



*Senato della Repubblica
VI Commissione Finanze e Tesoro*

*Indagine conoscitiva sul tema della tassazione
degli immobili*

*AUDIZIONE DEL DIRETTORE DELL'AGENZIA DELLE ENTRATE
DR. ATTILIO BEFERA*

4 GIUGNO 2013

1. CONSISTENZA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE ITALIANO

Il patrimonio immobiliare italiano è assai ampio e diversificato. La Banca d'Italia, con riferimento alle abitazioni, ai fabbricati non residenziali e ai terreni, stima un valore della ricchezza patrimoniale pari a circa 5.600 miliardi di euro, quasi 3,6 volte il PIL italiano.

In termini di numero di immobili, con riferimento al 31 dicembre 2012, le unità immobiliari iscritte al Catasto Edilizio Urbano sono circa 70,5 milioni, di cui 61,6 con rendita catastale attribuita complessivamente pari a 35,7 miliardi di euro (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito).

Il maggior numero di unità immobiliari urbane è rappresentato dalle abitazioni, pari a circa 34 milioni (55 per cento del totale), per una rendita catastale complessiva pari a oltre 16 miliardi di euro (45 per cento del totale).

Considerevole è anche il numero degli immobili a destinazione commerciale e pertinenze, pari a oltre 25 milioni (41 per cento del totale), per una rendita catastale complessiva di oltre 5,8 miliardi di euro (16 per cento del totale).

È interessante, infine, evidenziare che all'esiguo numero di immobili a destinazione speciale, (es. opifici, capannoni industriali, alberghi, etc.) - 1,4 milioni (poco più del 2 per cento del totale) - è collegata una rendita catastale complessiva di oltre 10 miliardi di euro (29 per cento del totale).

Sempre con riferimento al 31 dicembre 2012, le particelle iscritte al Catasto Terreni sono circa 83,6 milioni, di cui circa 60 milioni soggette a tassazione con redditi complessivi pari a 1,65 miliardi di euro, di cui 1 riferito a redditi dominicali e 0,65 a redditi agrari.

2. LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI NEL SISTEMA FISCALE ITALIANO

2.1. LA PROPRIETÀ IMMOBILIARE COME PILASTRO DELLA NOSTRA CULTURA

È noto come la questione immobiliare sia, da sempre, al centro di un acceso dibattito le cui implicazioni sono talmente tanto vaste- da quelle storiche a quelle giuridiche, da quelle etico-sociali a quelle strettamente fiscali- che sarebbe impossibile proporne una sintesi.

D'altro canto, non è questa la sede per discutere di come la proprietà immobiliare sia storicamente concepita come forma suprema di ricchezza tanto da porre oggi al centro dell'emergenza sociale, accanto ai temi del lavoro e del rilancio dell'economia, la questione immobiliare e più in particolare la questione "casa", diritto che pur non nominato espressamente dalla Costituzione, appartiene da sempre alla tutela dell'individuo in quanto tale.

Prova ne è l'interesse che da sempre il legislatore ha riservato al comparto immobiliare; e ciò non solo se si guarda alle manovre che afferiscono in maniera diretta ed immediata agli immobili, (penso alla travagliata stabilizzazione della agevolazione prima casa negli anni 80 o al fermento normativo degli ultimi anni, segnati, ma solo per fare dei pochi esempi ancorati alla "casa", che è una piccola fetta del comparto immobiliare, dalla introduzione della cedolare secca sulle locazioni, dalla istituzione dell'Imposta municipale, oggi oggetto di un vivo dibattito, dal crescente interesse per l'*housing* sociale) ma anche se si guarda a tutte le manovre che, pur finalizzate al rilancio dell'economia e del lavoro, si pongono sempre in relazione indiretta con il bene primario per eccellenza, l'immobile (penso alla stabilizzazione della detrazione per lavori di ristrutturazione, ad oggi oggetto di ulteriori interventi agevolativi, penso alle recenti novità intervenute in tema di *edilizia* abitativa).

2.2. LA TASSAZIONE IMMOBILIARE IN ITALIA: IL MODELLO DI ANALISI

La descrizione del funzionamento della fiscalità immobiliare nel nostro Paese è operazione assai ardua, considerata la complessità dei profili a cui ho cercato di fare brevemente riferimento prima ed il sempre vivo interesse del legislatore, ed impone, pertanto, la scelta di un metodo di analisi che garantisca una illustrazione chiara ed esaustiva del quadro normativo vigente.

I criteri di suddivisione di questo lavoro potrebbero essere diversi, a seconda che si intenda privilegiare:

- il comparto impositivo (imposte dirette- volte cioè a colpire manifestazioni dirette ed immediate di ricchezza come, in primis, il reddito - ed imposte indirette- volte a colpire manifestazioni secondarie e mediate di ricchezza, come il consumo)
- la relazione del bene con l'eventuale attività d'impresa ovvero con l'esercizio di un arte o professione da parte del soggetto titolare;
- la peculiare natura dei soggetti titolari (penso, ad esempio, agli immobili detenuti dagli enti non commerciali per i quali la determinazione del reddito viene operata con regole particolari ovvero ai fondi immobiliari o anche alle società di investimento immobiliare quotate);
- la singola relazione del possessore del bene con particolare riferimento a situazioni, per così dire, "statiche" (proprietà o, più in generale, possesso dell'immobile) e situazioni "dinamiche" (il trasferimento a titolo oneroso ovvero a titolo gratuito del bene).

È innegabile che un cenno a parte meriti poi la disciplina fiscale dei contratti di locazione per i quali rivivono gran parte di quelle specifiche situazioni cui ho fatto appena ora cenno (con particolare riguardo ai comparti impositivi- imposte dirette e imposte indirette- ed alla differenza tra locazioni stipulate al

di fuori dell'esercizio di un'attività di impresa, arte o professione e locazioni in regime d'impresa)

2.3. LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI: UN QUADRO DI SINTESI

Come accennato, gli immobili rilevano, nel nostro ordinamento giuridico, sotto vari profili.

L'analisi di tutti questi profili, stante la complessità della fiscalità immobiliare, è incompatibile col tempo a disposizione, specie se si pensa che un capitolo a sé andrebbe dedicato a tutti quei soggetti che sono difficilmente riconducibili alle categorie generali cui posso fare brevemente cenno o a causa delle particolari regole di determinazione del reddito, come gli enti non commerciali, o in considerazione della peculiare e qualificata relazione con gli immobili, come i fondi immobiliari e le società di investimento immobiliare quotate.

In tale ottica, per un'analisi puntuale e dettagliata, faccio rimando all'allegato tecnico consegnato alla Commissione.

Volendo offrire una panoramica estremamente generale sulla tassazione immobiliare in Italia, ho già fatto cenno alla circostanza che una prima chiave di lettura è determinata dalla fattispecie a cui si fa riferimento, ossia la proprietà o il possesso, il trasferimento a titolo gratuito e il trasferimento a titolo oneroso. Per ciascuna di queste situazioni occorre, tuttavia, tenere in considerazione se la proprietà o il possesso ovvero il trasferimento avvengano in regime d'impresa, il quale rileva ai fini dell'applicazione di regole diverse, sia sotto il profilo reddituale, sia sotto il profilo dei tributi indiretti.

Come noto, la proprietà o il possesso del bene rilevano tanto ai fini reddituali quanto ai fini patrimoniali; sotto il primo profilo, gli immobili concorrono alla formazione del reddito della persona fisica non esercente attività d'impresa o come redditi fondiari- dei terreni o dei fabbricati- sulla base delle risultanze catastali (secondo il criterio del reddito medio ordinario) ovvero in altri casi-

ad esempio se si tratta di immobili non censiti in catasto con attribuzione di rendita ovvero per gli immobili situati all'estero- come redditi diversi. Sempre ai fini reddituali, ove la proprietà o il possesso del bene siano riconducibili ad un soggetto- persona fisica o meno- esercente attività di lavoro autonomo o d'impresa, l'immobile rileva secondo le diverse regole proprie di queste ultime categorie; nell'ambito dell'impresa, poi, il concorso alla formazione del reddito dipende dalla qualificazione del bene alla stregua di bene merce (oggetto, cioè, dell'attività d'impresa), bene strumentale (bene, cioè, diverso dal bene merce) ovvero bene patrimonio. Sotto il profilo patrimoniale, è noto a tutti come con la recente introduzione dell'IMU si sia inteso colpire, secondo le regole proprie dell'imposizione reale, il possesso di immobili, ivi compresa l'abitazione principale e relative pertinenze. La base imponibile è determinata a partire dalla rendita catastale o dal valore venale del bene.

Per quanto attiene ai trasferimenti di immobili, occorre in primo luogo distinguere tra trasferimento a titolo oneroso e trasferimenti a titolo gratuito, distinzione che assume un particolare rilievo non tanto ai fini reddituali- nel cui contesto le cessioni e le destinazioni a finalità estranee sono tendenzialmente allineate- quanto ai fini dell'imposizione indiretta.

Le plusvalenze derivanti dalle cessioni a titolo oneroso di immobili da parte di persone fisiche che non esercitano attività d'impresa costituiscono, di norma, redditi diversi; la tassazione delle plusvalenze riguarda i terreni e i fabbricati ed è destinata a colpire gli investimenti immobiliari posti in essere con intento speculativo, cioè gli acquisti di immobili seguiti da successiva rivendita a titolo oneroso degli stessi beni a prezzi più alti.

Nel contesto, invece, dell'esercizio di impresa i componenti positivi (o negativi) derivanti dal trasferimento a titolo oneroso dei beni immobili relativi all'impresa concorrono alla formazione del relativo reddito o come ricavi o come plusvalenze (o minusvalenze), in ragione della qualificazione del bene immobile alla stregua di bene merce, bene strumentali e bene patrimonio

illustrata in precedenza.

Se, ai sensi dell'articolo 85 del TUIR, costituiscono ricavi i proventi derivanti dalla cessione dei beni alla cui produzione o scambio è diretta l'attività d'impresa, costituiscono plusvalenze (o, a contrario minusvalenze) i componenti derivanti dal trasferimento dei beni diversi da quelli merce (e quindi beni strumentali e beni patrimonio).

Dal punto di vista dell'imposizione indiretta, invece, il trasferimento a titolo oneroso del bene può determinare, a seconda di diversi parametri, tra cui principalmente le caratteristiche del soggetto cedente, ma anche la tipologia del bene ceduto- area fabbricabile, terreno agricolo, immobile abitativo o immobile strumentale-, l'applicazione dell'imposta di registro (tradizionale imposta d'atto che colpisce le cessioni effettuate dai soggetti a titolo privato) ovvero dell'IVA (imposta sui consumi applicata principalmente nel contesto dell'esercizio dell'impresa, arte o professione). I due tributi sono tendenzialmente alternativi, nel senso che laddove la cessione rientri nel campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto (anche in regime d'esenzione) l'imposta di registro si applica in misura fissa (168 euro) quale corrispettivo del servizio di registrazione dell'atto da parte degli uffici dell'Agenzia.

Come accennato, la circostanza che il trasferimento del bene avvenga a titolo gratuito rileva non tanto ai fini reddituali quanto ai fini dei tributi indiretti, nel cui contesto non rileva più l'alternatività tra IVA e imposta di registro quanto l'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni, la cui finalità è, per l'appunto, quella di colpire i trasferimenti non solo liberali, ma più in generale privi del carattere della onerosità. L'imposta, in linea estremamente generale, prevede delle aliquote e franchigie differenziate a seconda del rapporto di coniugio o del grado di parentela intercorrente tra la persona deceduta e l'erede, oppure tra il donante ed il beneficiario.

Un cenno finale merita, da ultimo, la complessa disciplina delle locazioni di immobili. I contratti di locazione rilevano ai fini dell'applicazione delle imposte sui redditi, sia se la locazione avviene al di fuori del contesto dell'impresa sia se si tratta di immobili relativi all'impresa; la differenza più rilevante è determinata dalla possibilità di optare solo nel primo caso per il nuovo regime della cedolare secca, sistema di tassazione alternativo rispetto al regime ordinario di tassazione del reddito fondiario ai fini IRPEF cui è possibile accedere tramite opzione e che sostituisce l'IRPEF e le relative addizionali, l'imposta di registro (che sarebbe del 2 per cento) e l'imposta di bollo (14,62 per ogni foglio). La base imponibile della cedolare secca è costituita, per espressa previsione dal canone di locazione annuo stabilito dalle parti.

2.4. IMPOSTE E TASSE PER EROGAZIONE DEI SERVIZI IPOTECARI E CATASTALI E TRIBUTI SPECIALI CATASTALI

Per l'erogazione dei servizi ipotecari e catastali sono dovute tasse e imposte ipotecarie, nonché tributi speciali catastali.

I dati riferiti al 2012 evidenziano un importo complessivo degli incassi pari a 820 milioni di euro, di cui circa 438 riscossi direttamente dall'Agenzia, soprattutto relativamente ai servizi catastali, che rappresentano il 92 per cento delle riscossioni. La principale forma di pagamento dei servizi ipotecari, infatti, è costituita dai modelli F23 e F24.

3. VALORE DELLA BASE IMPONIBILE TEORICA

I dati reddituali degli immobili iscritti al catasto edilizio urbano e al catasto terreni (si parla di rendite per gli immobili urbani e di redditi, dominicale e agrario, per i terreni) vengono utilizzati per il calcolo delle basi imponibili su cui sono calcolate le imposte immobiliari.

Con riferimento *all'Imposta Municipale Propria (IMU)*, il valore - calcolato applicando i coefficienti di cui all'art. 13, commi 4 e 5, del decreto legge 6

dicembre 2011, n. 201 - della base imponibile teorica, vale a dire senza considerare le esenzioni e deduzioni di legge, è pari a:

- 4.285 miliardi di euro per le unità immobiliari urbane;
- 163 miliardi di euro per i terreni agricoli .

Il Valore della base imponibile teorica *ai fini delle imposte sui redditi*, è calcolato rivalutando il valore complessivo delle rendite delle unità immobiliari urbane del 5 per cento, nonché del 70 per cento e del 80 per cento, rispettivamente, i redditi dominicali e agrari dei terreni, ed è complessivamente pari a 40,4 miliardi di euro, così distribuiti:

- 37,5 miliardi di euro per le unità immobiliari urbane;
- 1,8 miliardi di euro per i redditi dominicali dei terreni;
- 1,1 miliardi di euro per i redditi agrari dei terreni.

4. LA RIFORMA DEL CATASTO: LE ATTUALI INIQUITÀ E L'ESIGENZA DI NUOVI ESTIMI CATASTALI

4.1. IL SISTEMA CATASTALE VIGENTE

Un nodo storico e sicuramente complesso del sistema tributario italiano in ambito immobiliare è quello legato alla auspicata riforma del sistema estimativo catastale.

Il Catasto Edilizio Urbano fu istituito nel 1939, ma è entrato in vigore solo nel 1962.

Le rendite attualmente attribuite alle unità immobiliari urbane sulla base del vigente modello di classamento, fanno rilevare una diffusa iniquità, essenzialmente riconducibile:

- all'inadeguatezza delle attuali categorie catastali;
- alla presenza di zone censuarie eccessivamente ampie e ad un periodo di riferimento di oltre venti anni fa (l'ultima revisione generale delle

tariffe d'estimo - limitatasi, nel rispetto della normativa vigente, a una semplice rivalutazione delle tariffe stesse - è del 1990);

- o alla persistenza di classamenti effettuati in fase di impianto del sistema catastale.

In definitiva, non è mai stata attuata una revisione generale del classamento, per aggiornare e perequare i redditi delle singole unità immobiliari e, di conseguenza si è prodotto, nel tempo, un progressivo scollamento tra la realtà dei valori catastali e i valori del mercato immobiliare.

L'insieme delle distorsioni ha effetti sul livello di equità della tassazione.

Con l'introduzione dell'IMU e la rivalutazione dei coefficienti che consentono il passaggio dalle rendite catastali (rimaste invariate) ai valori imponibili patrimoniali degli immobili, si è ridotta ovviamente la distanza tra questi ultimi e i corrispondenti valori di mercato; d'altra parte, è aumentata l'iniquità.

A completare il quadro, si deve aggiungere che lo strumento selettivo per l'accesso alle prestazioni di *welfare* è l'«Indicatore della Situazione Economica Equivalente» (il c.d. ISEE), che viene determinato tenendo conto anche del patrimonio immobiliare valutato su «base catastale».

Una valutazione catastale iniqua degli immobili trasferisce, dunque, i suoi effetti anche sull'accesso alle prestazioni di *welfare*.

Per i motivi sopra esposti, il Legislatore ha avvertito, da tempo, l'esigenza di una riforma strutturale del sistema estimativo catastale volta ad assicurare equità e perequazione nel sistema di tassazione degli immobili.

In particolare, nel corso dell'ultima legislatura è stato presentato un disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale (A.C. 5291, presentato il 18 giugno 2012) che, tra l'altro, prevedeva la riforma del catasto e di cui si forniranno più ampi cenni nel prosieguo.

Tale disegno di legge è stato approvato in prima lettura dalla Camera il 12 ottobre 2012; tuttavia il Senato non ha concluso l'iter del provvedimento per la chiusura anticipata della legislatura.

4.2. LE ATTIVITÀ POSTE IN ESSERE, IN ATTESA DELLA RIFORMA DEL SISTEMA ESTIMATIVO, PER RECUPERARE ALCUNI DEI LIMITI DELL'ATTUALE SISTEMA

Nelle more di una complessiva riforma del sistema estimativo, il Legislatore ha cercato di porre rimedio ad alcuni limiti dell'attuale sistema – quali quelli connessi al mancato aggiornamento catastale cui i proprietari di immobili sono tenuti in caso di nuove costruzioni, ristrutturazioni o riqualificazioni edilizie – emanando i commi 335 e 336 dell'articolo 1 della legge 31 dicembre 2004, n. 311.

Tali norme prevedono, tramite la collaborazione tra Comuni e Agenzia, il riclassamento di intere microzone dei territori comunali nelle quali il rapporto tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale si discosti significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, ovvero di singole unità immobiliari, nel caso in cui sia stata verificata la sussistenza di variazioni edilizie e di ristrutturazioni che comportano una modifica del loro classamento risultante al catasto. Si deve prendere atto, tuttavia, che solo 17 Comuni hanno attivato le disposizioni del comma 335 e circa 1.000 Comuni quelle relative al comma 336.

Un'altra attività condotta dall'Agenzia per il recupero di mancati aggiornamenti catastali è quella riconducibile alla identificazione dei cosiddetti “fabbricati fantasma” – vale a dire immobili non dichiarati al Catasto edilizio urbano insistenti su oltre due milioni di particelle del Catasto terreni – per l'attribuzione della cosiddetta “rendita presunta”.

4.3. LE ATTIVITÀ IN CORSO NECESSARIE ANCHE PER L'EFFICACE ATTUAZIONE DEL PROCESSO DI RIFORMA

Si ritiene fondamentale evidenziare alcune attività dell'Agenzia, attualmente

in corso, che devono essere eseguite per garantire una maggiore coerenza e qualità dei dati catastali e che, peraltro, sono necessarie per l'efficace implementazione di qualsiasi modello di riforma complessiva del sistema estimativo catastale, indipendentemente dalle scelte specifiche verso le quali l'Autorità politica vorrà indirizzare il processo.

Nel caso di un prossimo avvio della riforma, tali attività dovranno essere svolte parallelamente a quelle della riforma stessa.

Allineamento Catasto terreni e Catasto edilizio urbano

Ragioni storiche connesse ad una pregressa gestione indipendente del Catasto terreni e del Catasto edilizio urbano hanno generato, fin dall'origine, un significativo disallineamento tra le informazioni registrate negli archivi catastali censuario e cartografico.

A valle del completamento dell'informatizzazione dell'archivio cartografico, avvenuta nel 2008, l'Agenzia ha avviato l'attività di recupero dell'allineamento tra gli archivi il cui avanzamento, all'attualità, è pari a circa il 70 per cento.

Costituzione archivio dei fabbricati

Ai fini della rappresentazione su base geografica dei dati catastali, è importante identificare le unità immobiliari mediante l'edificio, o fabbricato, a cui esse appartengono.

Per tale ragione, l'Agenzia ha avviato la costituzione di un nuovo archivio catastale dei fabbricati necessario, peraltro, all'attuazione del processo di riforma del sistema estimativo catastale, come prefigurata dal disegno di legge delega discusso nella precedente legislatura.

L'Agenzia ha attualmente in corso attività di verifica e definizione delle incoerenze riscontrate nei dati presenti nell'implementazione dell'archivio catastale dei fabbricati.

Completamento banca dati planimetrie e calcolo superfici

La riforma del sistema estimativo catastale, come prefigurata dal disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale presentato nel corso dell'ultima legislatura, ha previsto la determinazione delle consistenze delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria sulla base dell'unità di misura di superficie del metro quadro, anziché del vano, attualmente utilizzata dal sistema catastale vigente.

L'Agenzia ha, comunque, già provveduto alla determinazione delle superfici per la maggior parte delle unità immobiliari a destinazione ordinaria, in quanto necessarie, in base a specifiche disposizioni normative, per il riscontro delle superfici dichiarate dai contribuenti ai fini della determinazione della tassa sui rifiuti e sui servizi (TARES).

Si deve, tuttavia, rappresentare l'assenza delle informazioni sulle superfici di circa quattro milioni di unità, dovuta, soprattutto, alla mancanza dell'obbligo di presentazione delle planimetrie nel primo periodo di gestione del catasto edilizio urbano.

Per tali immobili, l'Agenzia ha sviluppato una procedura informatica per la determinazione, sulla base di elaborazioni statistiche delle informazioni già presenti negli archivi, di una superficie convenzionale che potrà essere utilizzata per il calcolo dei nuovi estimi solo introducendo una specifica previsione normativa al riguardo.

5. IL PROCESSO DI RIFORMA DEL CATASTO NEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA ESAMINATO NELLA SCORSA LEGISLATURA

Come accennato, nel corso dell'ultima legislatura è stato presentato un disegno di legge delega per la revisione del sistema fiscale (A.C. 5291) approvato dalla Camera il 12 ottobre 2012 che, tra l'altro, prevedeva la riforma del sistema estimativo del Catasto edilizio urbano.

L'*iter* del disegno di legge delega non si è concluso, come detto, entro il

termine della legislatura.

Si ritiene, tuttavia, opportuno illustrarne in sintesi i contenuti.

La finalità dell'articolato in argomento era quella di operare una riforma del sistema tale da consentire l'attribuzione a ciascuna unità immobiliare della rendita catastale e del valore patrimoniale, utilizzabili per le diverse tipologie di tassazione. Ciò al fine di migliorare i livelli di equità, perequazione, trasparenza e qualità delle informazioni reddituali e patrimoniali nel settore immobiliare.

Questa impostazione significa affiancare al sistema delle "rendite catastali", ovvero al principio di un catasto costituito per valutare il reddito medio ordinario ritraibile dalle unità immobiliari, un catasto anche dei "valori patrimoniali" degli immobili.

La costituzione di un catasto anche dei "valori" è divenuta una esigenza sempre più evidente allorché la tassazione immobiliare si è progressivamente spostata dal "reddito" – in particolare nella sua caratteristica di "reddito figurativo" – al "patrimonio".

Questo è conseguente all'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili (ICI), alla successiva esenzione dalle imposte sul reddito delle abitazioni principali e, infine, all'introduzione dell'imposta municipale propria (IMU), che sostituisce, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e le relative addizionali, dovute per gli immobili non locati.

Il disegno di legge delega ha fissato i criteri volti a definire le linee tecnico-metodologiche e procedurali su cui deve essere incardinata la riforma del sistema estimativo del catasto edilizio urbano, evidenziando, in particolare, la necessità di procedure di collaborazione, nel processo revisionale, tra Agenzia e Comuni nei quali sono ubicati gli immobili.

Ha fornito, inoltre, indicazione sui metodi da adottare per determinare i

«valori patrimoniali» e le «rendite» delle unità immobiliari.

A questo riguardo, si evidenzia l'indicazione di modelli di stima diversificati per le unità immobiliari a destinazione catastale ordinaria e diffusa (per esempio, abitazioni, negozi, uffici, etc.), per i quali era sostanzialmente prevista l'elaborazione e l'applicazione di funzioni statistiche, e per quelli a destinazione speciale (per esempio, impianti industriali), per i quali era sostanzialmente prevista la stima diretta.

L'articolato fissava, inoltre, criteri direttivi che riguardavano le modalità del processo di riforma e la neutralità dei suoi effetti sul carico fiscale medio.

Inoltre, si sarebbero dovute ridefinire funzioni, competenze e composizioni delle Commissioni censuarie, anche al fine di introdurre strumenti deflativi del potenziale contenzioso.

In secondo luogo, il Legislatore delegato avrebbe dovuto prevedere la possibilità di impiegare all'occorrenza, mediante apposite convenzioni, tecnici indicati dagli Ordini professionali ai fini delle rilevazioni.

Veniva, inoltre, evidenziata l'importanza di una governance unitaria del processo di riforma, con l'attribuzione all'Agenzia del compito, a livello nazionale, di garantire l'uniformità e la qualità dei processi e il loro coordinamento e monitoraggio, nonché la coerenza rispetto ai dati di mercato dei valori e dei redditi, nei rispettivi ambiti territoriali.

Non mi soffermo sulla descrizione del processo di attuazione della riforma, rimandando, per la disamina di dettaglio, agli specifici allegati tecnici al testo della presente audizione.

In generale, rispetto all'impianto normativo sopra richiamato, l'Agenzia non ha elementi di attenzione da sottolineare, se non per tre particolari aspetti.

- a) Il rapporto di collaborazione con i Comuni è strategico e decisivo per l'attuazione della riforma, ma allo stesso tempo necessita forse di

meccanismi normativi che aiutino a risolvere problemi che possono insorgere a fronte di eventuali difficoltà al completamento delle attività richieste ai Comuni stessi.

- b) La norma di delega concernente le specificità da adottare per la stima delle unità immobiliari riconosciute di interesse storico artistico, rappresenta di fatto una deviazione rispetto ai criteri generali di stima, che complica notevolmente il processo attuativo (richiedendo una stima diretta e puntuale per ciascuno di questi beni). La stessa finalità agevolativa potrebbe ottenersi intervenendo a valle sul sistema impositivo, riconoscendo particolari agevolazioni mediante deduzioni, detrazioni e/o aliquote ridotte.
- c) La norma di delega prevedeva che l'attuazione della riforma non avrebbe dovuto comportare "oneri aggiuntivi sul bilancio dello Stato"; in realtà questa attività è assolutamente straordinaria e non può quindi essere svolta ricorrendo solamente alle attuali disponibilità di risorse, umane e finanziarie, dell'Agenzia.

L'orizzonte temporale dell'intera operazione di una siffatta revisione non potrà che essere pluriennale e, presumibilmente, non inferiore ai cinque anni, anche se una stima più precisa dei tempi e delle risorse, umane e finanziarie, necessita di ulteriori analisi e approfondimenti.

Al momento, l'Agenzia non può che ribadire la massima disponibilità e impegno a dedicare le proprie specifiche professionalità tecniche, nonché le esperienze già maturate sul tema della riforma del sistema estimativo catastale, a supporto dei percorsi che il Parlamento e il Governo vorranno delineare e che potranno infondere nella collettività la percezione di una fiscalità immobiliare più equa e trasparente, contribuendo al complessivo mutamento culturale necessario per avvicinare l'Amministrazione finanziaria ai Cittadini.