sugli organismi della fiscalità
e sul rapporto tra contribuenti e fisco

12 FEBBRAIO 2014

INDICE

AGEFIS: LA RIFORMA DEL CATASTO E LA SUA APPLICABILITÀ IN FUNZIONE DELLA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA DEL CITTADINO.....	3
CAPITOLO 1 - GLI ITALIANI E IL PATRIMONIO IMMOBILIARE: UNO SCENARIO IN EVOLUZIONE.	4
1. La centralità della riforma del catasto nel DDL Delega fiscale	4
2. L'incidenza del patrimonio immobiliare sulla ricchezza delle famiglie italiane.....	4
3. Il mattone sempre meno "bene rifugio"	4
3.1 Fattori di natura congiunturale.....	5
3.2 Fattori di natura strutturale	5
4. Alla ricerca dell'equità perduta	6
CAPITOLO 2 - IL PESO DEI REDDITI E QUELLO DEL PATRIMONIO: VALUTAZIONE DEL NUOVO ISEE.....	7
1. Legge Delega: gli interventi sul catasto per correggere le sperequazioni attuali	7
2. L'insostenibile pesantezza del prelievo immobiliare	7
3. La mancata salvaguardia del principio costituzionale di progressività	8
4. La progressività nella tassazione immobiliare: le proposte AGEFIS per un ruolo funzionale dell'ISEE	9
CAPITOLO 3 - IL PESO DELLA CASA NEL NUOVO ISEE	11
1. I costi dell'abitare nel nuovo ISEE.....	11
2. Coniugare efficienza ed equità: alcune proposte operative	11
CAPITOLO 4 - LA RIFORMA DEL CATASTO: PROPOSTE OPERATIVE	13
1. La stima fiscale degli immobili: realtà a confronto	13
2. Gli standard estimativi	13
3. Proposte operative: l'impiego dell'analisi statistico-estimativa per la revisione degli estimi	13
CONCLUSIONI	15

AGEFIS: LA RIFORMA DEL CATASTO E LA SUA APPLICABILITÀ IN FUNZIONE DELLA CAPACITÀ CONTRIBUTIVA DEL CITTADINO

INTRODUZIONE

AGEFIS è l'Associazione nazionale dei Geometri Fiscalisti, riconosciuta dal Consiglio Nazionale dei Geometri e Geometri Laureati. Ad essa aderiscono i geometri liberi professionisti che abbiano maturato o intendano maturare esperienze significative in attività di assistenza fiscale, tributaria, del lavoro nei confronti di famiglie, imprese e contribuenti in genere.

A partire dalla sua costituzione, AGEFIS garantisce alla Categoria l'aggiornamento continuo della professione fornendo strumenti operativi, formativi e informativi *ad hoc*, elaborati per assicurare ai contribuenti risposte adeguate in tema di fiscalità immobiliare e corretta determinazione della posizione reddituale.

AGEFIS è un interlocutore autorevole della Categoria, degli Ordini professionali, dei contribuenti, del sistema dell'informazione; a tutti assicura una consulenza seria e approfondita sui temi della fiscalità immobiliare. Presenta al suo attivo pubblicazioni tematiche e di approfondimento sugli argomenti in essere e *paper* contenenti dati e analisi prodotte dagli esperti del proprio Centro Studi.

Numerose produzioni editoriali sono dedicate alla tassazione immobiliare, un argomento che interessa in maniera preponderante uno dei temi centrali del DDL Delega fiscale: la riforma del catasto.

Un catasto riformato secondo quanto indicato nella proposta di legge N. 1122 ("Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita") è sicuramente lo strumento più adatto per intervenire sui fattori che originano sperequazioni e iniquità diffuse. Trattandosi, però, di un sistema impositivo che non può basarsi su un sistema di aliquote progressive, a giudizio di AGEFIS occorre realizzare il necessario collegamento con la capacità contributiva del cittadino, al fine di garantire una maggiore progressività dell'imposta.

Intervenire in questa direzione significa non solo dare attuazione a quanto indicato dall'articolo 53 della Costituzione "*Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività*", ma soprattutto porre le basi per una politica realmente in grado di migliorare le condizioni abitative - e quindi di vita - delle fasce sociali più esposte alla crisi e condizionati dalla precarietà.

CAPITOLO 1 - GLI ITALIANI E IL PATRIMONIO IMMOBILIARE: UNO SCENARIO IN EVOLUZIONE

1. La centralità della riforma del catasto nel DDL Delega fiscale

La riforma del catasto è tra i punti qualificanti del DDL Delega fiscale, considerato una sfida cruciale per lo sviluppo del sistema Italia: appare – più di altri – lo strumento in grado di correggere sperequazioni e iniquità diffuse (rese ancora più evidenti dall'introduzione nel 2012 dell'IMU) che incidono negativamente sul rapporto tra Fisco e contribuenti. La forza dei numeri spiega l'importanza del provvedimento: intervenire in un settore chiave come quello della casa significa coinvolgere una platea di oltre 20 milioni di persone fisiche e ben 60 milioni di unità immobiliari, per un valore complessivo di 4.200 miliardi di euro, pari a 4,2 volte il PIL nazionale e 3 volte il debito pubblico. Se a ciò aggiungiamo che le famiglie italiane presentano un rapporto fra ricchezza immobiliare e reddito disponibile di circa 5,6 volte (contro un valore di 5,1 di Francia e Regno Unito e 2,1 per gli USA), poter disporre – come auspica la Banca d'Italia in un recente rapporto sulla ricchezza immobiliare degli italiani – *“di informazioni affidabili sulla dimensione e sulla distribuzione della ricchezza abitativa è rilevante sotto molti profili: ai fini, ad esempio, di comprendere i comportamenti di consumo, di valutare le condizioni di povertà, di stimare i rischi di sostenibilità dei loro debiti, o di valutare l'impatto di provvedimenti fiscali”*.

2. L'incidenza del patrimonio immobiliare sulla ricchezza delle famiglie italiane

Stando al rapporto annuale della Banca d'Italia (*“La ricchezza delle famiglie italiane”*, n. 65, 13 Dicembre 2013), una parte consistente della ricchezza delle famiglie italiane è rappresentata dal possesso immobiliare. Alla fine del 2012 la ricchezza netta delle famiglie italiane - data dalla somma di attività reali (abitazioni e terreni) e attività finanziarie (azioni, depositi, titoli) era pari a circa 8.542 miliardi di euro; la ricchezza abitativa (52% delle attività e 84% della ricchezza immobiliare, pari a 5.768 miliardi di euro) superava i 4.800 miliardi di euro. Dati che, ancora una volta, confermerebbero la propensione per gli italiani all'investimento immobiliare. Tuttavia, il contesto appare meno tranquillizzante se gli stessi dati vengono letti in maniera dinamica, in rapporto quindi al periodo precedente e alle stime per il periodo successivo:

- il valore della ricchezza netta registrato nel 2012 è inferiore dello 0,6% (pari a circa 51 miliardi di euro) rispetto a quello del 2011;
- nel 2012, le attività reali sono diminuite del 3,5% rispetto al 2011 a causa del calo dei prezzi delle abitazioni (- 5,2%);
- tra la fine del 2011 e la fine del 2012 la ricchezza in abitazioni, a prezzi correnti, è diminuita del 3,9% (194 miliardi di euro), pari al 6% in termini reali;
- nella prima metà del 2013 i prezzi degli immobili sono diminuiti del 2,1% rispetto alla fine del 2012 (dati Istat);
- il primo semestre del 2013 ha fatto registrare una contrazione del valore della ricchezza in abitazioni dell'1,8% a prezzi correnti e una diminuzione della ricchezza netta delle famiglie italiane dell'1,1%.

3. Il mattone sempre meno “bene rifugio”

Il mattone rimane l'investimento preferito dagli italiani, ma negli ultimi cinque anni la percentuale è crollata in maniera evidente, attestandosi ai livelli del decennio precedente. Fino al 2008 le famiglie sceglievano di investire risorse nell'acquisto di una casa allo scopo di rivenderla e acquistarne una nuova o incassare una quasi certa plusvalenza. Il fenomeno, verificatosi soprattutto negli ultimi dieci anni, è coinciso con un incremento demografico record di famiglie (italiane e soprattutto straniere),

quantificabile in circa 300 mila nuclei l'anno: due fattori sicuramente in grado di alimentare la domanda primaria (e, in parte, la bolla immobiliare) e ai quali occorre aggiungere la domanda residenziale di qualità determinata dall'ascesa di famiglie già proprietarie di immobili desiderose di acquistare qualcosa di maggior pregio e la consueta domanda speculativa di investimento. L'esplosione della crisi economica mondiale ha drammaticamente modificato questo scenario: tra il 2008 e il 2013 il mercato immobiliare italiano ha perso circa il 30% in termini di compravendite e negli ultimi tre anni poco più del 15% in termini di valore. Le cause di questo vero e proprio tracollo (secondo la Banca d'Italia, una perdita di circa 51 miliardi nel solo 2012) sono molteplici, di natura sia congiunturale che strutturale.

3.1 Fattori di natura congiunturale

- **Calo costante della liquidità delle famiglie** - Nel quinquennio 2008-2012, la ricchezza delle famiglie si è ridotta del 9% a prezzi costanti; il trend negativo è confermato anche per il primo semestre 2013. In cifre: 800 miliardi di euro "bruciati". Aumenta non solo la povertà, ma anche l'incertezza: il valore delle case è per la prima volta in discesa dal 1995, così come il risparmio delle (ex?) "formiche italiane", che passa dai circa 100 miliardi di euro della fine degli anni Novanta agli attuali 36 (Fonte: Banca d'Italia). Di contro, crescono le risorse (sottratte a investimenti e consumi) destinate a mantenere intatta la casa: secondo le stime del Censis, il 55% delle famiglie risiede in abitazioni costruite prima del 1971 che oggi richiedono numerosi, necessari e costosi interventi di manutenzione ordinaria e straordinaria. In sintesi: la liquidità delle famiglie diminuisce per mantenere intatto il bene su cui si era investito per tutelare i risparmi.
- **Scelte d'investimento alternative al mattone** - La minore liquidità nelle mani degli italiani spinge a cercare investimenti alternativi al mattone, il cui rendimento è ormai inesistente. Secondo i dati diffusi dall'Osservatorio Anima - GfK Eurisko, attualmente i risparmiatori indicano come prima scelta d'investimento i prodotti finanziari (soprattutto titoli di Stato, capaci di assicurare rendimenti interessanti nel medio-periodo e facilità di disinvestimento), scalzando il sogno (pre-crisi) del mattone. Tra le cause di questo storico tracollo: le performance negative del comparto, la difficoltà di accedere ai mutui bancari, le distanze incolmabili tra le aspettative dei venditori e quelle dei compratori, l'inasprimento del carico fiscale-immobiliare.
- **Stretta creditizia** - Il boom immobiliare italiano, al pari di quello di altri paesi avanzati, è stato finanziato prevalentemente dal credito bancario attraverso l'erogazione dei mutui. Oggi non solo tale erogazione risulta eccezionalmente limitata, ma è probabile che anche il ribasso dei tassi sia terminato. L'inevitabile fase di rialzo farà quindi crescere l'incidenza del mutuo sulla casa, annullando ogni ipotesi di rendimento residuo.
- **Inasprimento fiscale** - Nel 2012 le imposte immobiliari hanno garantito allo Stato e ai Comuni circa 44,2 miliardi di euro, con un incremento pari al 36,8% rispetto al 2011, in larghissima misura imputabile al debutto dell'IMU, che da sola vale oltre 23 miliardi di euro. In attesa dei dati definitivi del 2013 (che dovrebbero confermare una sostanziale invarianza del gettito), prende sempre più corpo l'ipotesi che con l'introduzione nel 2014 della TASI il peso del fisco immobiliare crescerà ulteriormente. E' plausibile immaginare effetti devastanti sul mercato.

3.2 Fattori di natura strutturale

- **Calo demografico della popolazione tra i 20 e i 40 anni** - Il primo di questi fattori è certamente il calo demografico della popolazione tra i 20 e i 40 anni, tradizionale bacino "forte" di quanti richiedono un mutuo per acquistare una casa. Il calo di questo target significa il calo del target dei potenziali acquirenti, con l'aggravante che - in base ai dati Istat - siamo di fronte ad un trend destinato a durare, dal momento che nel 2020 questa fascia di popolazione sarà inferiore del 10% rispetto al 2011.
- **Disgregazione dei nuclei familiari** - Altro fattore importante è la disgregazione dei nuclei familiari: una famiglia su quattro è composta da una sola persona, quasi un terzo da due. Se da un punto di vista quantitativo la moltiplicazione dei nuclei (dovuta, appunto, alla loro disgregazione) potrebbe potenzialmente garantire l'aumento della domanda di case, in realtà ciò non avviene a causa del

contestuale calo dei redditi e della necessità di intaccare i risparmi per far fronte ai consumi: la soluzione spesso è la ricerca di opzioni abitative, fra tutte la preferenza dell'affitto all'acquisto.

- **Accresciuta presenza di cittadini stranieri** - Nell'ultimo decennio la quota di stranieri sul totale della popolazione è passata dal 2,7% del 2002 al 7,5% del 2012. Rispetto all'acquisto della casa, le difficoltà di accesso al credito di questa parte rilevante della popolazione sono addirittura maggiori rispetto agli autoctoni, senza contare che – a parità di condizioni economiche – cambiano sia la propensione all'acquisto, sia le esigenze di tipo abitativo.
- **Precarizzazione delle condizioni economiche lavorative** - Il mercato del lavoro italiano - attualmente caratterizzato da un elevato livello di disoccupazione giovanile e di ore di cassa integrazione erogate - dimostra inequivocabilmente una tendenza verso l'aumento della flessibilità e del gap temporale nel passaggio da un'occupazione precaria a una stabile: tutti fattori che limitano (e non poco) qualsiasi decisione di spesa, soprattutto se importanti come l'acquisto dell'abitazione.

4. Alla ricerca dell'equità perduta

Dalla disamina degli elementi sopra descritti, tre appaiono – a nostro avviso – le conseguenze più importanti:

- a) l'evoluzione socio – demografica del Paese rappresenta un rischio per la tenuta del sistema immobiliare;
- b) la proprietà immobiliare perde costantemente valore, anche a causa di un inasprimento della pressione fiscale dovuto all'esplosione e al perdurare della grave crisi economica mondiale: a fronte della contrazione del reddito disponibile, lo stock di patrimonio immobiliare si è rivelato inutile, se non penalizzante;
- c) l'imposta sulla casa non può prescindere dal reddito del proprietario.

Fare tornare a crescere il mercato immobiliare significa non solo rilanciare un settore strategico per l'intero assetto economico del Paese, ma anche fornire risposte adeguate alle dinamiche di cambiamento sociale in atto. A giudizio di Agefis – in accordo con il CNGeGL - per intraprendere questa direzione il punto di partenza non può che essere una revisione organica del catasto in grado sia di superare gli aspetti critici di equità, sia di prevedere meccanismi di applicazione in attuazione al principio costituzionale della capacità contributiva, rilevata attraverso strumenti adeguati come l'ISEE.

CAPITOLO 2 - IL PESO DEI REDDITI E QUELLO DEL PATRIMONIO: VALUTAZIONE DEL NUOVO ISEE

1. Legge Delega: gli interventi sul catasto per correggere le sperequazioni attuali

Tra le finalità della Legge Delega vi è quella di operare una riforma del catasto tale da consentire - attraverso una profonda revisione del sistema estimativo - l'attribuzione a ciascuna unità immobiliare del relativo valore patrimoniale e della rendita, da utilizzare per le diverse tipologie di tassazione al fine di migliorare i livelli corrispondenza ai valori di mercato - e dunque di equità - delle informazioni reddituali e patrimoniali nel settore immobiliare. Ciò significa affiancare al tradizionale sistema delle rendite catastali il reddito figurativo medio ritraibile dalle singole unità immobiliari, un catasto dei valori patrimoniali degli immobili. Tale esigenza è resa sempre più evidente dal progressivo spostamento della tassazione immobiliare dal reddito al patrimonio.

Attualmente, per la determinazione della base imponibile ai fini della tassazione reddituale e patrimoniale viene utilizzata la sola rendita catastale. Non essendo mai stata attuata una revisione generale del sistema di classamento per aggiornare e perequare i redditi delle singole unità immobiliari, nel tempo si è prodotto un progressivo scollamento tra la realtà dei valori del mercato immobiliare e i valori catastali. Nel tentativo di adeguare il valore della rendita catastale determinato con un sistema estimativo non aggiornato, il legislatore ha provveduto:

- ai fini reddituali (IRPEF) a una rivalutazione delle rendite del 5% (art. 3, comma 38, legge 662/1996);
- ai fini patrimoniali all'applicazione di moltiplicatori alle rendite catastali dei terreni e dei fabbricati, così da stabilire il valore minimo da dichiarare ai fini dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e le donazioni e delle connesse imposte ipotecarie e catastali. Il sistema dei moltiplicatori è stato altresì utilizzato per determinare la base imponibile dell'ICI prima e dell'IMU poi.

Con l'introduzione dell'IMU e la rivalutazione dei moltiplicatori utilizzati per determinare la base imponibile patrimoniale, la distanza tra questi ultimi e i corrispondenti valori di mercato si è ovviamente ridotta; dall'altra parte è però aumentata l'inequità. Iniquità che trasferisce i suoi effetti anche sull'accesso alle prestazioni di welfare, dal momento che lo strumento selettivo per l'accesso - l'ISEE - viene determinato tenendo conto anche del patrimonio immobiliare valutato su base catastale.

2. L'insostenibile pesantezza del prelievo immobiliare

Il gettito fiscale sugli immobili (per uso produttivo e abitativo) derivante dalle principali imposte sul possesso, sulla locazione e sulle compravendite nel 2012 è stato di oltre 41 miliardi di euro. Di questi, circa il 65% (quasi 27 miliardi di euro) è riconducibile ad imposte di natura reddituale (IRPEF, IRES) e di natura patrimoniale (IMU).

Nel triennio 2010 - 2012 il prelievo sugli immobili è cresciuto di circa il 3% (9 miliardi di euro), soprattutto per effetto dell'introduzione dell'IMU, che ne ha significativamente mutato la composizione: nel 2010 il 28% del gettito complessivo derivava dall'ICI, nel 2012 il 49% del prelievo è riconducibile ad imposte di natura patrimoniale. Contemporaneamente, per effetto della progressiva sottrazione di imponibile seguito all'introduzione dell'IMU e della cedolare secca, si è ridotta l'incidenza dell'imposizione di natura reddituale (IRPEF), sceso del 30% tra il 2010 e il 2012. In altre parole: se prima dell'introduzione dell'IMU esisteva un sostanziale equilibrio tra imposte di natura reddituale (IRPEF, IRES) e quelle di natura patrimoniale (ICI), ora il prelievo patrimoniale sugli immobili (e in particolare su quelli diversi dalle abitazioni principali) presenta un'incidenza maggiore (cfr. la tabella seguente, tratta da "Gli immobili in Italia - 2012" - Agenzia del Territorio Dipartimento delle Finanze).

Tabella 6.1 Versamenti IMU per tipologia d'immobile

Categorie	Proiezione IMU su base annua (euro)	IMU versata (euro)	% contribuenti	Importo Medio (euro)
Abitazione principale	3.344.591.503	1.693.159.537	68%	205,90
Altri immobili	14.743.823.056	7.378.807.330	62%	978,58
Totale	18.088.414.559	9.071.966.866	100%	761,50

Senza considerare il dato effettivo del versamento IMU 2012 (ben superiore al dato desumibile dalla proiezione annua riportata in tabella), l'81% del prelievo deriva dalla voce "Altri Immobili", mentre il 18,4% del prelievo grava sulle abitazioni principali.

Se vogliamo considerare il prelievo sugli immobili di proprietà delle sole persone fisiche, la tabella riepilogativa è la seguente:

Tabella 6.3: Versamenti IMU persone fisiche per tipologia di immobile

Categorie	Proiezione IMU su base annua (euro)	IMU versata (euro)	% contribuenti	Importo Medio (euro)
Abitazione principale	3.327.891.685	1.685.193.450	70%	205,3
Altri immobili	9.290.579.974	4.647.900.832	61%	642,6
Totale	12.618.471.659	6.333.094.283	100%	546,9

Dalla stessa è possibile desumere alcuni dati di grande importanza nell'ambito della trattazione:

- a fronte di un importo medio di circa 547 euro, la quota per l'abitazione principale (circa 205 euro) è sensibilmente inferiore rispetto a quella dovuta per gli altri immobili (circa 643 euro) per effetto delle detrazioni e della struttura delle aliquote;
- il 70% dei contribuenti persone fisiche che hanno versato l'IMU nel 2012 sono soggetti al pagamento dell'imposta sull'abitazione principale.

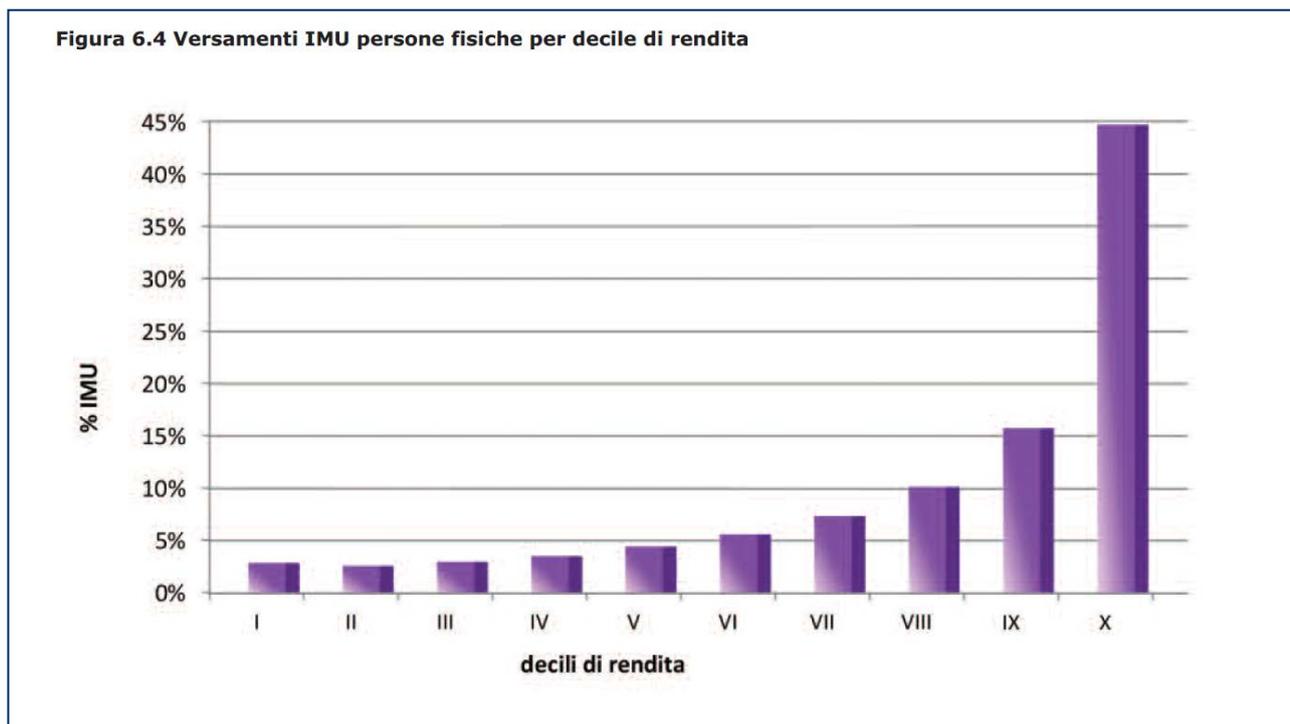
3. La mancata salvaguardia del principio costituzionale di progressività

Di fatto, l'introduzione dell'IMU ha ridotto – e di molto – l'incidenza del prelievo fiscale di carattere reddituale sugli immobili. Il progressivo spostamento del baricentro della tassazione immobiliare dal reddito al patrimonio assume un rilievo di maggiore iniquità non soltanto per l'incapacità del sistema catastale di rappresentare l'effettiva consistenza patrimoniale dell'immobile, ma anche per l'incapacità di rispondere al requisito della progressività della tassazione richiesto dalla Costituzione.

Ai fini IRPEF, il rispetto del criterio della progressività richiesto dall'art. 53 della Carta Costituzionale era garantito dalla progressività delle aliquote e dal sistema delle detrazioni rapportate al reddito: a reddito crescente, le detrazioni calavano fino ad azzerarsi. L'IMU e le imposte di natura patrimoniale che si affiancheranno nel corso del 2014 (TASI) non sono in grado di garantire la progressività delle aliquote,

così come il sistema delle detrazioni fin qui adottato. Tale sistema (200 euro di detrazione fissa per l'abitazione principale, oltre a 50 euro per ciascun figlio convivente fino ai 26 anni di età con un massimo di 400 euro) non ha alcun collegamento con il reddito e, quindi, con le condizioni socio-economiche del contribuente: a parità di rendita catastale, godono della stessa detrazione soggetti con livelli di reddito che possono essere profondamente diversi tra di loro, quindi meritevoli di una diversa attenzione da parte del sistema tributario.

Come dimostra il grafico seguente ("Gli immobili in Italia – 2012" – Agenzia del Territorio) l'unica differenziazione è basata sulla rendita catastale.



Nota metodologica

Le analisi sono effettuate sulla base dei decili di rendita. In ascissa sono riportati i decili dei contribuenti persone fisiche ordinati in base alla rendita catastale degli immobili detenuti; in ordinata la percentuale di gettito IMU. Si osserva che i proprietari dell'ultimo decile sono tenuti al versamento di quasi il 45% dell'IMU complessiva (si può presumere che siano anche i contribuenti con maggior reddito), ma soprattutto che soltanto l'ottavo, il nono e il decimo decile versano una quota di IMU maggiore del 10% del totale.

4. La progressività nella tassazione immobiliare: le proposte AGEFIS per un ruolo funzionale dell'ISEE

L'iniquità derivante dall'utilizzo delle attuali rendite catastali per determinare la base imponibile sommata ad un sistema di detrazioni "fisso" ha determinato un appiattimento dell'imposta. L'introduzione del valore patrimoniale così come configurato dal DDL Delega fiscale contribuirà certamente all'eliminazione degli elementi di iniquità insiti nell'attuale sistema. Tuttavia, trattandosi di un sistema impositivo che non può basarsi su un sistema di aliquote progressive, è necessario che esso venga applicato in relazione alla capacità contributiva del contribuente, così da garantire l'effettiva progressività dell'imposta.

Alcuni Comuni, nel disciplinare l'IMU, hanno previsto aliquote crescenti in base al numero di immobili posseduti. Tale soluzione, però, incontra alcune difficoltà tecniche e pratiche:

- innanzitutto, in moltissime città l'aliquota IMU ordinaria è già all'1,06%, e quindi non c'è margine per individuare rincari, ma solo l'opportunità di prevedere agevolazioni;
- in secondo luogo, la proprietà diffusa e la possibilità di intestare gli immobili ai familiari tende a vanificare la misura, nel corso del tempo;
- in terzo luogo, una tassazione così strutturata finisce per risultare iniqua nel caso di contribuenti che hanno ereditato quote di proprietà o diritti reali su immobili;
- infine, considerare solo il numero dei fabbricati e non il loro valore è sicuramente iniquo, ma gli attuali valori catastali sconsigliano un utilizzo in questa direzione.

Più opportuno appare allora operare attraverso un sistema di detrazioni o franchigie collegato alla situazione socio-economica e reddituale del contribuente. A nostro avviso, l'unico strumento in grado di svolgere tale funzione è l'ISEE, rapportato all'ampiezza della composizione del nucleo familiare.

L'indicazione di AGEFIS è che il sistema attuale, caratterizzato da detrazioni o franchigie "fisse", vada sostituito da un sistema di detrazioni o franchigie "modulate" in funzione dell'indicatore ISEE, in modo che (a differenza di quanto avviene oggi) anche a parità di rendita vi possa essere un differente livello impositivo, che tenga conto della necessità di agevolare le situazioni di maggiore necessità.

Anche in questo ambito, le esperienze adottate a livello comunale per disciplinare l'IMU mostrano un primo utilizzo "sul campo" e "dal basso" dell'indicatore ISEE. Fin dal 2012, una minoranza di Comuni ha utilizzato l'ISEE come parametro in base al quale applicare, a seconda dei casi:

- riduzioni dell'aliquota IMU sull'abitazione principale;
- maggiorazioni della detrazione base di 200 euro sull'abitazione principale.

E' altresì evidente che, affinché l'indicatore possa svolgere al meglio la sua funzione, anche la valorizzazione della componente patrimoniale all'interno dell'indicatore dovrà avvenire sulla base del valore patrimoniale e non più sulla base della rendita catastale, seppur maggiorata con specifici moltiplicatori.

L'ISEE, quindi, oltre a svolgere la tradizionale funzione di valutazione della situazione economica di coloro che richiedono prestazioni sociali agevolate, può essere utilizzato per introdurre nella componente patrimoniale della tassazione immobiliare quei tratti di progressività e capacità contributiva già presenti nella componente reddituale. Tra l'altro, la flessibilità del suo utilizzo può consentire di cogliere le specificità dei diversi contesti territoriali.

Il nuovo ISEE, recentemente approvato dal Consiglio dei Ministri, promette maggiore equità sociale e contrasto agli abusi; per renderlo operativo occorrono ancora una serie di passaggi, tra i quali l'introduzione di eventuali correttivi. Il nostro auspicio è che tra questi possano trovare posto modalità di valutazione più equa ed efficace delle condizioni economiche del nucleo familiare.

CAPITOLO 3 - IL PESO DELLA CASA NEL NUOVO ISEE

1. I costi dell'abitare nel nuovo ISEE

Nonostante gli ultimi dati Istat (Annuario Statistico 2012) confermino ancora una volta come gli italiani siano un popolo di proprietari di casa - il 72,4% delle famiglie possiede l'abitazione in cui vive, mentre a pagare un canone di locazione è solo il 18% - è presumibile che le dinamiche in atto nella consistenza del patrimonio immobiliare all'interno della ricchezza delle famiglie italiane possano in qualche modo modificare tale rapporto (cfr. i dati riportati nel Capitolo 1 – "Gli italiani e il patrimonio immobiliare: uno scenario in evoluzione").

In tal senso il nuovo ISEE - nella logica della valorizzazione del patrimonio immobiliare – introduce l'equiparazione nel riconoscimento dei costi dell'abitare tra i proprietari di abitazione e gli inquilini in locazione. Infatti, nella disciplina previgente la franchigia relativa all'abitazione di proprietà, pur tenendo conto della valorizzazione del 20% del patrimonio immobiliare ai fini dell'indicatore della situazione economica, risulta avere un effetto in termini di riduzione dello stesso pari al doppio delle deduzione massima consentita a fronte delle spese per l'affitto.

Il nuovo ISEE potrebbe risultare altresì utile anche nella individuazione delle condizioni di disagio sociale a fronte delle quali, ai sensi della legge 8 febbraio 2007, n. 9 scatta la sospensione dei provvedimenti di rilascio esecutivo per finita locazione nei Comuni ad alta tensione abitativa.

Da un punto di vista tecnico, l'utilizzo dell'ISEE appare particolarmente promettente perché consentirebbe di superare molte delle storture nell'ambito della tassazione IMU legate alla distribuzione dei diritti reali all'interno del nucleo familiare effettivo. Nozione, quest'ultima, che non sempre coincide con quella di famiglia fiscale. Per inquadrare il problema, basti pensare alla disciplina dell'IMU in caso di residenze disgiunte tra coniugi, poi culminata nella scelta di concedere una doppia agevolazione per l'abitazione principale nel caso di residenze situate in Comuni diversi.

Il vantaggio dell'ISEE è che, innanzitutto, sarebbero conteggiati tutti gli immobili di proprietà dei componenti della famiglia, a prescindere dal requisito della residenza. Per fare un esempio concreto, un soggetto che vive in affitto e possiede una seconda casa, ai fini IMU oggi è considerato alla pari di un soggetto che vive in una casa in comodato e possiede ugualmente una seconda casa. L'ISEE, invece, fotografa in modo differente i due soggetti (naturalmente, a parità di tutte le altre variabili), consente di portare in deduzione dal reddito conteggiato ai fini dell'indicatore le spese documentate per canoni di locazione. Con opportuni correttivi, l'indicatore potrebbe fotografare correttamente anche le spese sostenute per i figli che studiano fuori sede all'università, ad esempio, aumentando ulteriormente la sua capacità descrittiva.

2. Coniugare efficienza ed equità: alcune proposte operative

Senza entrare nel merito di scelte che competono al legislatore e alle amministrazioni locali, si può osservare che l'ISEE consentirebbe di discriminare correttamente tutta una serie di situazioni che oggi sono tassate in modo indistinto. Così, solo per indicare alcune ipotesi di lavoro, l'ISEE potrebbe essere utilizzato per determinare la spettanza e/o l'importo di:

- agevolazioni sull'abitazione principale;
- agevolazioni per i soggetti che possiedono uno o più immobili di modesto valore in cui non risiedono;
- agevolazioni per i soggetti che sostengono spese di locazione in favore di uno o più componenti del nucleo familiare;

- agevolazioni per i soggetti che, a prescindere dal numero di immobili posseduti, presentino situazioni di forte disagio (reddito assente o molto basso, presenza di portatori di handicap, presenza di forti spese sanitarie per malattie croniche, eccetera);
- agevolazioni per i soggetti che possiedono uno o più immobili concessi in comodato a parenti entro un certo grado;
- agevolazioni per i soggetti che possiedono uno o più immobili concessi in locazione a famiglie con un indicatore ISEE particolarmente contenuto, eventualmente a canone ridotto.

È opportuno rilevare che la disciplina della TASI, il nuovo tributo sui servizi indivisibili, per quanto non ancora definitiva, pare andare nella direzione di concedere ai Comuni la più ampia autonomia nella definizione di sconti e agevolazioni d'imposta già dal 2014. L'implementazione dell'ISEE, dunque sarebbe possibile già da quest'anno, e la direzione intrapresa è sicuramente quella corretta.

Sul punto, però, è bene rilevare che sarebbe opportuno che venisse definita a livello nazionale una cornice minima di possibili agevolazioni e di situazioni a cui ricollegarle. Altrimenti, il rischio è che le scelte a livello locale vengano declinate secondo un numero eccessivo di opzioni, compromettendo la possibilità di un confronto effettivo della bontà delle diverse politiche fiscali comunali da parte dei cittadini, che è poi il fine ultimo del federalismo fiscale.

CAPITOLO 4 - LA RIFORMA DEL CATASTO: PROPOSTE OPERATIVE

1. La stima fiscale degli immobili: realtà a confronto

La stima fiscale degli immobili è tradizionalmente legata all'ordinamento giuridico, al sistema economico e al quadro sociale di un paese. Nel settore immobiliare insistono interessi, diritti, affari e situazioni consolidate storicamente in differenti contesti politici e culturali, con implicazioni nella sfera fiscale. In Europa vi sono paesi in cui il settore immobiliare presenta livelli diversi di evoluzione; indicativamente l'Inghilterra, la Germania e la Francia in vario modo possono dirsi più avanzati nel settore della fiscalità immobiliare rispetto, ad esempio, agli ex paesi dell'Est e alla Grecia. Questi ultimi, peraltro, sono in transizione verso i modelli e gli schemi di quelli più avanzati: basti pensare ai processi di costituzione *ex novo* di sistemi catastali in alcuni stati degli ex paesi dell'Est, in paesi del centro Africa e dell'America latina. Si tratta di moderni sistemi catastali che basano le stime su software di rilevazione e di calcolo e su sistemi georeferenziati (*Computer Assisted Mass Appraisal, Automated Valuation Model*) e si ispirano agli standard catastali internazionali (*International Association of Assessing Officers*).

Le stime catastali degli immobili appartengono alle stime su larga scala (*mass appraisal*), che riguardano il processo di valutazione di un insieme di immobili, svolto utilizzando dati immobiliari comuni, metodologie estimative standard, test di verifica statistica e di controllo dei risultati. Gli immobili oggetto della stima sono diversi per tipologie e destinazioni (tutte le unità immobiliari di un edificio, di un quartiere, di un comune, ecc.) e sono stimati singolarmente.

2. Gli standard estimativi

Le valutazioni catastali differiscono dalle altre valutazioni perché applicano i procedimenti di stima su larga scala secondo le proprie finalità. Così, ad esempio, le stime catastali sono aggiornate in modo periodico (per cicli) e non istantaneamente; la precisione delle stime catastali è funzione delle risultanze inventariali: più queste sono precise, più la stima è esatta e minore è il contenzioso.

Secondo gli standard estimativi, gli approcci per stimare i canoni di mercato di un immobile sono essenzialmente: i modelli di tipo statistico e statistico estimativo e il metodo del confronto di mercato.

Il problema della stima catastale prefigura ampie possibilità d'impiego dell'analisi statistica. In presenza di campioni di dati immobiliari sufficientemente numerosi e completi, si possono usare varie metodologie d'indagine, tra le quali è preminente l'analisi di regressione (*MRA*), che è un procedimento di statistica multivariata che pone una relazione funzionale tra il reddito catastale e le diverse caratteristiche che lo influenzano. L'*MRA* stima l'immobile o gli immobili oggetto di valutazione attraverso l'interpolazione della funzione di regressione in corrispondenza delle caratteristiche possedute da ciascun immobile. Nel campo delle stime su larga scala vi sono numerosi altri modelli statistici, molti basati sulla *MRA*, altri sulle analisi *multilevel* (quartiere, strada, isolato), le *artificial neural networks*, la *fuzzy logic*, la *rough set theory*.

3. Proposte operative: l'impiego dell'analisi statistico-estimativa per la revisione degli estimi

In considerazione dell'attuale momento storico-sociale, AGEFIS – in accordo con il CNGeGL – propone di impiegare l'analisi statistico-estimativa per la necessaria (e urgente) revisione degli estimi. Prescindendo – in questa sede – di spiegare in maniera analitica il funzionamento del modello, accenniamo al fatto che tale metodologia prevede un procedimento di stima su larga scala degli immobili in riferimento ad un impianto formale basato sulle microzone e sui fattori posizionali e edilizio.

Ciascuna microzona può essere suddivisa in ambiti di mercato. La rilevazione delle quotazioni dei redditi può essere desunta dall'archivio dei contratti di locazione registrati, oppure dalle quotazioni della

microzona (massima, media, minima) e dalle quotazioni dell'OMI dell'Agenzia delle Entrate. Le funzioni di stima, predisposte per gli ambiti e sub-ambiti di mercato, permettono di stimare per interpolazione le rendite di tutti gli immobili ricadenti nei suddetti ambiti e sub-ambiti.

Il modello di revisione proposto è in grado di garantire:

- trasparenza operativa ai contribuenti;
- efficienza organizzativa;
- equità nelle valutazioni catastali.

Presupposti indispensabili per rendere il catasto italiano tra i migliori a livello internazionale; un sicuro e duraturo investimento per il futuro, grazie al quale sarà possibile definire politiche fiscali adeguate, trasparenti ed eque.

CONCLUSIONI

Gli ultimi anni hanno visto una costante evoluzione nel campo della fiscalità immobiliare; di questa evoluzione è possibile cogliere – a nostro avviso – tre tendenze:

1. Il quadro di forte incertezza normativa - caratterizzato da continui cambiamenti di disciplina, spesso di dettaglio e privi di una coerenza d'insieme – nel quale sono stati costretti a muoversi i contribuenti, i professionisti e le imprese.
2. Il generale incremento della tassazione, sul quale esistono diverse stime di fonte non ufficiale, ma rispetto al quale può essere sufficiente richiamare qui il dato ufficiale sul gettito ICI 2011 (9,9 miliardi) a confronto con il gettito IMU 2012 (23,7 miliardi, poi arrivati a 24 per effetto delle code di versamenti di competenza del 2012 eseguiti nel corso del 2013).
3. La presenza di misure fiscali di favore (cedolare secca, imposta di registro sulla prima casa ulteriormente ridotta per quasi tutte le transazioni dal 1° gennaio 2014) ma relegate a livello settoriale, prive di sistematicità e spesso annullate dai rincari generali del prelievo sul possesso di immobili.

A questi tre elementi va aggiunta l'inadeguatezza dei valori catastali su cui sono calcolate sia le imposte sul possesso che quelle sui trasferimenti tra privati. Inadeguatezza che genera sperequazioni nella distribuzione di un prelievo crescente.

In questo scenario, la prima contromisura da adottare è una rapida e incisiva riforma del catasto. Fermo restando la validità di quanto disposto nella "Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita", da più parti viene sottolineata l'esigenza di attuare la riforma in tempi non troppo ampi, auspicabilmente inferiore al termine dei cinque anni emerso nelle audizioni *ad hoc*.

Con l'obiettivo di fornire un contributo utile in questa direzione, AGEFIS ha indicato nel presente documento le linee-guida della metodologia ritenuta più idonea dal CNGeGL in relazione all'attuale contesto socio-economico; tale metodologia è fondata su un procedimento di stima su larga scala degli immobili di tipo statistico-estimativo, in grado di utilizzare l'impianto formale basato sulle microzone e sui fattori posizionali ed edilizio (cfr. Capitolo 4 – "La riforma del catasto: proposte operative").

Una siffatta proposta - contemplando *in nuce* la partecipazione dei geometri professionisti al processo di revisione degli estimi in virtù delle specifiche competenze in materia – è in grado di:

- assicurare l'applicazione di un modello estimativo innovativo, grazie al quale fornire risposte adeguate ai cambiamenti di natura demografica e sociale in atto nel Paese;
- allineare lo standard valutativo italiano a quelli internazionali;
- ridurre sensibilmente i tempi stimati (non meno di cinque anni) per la realizzazione della riforma del catasto, a tutto vantaggio della collettività che in tempi brevi potrebbe beneficiare del superamento di un metodo di stima obsoleto e inadeguato.

Nelle more di questa riforma – e quale suo naturale completamento – non si può non sottolineare la necessità di un intervento di riordino complessivo delle politiche abitative e della fiscalità immobiliare. Non è nostra ambizione quella di sostituirci alle scelte del legislatore, ma è nostro obiettivo definire alcuni aspetti tecnici di cui sarebbe opportuno tenere conto nella ridefinizione del prelievo e delle norme che lo regolano.

A giudizio di AGEFIS, potrebbe essere utile privilegiare alcune specifiche linee di indirizzo:

Revisione delle politiche impositive - Più che da una lista dei desideri dei diversi stakeholders, il riordino della fiscalità immobiliare dovrebbe partire dalla cifra complessiva che le casse pubbliche – a

livello locale e centrale – intendono trarre dal settore immobiliare, inteso come: a) possesso degli immobili; b) trasferimento degli immobili; c) locazione degli immobili. Definite le risorse, si potrebbe modulare il prelievo dei diversi tributi partendo dalle basi imponibili: il valore imponibile a fini IMU, il volume delle compravendite, i redditi da locazione dichiarati. A questo punto, definite le aliquote “base” che consentono di raggiungere l’obiettivo di gettito di cui ha bisogno lo Stato, bisognerebbe individuare una serie di soggetti o situazioni che si intende agevolare, in base alle valutazioni politiche del legislatore. Dopodiché, si dovrebbe stimare il mancato gettito derivante dalle agevolazioni e alzare le aliquote “base” in modo tale da raggiungere gli obiettivi di gettito. Un processo del genere, se svolto in modo trasparente – anche con l’ausilio dell’indicatore ISEE – consentirebbe al decisore politico di assumere le proprie scelte considerando tutte le variabili in gioco e rendendo evidenti ai cittadini le ragioni delle scelte.

Interventi di housing sociale - Negli ultimi anni il disagio abitativo è cresciuto costantemente, investendo anche le fasce di reddito medio o medio-basso, oltre alle tradizionali categorie sociali svantaggiate: famiglie e giovani coppie a basso e monoreddito, studenti, anziani e immigrati regolari. Poiché l’accesso alla proprietà o alla locazione è sempre più difficile, soprattutto a causa delle trasformazioni socio-demografiche delle strutture familiari e la crescita dei processi di precarizzazione del lavoro, è urgente e necessario ampliare l’offerta di abitazioni di edilizia residenziale pubblica, che oggi soddisfa appena l’8% della domanda.

Nuove politiche migratorie - Una revisione delle politiche migratorie nazionali consentirebbe di bilanciare il decremento della popolazione e, conseguentemente, di incrementare il flusso della domanda immobiliare. A tale proposito, alcune analisi svolte a livello locale hanno messo in evidenza come nel periodo 2002-2007 la domanda immobiliare da parte degli immigrati ha spinto al rialzo le quotazioni immobiliari a valori attribuibili alla domanda da parte di nativi.

Riqualificazione urbana - Gli ultimi anni hanno visto l’introduzione di misure di successo (le detrazioni fiscali per il recupero edilizio e il risparmio energetico, ora prorogate a tutto il 2014 nella versione del 50 e 65% dalla legge di stabilità) e di altre misure dai risultati più incerti e disomogenei su base territoriale (il piano casa per ampliamenti e demolizioni con ricostruzione; la semplificazione delle procedure edilizie). Ciò che è sicuramente mancato, invece, è stata la stabilità nel tempo degli incentivi fiscali e la capacità di estenderli a interventi di vera e propria riqualificazione urbana e non di semplice recupero edilizio. In questo senso, è auspicabile un effettivo snellimento delle procedure a livello comunale, che consenta di ottimizzare lo sfruttamento della leva urbanistica per rendere economicamente sostenibili interventi complessi come quelli di riqualificazione urbana, che spesso comportano anche il risanamento ambientale e la bonifica di aree ex industriali o degradate.

Nella consapevolezza che gli argomenti trattati nel presente documento chiamano direttamente in causa i geometri in virtù delle spiccate competenze catastali ed estimative, AGEFIS – in accordo con il CNGeGL – ritiene doveroso che tale professionalità si ponga al servizio della politica e della società per fornire indicazioni su correttivi tecnicamente praticabili e avanzare proposte di operatività concreta, applicabili alla realizzazione della riforma.

Il Presidente

Mirco Mion