



*Senato della Repubblica
VI Commissione Finanze e Tesoro*

*Indagine conoscitiva sul tema della tassazione
degli immobili*

ALLEGATO TECNICO

4 GIUGNO 2013
Definitiva

INDICE

1. CONSISTENZA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE ITALIANO	4
1.1 Consistenza e rendite delle unità immobiliari del Catasto edilizio urbano ..	4
1.2 Il vigente modello di determinazione delle rendite catastali delle unità immobiliari urbane.....	5
1.3 Consistenza e redditi delle particelle di terreno iscritte al Catasto Terreni.	7
2. LA TASSAZIONE IMMOBILIARE	9
2.1. La tassazione degli immobili nel sistema fiscale italiano	9
2.1.1. <i>La proprietà immobiliare come pilastro della nostra cultura</i>	9
2.1.2. <i>La tassazione immobiliare in Italia: il metodo di analisi</i>	10
2.2. La disciplina fiscale della proprietà o del possesso dei beni: le situazioni “statiche”	11
2.2.1. <i>Le imposte sulla proprietà o sul possesso delle persone fisiche non svolgenti attività d’impresa</i>	11
2.2.2. <i>Le imposte sulla proprietà o sul possesso dei soggetti in regime di impresa</i>	16
2.3. Le situazioni “dinamiche”: imposte sui trasferimenti delle persone fisiche non esercenti attività d’impresa	18
2.3.1. <i>La tassazione delle plusvalenze derivanti dalla cessione di immobili delle persone fisiche che non svolgono attività d’impresa</i>	18
2.3.2. <i>La tassazione dei componenti positivi e negativi derivati dal trasferimento a titolo oneroso dei beni relativi all’impresa</i>	20
2.3.3 <i>Le imposte indirette sul trasferimenti immobiliari: imposta sul valore aggiunto ed imposta di registro</i>	21
2.4. Le imposte sui trasferimenti a titolo gratuito	30
2.4.1. <i>Le imposte sui trasferimenti a titolo gratuito: lineamenti generali</i>	30
2.4.2. <i>L’agevolazione “prima casa” negli atti di successione e donazione</i>	31
2.5. La disciplina fiscale dei contratti di locazione	32
2.5.1. <i>Le locazioni di beni immobili non relativi all’impresa</i>	32
2.5.2. <i>Regime della cedolare secca</i>	34
2.5.3 <i>Le locazioni di beni immobili relativi all’impresa</i>	35
2.5.4. <i>Profili di imposizione indiretta sulle locazioni</i>	36
2.6. Gli enti non commerciali, i fondi immobiliari e le SIIQ	38
2.6.1. <i>Gli enti non commerciali</i>	38
2.6.2. <i>I fondi immobiliari</i>	43
2.6.3. <i>SIIQ (Società d’investimento immobiliare quotate)</i>	52
2.7. Imposte e tasse per l’erogazione dei servizi ipotecari e catastali e tributi speciali catastali	54
3. VALORE DELLA BASE IMPONIBILE TEORICA	56
3.1 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini delle imposte sui redditi delle unità immobiliari urbane	56
3.2 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini delle imposte sui redditi delle particelle di Catasto Terreni.....	56
3.3 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini IMU delle unità immobiliari urbane.....	57
3.4 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini IMU delle particelle di Catasto Terreni.....	58

3.5 Prospetti sintetici per la rivalutazione delle rendite e dei redditi catastali ai fini delle imposte immobiliari.....	59
3.6 Tabelle di dettaglio	61
<i>Unità Immobiliari urbane censite in catasto al 31.12.2012</i>	<i>61</i>
<i>Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Fisiche censite in catasto al 31.12.2012</i>	<i>63</i>
<i>Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Non Fisiche censite in catasto al 31.12.2012</i>	<i>65</i>
4. LA RIFORMA DEL CATASTO: LE ATTUALI INIQUITÀ E L'ESIGENZA DI NUOVI ESTIMI CATASTALI	67
4.1 La genesi del sistema catastale vigente	67
4.2 Le iniquità connesse alla obsolescenza del sistema catastale vigente e la correlata esigenza di nuovi estimi catastali.....	68
4.3 La legislazione degli ultimi 15 anni sul tema della riforma del catasto.....	70
4.4 Le attività poste in essere, in attesa della riforma del sistema estimativo, per recuperare alcuni dei limiti dell'attuale sistema	72
4.5 Le attività in corso necessarie anche per l'efficace attuazione del processo di riforma.....	73
5. IL PROCESSO DI RIFORMA DEL CATASTO NEL DISEGNO DI LEGGE DELEGA ESAMINATO NELLA SCORSA LEGISLATURA	78
5.1 I criteri della legge delega	79
5.2 Il processo attuativo della riforma prevista dalla legge delega	83
5.3. I tempi e le risorse necessarie per l'attuazione della riforma	85

1. CONSISTENZA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE ITALIANO

Una analisi del patrimonio immobiliare non può prescindere dalla disamina preliminare dai dati fondamentali sulla sua consistenza, desumibili dalle banche dati catastali gestite dall’Agenzia delle Entrate.

1.1 Consistenza e rendite delle unità immobiliari del Catasto edilizio urbano

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 percento del totale), per una rendita catastale complessiva di oltre 16 miliardi di euro (45 percento del totale).

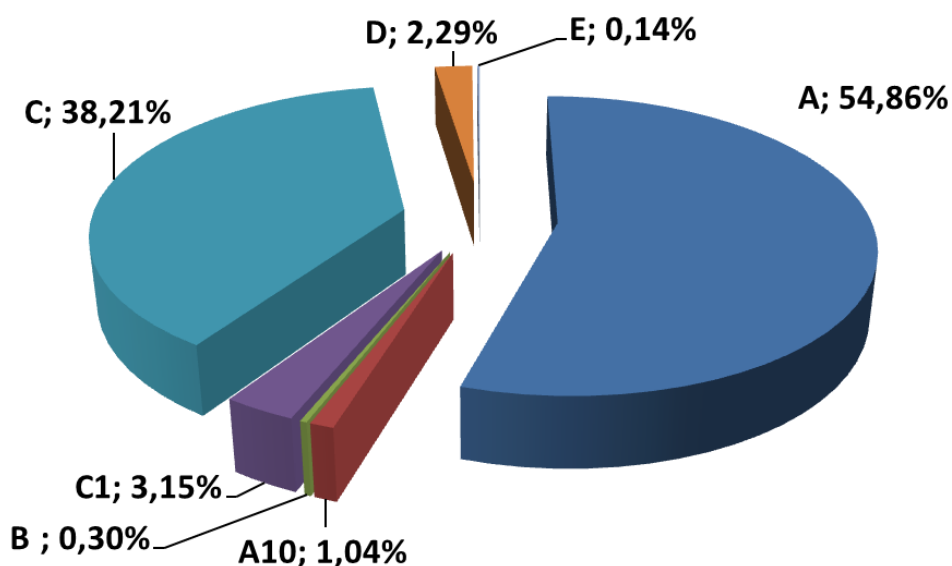
Considerevole è anche il numero degli immobili a destinazione commerciale, pari a oltre 25 milioni (41 percento del totale), per una rendita catastale complessiva di oltre 5,8 miliardi di euro (16 percento del totale).

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 percento del totale) - è collegata una rendita catastale complessiva di oltre 10 miliardi di euro (29 percento del totale).

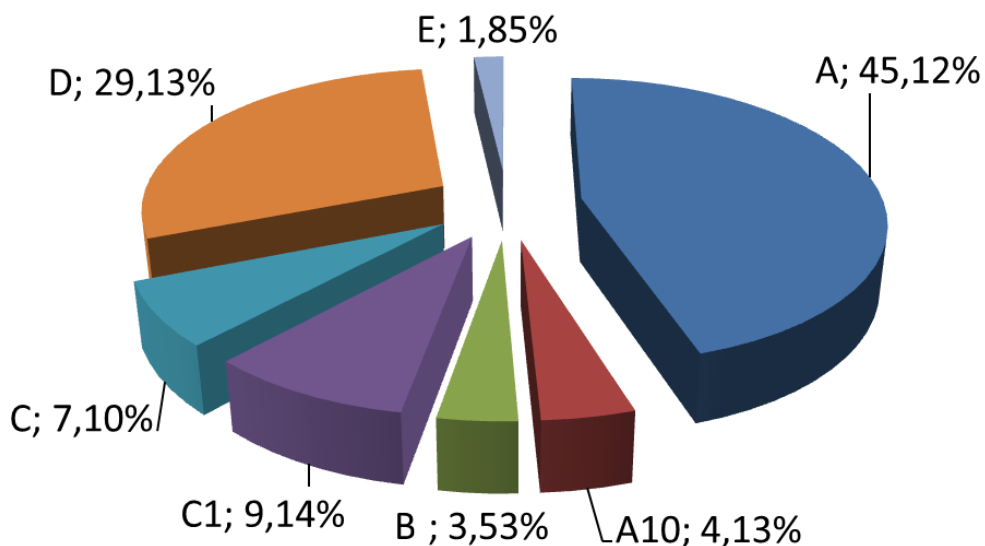
Si fornisce di seguito la distribuzione percentuale delle unità immobiliari urbane e delle relative rendite per gruppi di categorie¹ (per i dati analitici, *cfr.* le tabelle di dettaglio nel prosieguo del documento).

¹ A: abitazioni
A10: uffici e studi privati
B: destinazione pubblica
C: destinazione commerciale e pertinenze
C1: negozi
D: destinazione speciale-uso produttivo
E: destinazione particolare

**DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE UNITÀ IMMOBILIARI
PER GRUPPI DI CATEGORIE
(TOTALE UNITÀ IMMOBILIARI = 61,6 MILIONI)**



**DISTRIBUZIONE PERCENTUALE DELLE RENDITE PER
GRUPPI DI CATEGORIE
(VALORE COMPLESSIVO = 35,7 MILIARDI DI EURO)**



1.2 Il vigente modello di determinazione delle rendite catastali delle unità immobiliari urbane

È opportuno, in questa sede, descrivere, in sintesi, l'attuale modello di determinazione delle rendite catastali degli immobili urbani.

Il patrimonio immobiliare urbano, produttivo di reddito, è articolato in categorie catastali (di norma, rappresentative della destinazione d'uso)

organizzate in cinque gruppi.

I primi tre gruppi — A, B e C — comprendono le abitazioni, gli uffici, i negozi, etc. e sono considerati ordinari in quanto costituiti da unità immobiliari, numerose, diffuse territorialmente e relativamente comparabili.

Gli altri due gruppi — D ed E — sono invece considerati speciali o particolari, in quanto le unità in essi censite presentano caratteristiche e peculiarità che li portano ad essere unici o, comunque, tali da richiedere una radicale trasformazione ai fini di una utilizzazione diversa.

La distinzione tra gruppi con caratteristiche ordinarie e speciali o particolari è importante in quanto connessa alla diversa metodologia di determinazione della rendita catastale.

Nel caso degli immobili speciali e particolari, la rendita deriva da un processo di stima diretto, condotto per ogni unità immobiliare.

Sostanzialmente, dato un bene e un periodo censuario a cui deve essere riferita la stima (attualmente è il biennio 1988-89), la rendita catastale è calcolata applicando i metodi dell'estimo classico; più in particolare, il metodo diretto, basato sulla comparazione di immobili con caratteristiche analoghe, o indiretto, basato, ad esempio, sull'applicazione di un opportuno saggio di redditività al valore patrimoniale del bene.

Nel caso degli immobili ordinari, invece, il processo di determinazione della rendita catastale passa, anzitutto, per la scomposizione in categorie dei singoli gruppi.

Il Gruppo A, per esempio, è suddiviso in undici categorie tipologiche, essenzialmente residenziali (signorili, civili, economiche, popolari, etc.) e ricomprende, alla categoria A/10, anche gli uffici privati.

In ciascun Comune, eventualmente suddiviso in più zone censuarie (a titolo esemplificativo, Roma è articolata in 7 zone, Milano in 3, Palermo in 5, Bari e Torino in 4), per ogni categoria catastale sono stabilite diverse classi di redditività, per ciascuna delle quali è stata individuata, in fase di impianto, una c.d. unità tipo.

Per ciascuna unità tipo, sulla base di analisi economiche, viene determinata una specifica tariffa d'estimo, che rappresenta la rendita catastale unitaria per unità di consistenza (ad esempio, vani, metri cubi o metri quadrati, in relazione ai gruppi di categorie cui appartengono le specifiche unità immobiliari). Si perviene, così, al quadro tariffario di riferimento, rispetto ad un determinato periodo censuario (anche in questo caso, il periodo di riferimento è il biennio 1988-89).

Effettuare un classamento significa attribuire ad una unità immobiliare una determinata categoria, in base alla destinazione d'uso e alla tipologia edilizia, e una specifica classe.

Tale processo di classamento avviene per comparazione, valutando la similitudine in termini di caratteristiche tra l'unità da classare e le unità di riferimento per ciascuna classe in cui è suddivisa una specifica categoria.

Individuate la categoria e la classe di pertinenza della singola unità immobiliare, si perviene alla determinazione della rendita catastale da attribuire, moltiplicando la corrispondente tariffa d'estimo di tale classe per la consistenza dell'unità stessa.

La rendita catastale, come noto, viene poi utilizzata per la determinazione della base imponibile dei tributi erariali e locali sui cespiti immobiliari.

Occorre precisare che la banca dati catastale viene aggiornata, su iniziativa di parte, dai soggetti titolari di diritti reali sugli immobili mediante la presentazione, per il tramite di professionisti abilitati, di specifici atti di aggiornamento che contengono una proposta di classamento, determinata in base alle modalità sopra descritte.

L'Agenzia può confermare o modificare il classamento proposto.

1.3 Consistenza e redditi delle particelle di terreno iscritte al Catasto Terreni

Sempre con riferimento al 31 dicembre 2012, le particelle di terreno 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 miliardo di euro riferito a redditi dominicali e 0,65 miliardi di euro a redditi agrari.

Particelle iscritte al Catasto terreni		Reddito dominicale (euro)	Reddito agrario (euro)
Con Reddito	Senza Reddito		
59.721.932	23.884.085	1.004.577.151	643.935.870

2. LA TASSAZIONE IMMOBILIARE

2.1. La tassazione degli immobili nel sistema fiscale italiano

2.1.1. 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 proporre 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 riguardano in maniera diretta ed immediata gli 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).

2.1.2. La tassazione immobiliare in Italia: il metodo 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 comportamento 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).

2.2. La disciplina fiscale della proprietà o del possesso dei beni: le situazioni “statiche”

L'analisi delle cosiddette situazioni statiche concerne i diversi profili di imposizione, ai fini dei tributi diretti, derivati dalla proprietà o dal possesso dei beni immobili, distinguendo essenzialmente tra quelli detenuti fuori dal regime di impresa, arti o professioni e quelli che sono invece riconducibili all'attività d'impresa del soggetto titolare

2.2.1. Le imposte sulla proprietà o sul possesso delle persone fisiche non svolgenti attività d'impresa

2.2.1.1. La tassazione degli immobili tra redditi catastali e redditi diversi

La tassazione degli immobili nell'ambito delle imposte sui redditi avviene mediante il concorso alle basi imponibili dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e relative addizionali (regionali e comunali), dei redditi derivanti dal possesso di immobili, salvi i casi in cui i redditi afferenti al possesso, in situazioni specifiche di cui si dirà oltre, siano soggetti alla “cedolare secca”, all'imposta municipale propria (IMU), o all'imposta sul valore degli immobili (IVIE) con effetto sostitutivo dell'imposizione sui redditi.

L'art. 25 del TUIR definisce redditi fondiari quelli inerenti ai terreni e ai fabbricati situati nel territorio dello Stato che sono iscritti o devono essere iscritti, con attribuzione di rendita, nel catasto dei terreni o nel catasto edilizio urbano. Si prescinde dal fatto che il possessore sia residente o meno nel territorio dello Stato.

I redditi fondiari sono determinati sulla base delle risultanze catastali e si distinguono in:

- reddito dominicale dei terreni, attribuibile al proprietario del terreno o al titolare di un diritto reale di godimento (artt. 27-31 del TUIR);
- reddito agrario, attribuibile al soggetto che coltiva il terreno, direttamente o avvalendosi di dipendenti, a prescindere dal fatto che sia il proprietario del terreno, il titolare di un diritto reale di godimento sul terreno medesimo ovvero l'affittuario (artt. 32-35 del TUIR);
- reddito dei fabbricati, attribuibile al proprietario o al titolare di un diritto reale di godimento e determinato diversamente a seconda che il fabbricato sia o meno locato a terzi (artt. 36-41 del TUIR).

Caratteristica comune ai redditi fondiari è quella di essere determinati con un sistema forfetario basato sulle risultanze catastali. In sostanza, oggetto dell'imposizione non è il reddito effettivo del singolo terreno o del singolo fabbricato, ma la astratta e potenziale capacità del bene di produrre un reddito, a prescindere dal suo concreto manifestarsi e dalla sua effettiva entità.

I redditi fondiari concorrono alla formazione del reddito complessivo del possessore a titolo di proprietà, enfiteusi, usufrutto o altro diritto reale, indipendentemente dalla loro percezione e in relazione alla durata del possesso.

Diverso è l'inquadramento dei redditi dei beni immobili che non sono o non devono essere iscritti in catasto con attribuzione di rendita e i redditi di natura fondiaria non determinabili catastalmente, compresi quelli dei terreni dati in affitto per usi non agricoli; questi costituiscono redditi diversi, ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. e), del TUIR

Non si considerano produttivi di reddito fondiario nemmeno gli immobili relativi a imprese commerciali e quelli strumentali per l'esercizio di arti e professioni. Tali immobili concorrono, quindi, alla formazione, rispettivamente, del reddito d'impresa o del reddito di lavoro autonomo (art. 43, comma 1, del TUIR), come avrò modo di chiarire dopo nell'affrontare il

capitolo dei soggetti diversi dalle persone fisiche che non esercitano attività d'impresa.

Non rientrano, ancora, nella categoria di redditi fondiari quelli derivanti dal possesso di immobili situati all'estero da parte di soggetti residenti i quali costituiscono redditi diversi ai sensi dell'art. 67, comma 1, lett. f), del TUIR; prevedendo che la tassazione degli immobili posseduti dai soggetti residenti in Italia riguardi non solo gli immobili detenuti nel territorio dello Stato ma anche quelli all'estero, si evita la disparità di trattamento fiscale, tra soggetti residenti, che non risulta, pertanto, vincolata al luogo di ubicazione degli immobili medesimi.

Per quanto riguarda la tassazione dei redditi derivanti da questi immobili ai fini dell'IRPEF, se nello Stato estero l'immobile tenuto a disposizione non è assoggettabile ad imposizione, lo stesso non è assoggettato a tassazione neanche in Italia.

Se nello Stato estero l'immobile tenuto a disposizione è invece tassabile mediante l'applicazione di tariffe d'estimo o in base a criteri simili, viene assoggettato a tassazione in Italia l'ammontare risultante dalla valutazione effettuata nello Stato estero, ridotto delle spese eventualmente ivi riconosciute strettamente inerenti l'immobile.

Sul rapporto tra il pagamento dell'IRPEF e l'IVIE- imposta costituita ad hoc per gli immobili detenuti all'estero- si rinvia a quanto si dirà a breve a proposito di quest'ultima imposta.

2.2.1.2. L'imposizione patrimoniale: imposta municipale propria

L'IMU è un'imposta di natura patrimoniale il cui presupposto è costituito dal 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 per i terreni edificabili, con applicazione di appositi moltiplicatori. L'IMU applicabile agli immobili sostituisce, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute sui redditi fondiari rivenienti dai terreni, per la componente dominicale, e dai fabbricati, non affittati e non locati.

2.2.1.3. L'imposta sugli immobili detenuti all'estero

Nel contesto della disciplina della tassazione delle situazioni "statiche" merita certamente far cenno al fatto che sugli immobili posseduti all'estero da parte di persone fisiche residenti in Italia è dovuta, a decorrere dal 2012, l'Imposta sul valore degli immobili all'estero (IVIE).

Sono soggetti all'imposta gli immobili a qualsiasi uso destinati e per i quali il contribuente è titolare di un diritto di proprietà o di altro diritto reale.

Sono previste due aliquote di tassazione da applicare sul valore dell'immobile:

- quella ordinaria, che è stabilita in misura pari allo 0,76 per cento;
- quella ridotta, che è pari allo 0,40 per cento e riguarda solo gli immobili destinati ad abitazione principale e le relative pertinenze.

L'imposta non è dovuta se di importo complessivo non superiore a 200 euro.

Il valore dell'immobile da prendere in considerazione per il calcolo dell'imposta è costituito, generalmente, dal costo risultante dall'atto di acquisto o, in mancanza, dal valore di mercato, rilevabile nel luogo in cui si trova l'immobile.

Per gli immobili situati in un Paese dell'Unione europea o in uno Stato aderente allo Spazio economico europeo che garantisce un adeguato scambio di informazioni, il valore è prioritariamente quello catastale, come determinato e rivalutato nel Paese in cui l'immobile è situato ai fini

dell'assolvimento di imposte di natura patrimoniale e reddituale.

In mancanza del valore catastale, si deve fare riferimento al costo risultante dall'atto di acquisto e, in assenza, al valore di mercato rilevabile nel luogo in cui è situato l'immobile.

In ogni caso, per gli immobili adibiti ad abitazione principale e per gli immobili non locati per i quali è dovuta l'IVIE, non deve essere corrisposta anche l'IRPEF.

Vi è, quindi, una sostanziale equiparazione dell'IVIE con l'imposizione prevista dall'IMU in Italia, da una parte per gli immobili che costituiscono l'abitazione principale, dall'altra per gli immobili non locati in considerazione del previsto carattere sostitutivo di tale ultima imposta rispetto all'IRPEF per gli immobili tenuti a disposizione.

Per quelli concessi, invece, in locazione il contribuente dovrà corrispondere, oltre all'IVIE, anche l'IRPEF, analogamente agli immobili locati in Italia sui quali sono dovute l'IMU e l'IRPEF.

Inoltre, con riferimento agli immobili posseduti all'estero il contribuente deve compilare il modulo RW del modello Unico Persone fisiche ai fini del cosiddetto "monitoraggio fiscale".

In questo modulo devono essere indicati, in linea generale, gli investimenti e le attività attraverso cui possono essere conseguiti redditi di fonte estera imponibili in Italia, nonché l'ammontare dei trasferimenti da, verso e sull'estero che nel corso del periodo d'imposta hanno interessato i medesimi investimenti all'estero e attività estere di natura finanziaria, se di ammontare superiore a 10.000 euro.

2.2.2. Le imposte sulla proprietà o sul possesso dei soggetti in regime di impresa

2.2.2.1. La distinzione tra immobili merce, patrimonio e strumentali

La disciplina degli immobili appartenenti ai soggetti diversi dalle persone fisiche che non svolgono attività d'impresa ai fini delle imposte dirette è caratterizzata dalla tripartizione degli immobili detenuti in regime di impresa tra immobili strumentali, immobili-merce e immobili-patrimonio. L'ordinamento attribuisce alle diverse tipologie di immobili un diverso regime impositivo.

Immobili strumentali

Gli immobili strumentali sono riconducibili a due tipologie : per natura e per destinazione. Gli immobili strumentali “per natura” sono quelli che per le loro caratteristiche non sono suscettibili di diversa utilizzazione senza radicali trasformazioni. Diversamente sono immobili strumentali “per destinazione” quelli utilizzati esclusivamente per l'esercizio dell'impresa commerciale direttamente dal possessore dell'immobile.

Gli immobili strumentali concorrono alla formazione del reddito attraverso il processo di ammortamento cui sono sottoposti nei limiti e con le modalità previsti dall'articolo 102 del TUIR

Immobili-merce

Si tratta degli immobili oggetto dell'attività d'impresa che, in qualità di merci, sono contabilizzati in bilancio a costi, ricavi e rimanenze e rilevano, ai fini delle imposte sui redditi, secondo i criteri di valutazione previsti dall'articolo 92 del TUIR.

Immobili-patrimonio

L'articolo 90, comma 1, del TUIR prevede che per gli immobili, situati nel territorio dello Stato, che non costituiscono beni strumentali per l'esercizio

dell'impresa, né beni-merce, la determinazione del reddito viene effettuata su base catastale.

Il comma 2 dell'art. 90 del TUIR prevede, inoltre, l'indeducibilità delle spese e degli altri componenti negativi relativi a tali immobili.

2.2.2.2. L'incidenza della proprietà dei beni immobili in situazioni particolari: le società non operative

Nel contesto della tassazione dei beni immobili detenuti in regime di impresa merita certamente notazione l'incidenza della proprietà di immobili da parte delle società di comodo (comparto che comprende sia la disciplina delle società non operative ai sensi dell'articolo 30 della legge 23 dicembre 1994, n. 724, sia quella delle società in perdite sistematica ai sensi dell'articolo 2, commi da 36-decies a 36-duodecies, del decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni nella legge 14 settembre 2011, n. 148). In tale contesto, gli immobili non sono di per sé stessi soggetti ad una specifica imposta, ma il loro valore, insieme a quello di altri asset societari, concorre alla determinazione dei c.d. ricavi minimi presunti e della c.d. base imponibile minima presunta degli enti societari.

Dunque, gli immobili posseduti da enti societari (quali s.p.a., s.a.p.a., s.r.l., s.n.c., s.a.s., e società ed enti di ogni tipo non residenti, con stabile organizzazione nel territorio dello Stato) assumono, ai fini delle imposte dirette, una valenza mediata.

Più in particolare, si osserva che il presupposto per l'applicazione della disciplina fiscale delle società non operative è rappresentato dal mancato superamento della soglia minima dei ricavi individuati, su base presuntiva, in relazione al valore degli asset societari tassativamente elencati. Nella determinazione di tale soglia minima, concorre anche il valore medio (dell'ultimo triennio) degli immobili, detenuti sia in proprietà sia in locazione finanziaria, moltiplicato per un prestabilito coefficiente. Nel caso in cui i

ricavi risultanti dal conto economico siano inferiori ai ricavi minimi così determinati si verifica il presupposto per l'applicazione della disciplina sulle società non operative per le quali è prevista la determinazione di una base imponibile minima (ossia un reddito e un valore netto della produzione imponibile minimi, nonché gli effetti ai fini Iva sopra indicati).

Nel caso in cui si verifichi il presupposto per l'applicazione della disciplina sulle società non operative ovvero quello per l'applicazione della disciplina sulle società in perdita sistematica (perdite fiscali per tre periodi d'imposta consecutivi), il soggetto interessato determina la propria base imponibile applicando specifiche percentuali di rivalutazione al valore relativo all'esercizio di riferimento degli immobili posseduti, in proprietà o in locazione finanziaria (oltre ad altri asset societari). Il reddito e il valore netto della produzione minimi così determinati rappresentano la base imponibile presuntiva degli enti societari interessati dalle disposizioni in esame. Dal reddito minimo come sopra determinato – è bene ricordare – non possono dedursi le perdite relative agli anni precedenti ed è applicabile, per quanto riguarda i soggetti passivi Ires, una maggiorazione dell'aliquota ordinaria Ires di 10,5 punti percentuali.

2.3. Le situazioni “dinamiche”: imposte sui trasferimenti delle persone fisiche non esercenti attività d'impresa

Terminato l'exkursus sulla titolarità del bene immobile, sotto il profilo per così dire “dinamico” vanno analizzati gli effetti dei trasferimenti, a titolo oneroso ed a titolo gratuito, di beni immobili (terreni e fabbricati) tanto sotto il profilo delle imposte sui redditi quanto sotto quello delle imposte indirette.

2.3.1. La tassazione delle plusvalenze derivanti dalla cessione di immobili delle persone fisiche che non svolgono attività d'impresa

Costituiscono redditi diversi le plusvalenze realizzate al di fuori dell'esercizio

di impresa commerciale mediante la cessione a titolo oneroso di immobili. 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.

Rientrano in questa fattispecie

- le plusvalenze realizzate mediante la lottizzazione di terreni o l'esecuzione di opere intese a renderli edificabili e la successiva vendita, anche parziale, dei terreni e degli edifici, nel presupposto che le procedure o le attività intraprese dal possessore del terreno siano volte ad incrementarne il suo valore di mercato.
- le plusvalenze realizzate mediante la cessione a titolo oneroso di beni immobili (terreni e fabbricati) acquistati o costruiti da non più di cinque anni.

Nel caso in cui l'immobile sia pervenuto per donazione, il predetto periodo di cinque anni decorre dalla data di acquisto da parte del donante.

Se l'immobile viene ceduto prima del compimento di tale lasso temporale, non sono tuttavia soggette ad imposizione le unità immobiliari urbane adibite ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari per la maggior parte del periodo intercorso tra l'acquisto o la costruzione e la cessione. In tale ipotesi, l'esclusione dalla tassazione è giustificata dalla mancanza di qualsiasi intento speculativo da parte del cedente proprio in virtù dell'utilizzo effettivo dell'immobile anche se da parte dei suoi familiari.

Una analoga esclusione è prevista in ogni caso nell'ipotesi in cui l'immobile sia pervenuto al cedente attraverso una successione.

Infine, sono in ogni caso imponibili le plusvalenze realizzate a seguito della cessione a titolo oneroso di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria secondo gli strumenti urbanistici vigenti al momento della cessione.

La plusvalenza è data dalla differenza tra i corrispettivi percepiti nel periodo di imposta e il prezzo di acquisto aumentato di ogni altro costo inerente al bene medesimo.

In alternativa alla tassazione delle plusvalenze attraverso la dichiarazione annuale dei redditi e alla concorrenza delle stesse alla formazione del reddito complessivo del contribuente, è prevista la facoltà di optare per l'applicazione di un'imposta sostitutiva dell'Irpef, con un'aliquota pari al 20 per cento. L'imposta sostitutiva in questione costituisce, quindi, una modalità di tassazione delle plusvalenze immobiliari (con esclusione di quelle derivanti dalla cessione di terreni edificabili) alternativa rispetto a quella ordinaria. Tale forma speciale di prelievo è applicata direttamente dal notaio, su richiesta della parte venditrice, il quale provvede al versamento dell'imposta sostitutiva per conto del cedente.

Generano redditi diversi anche le somme corrisposte a titolo di indennità di esproprio o percepite a seguito di cessioni volontarie nel corso di procedimenti espropriativi relativamente a terreni destinati ad opere pubbliche o ad infrastrutture urbane all'interno di determinate zone appositamente definite dagli strumenti urbanistici.

Le indennità di occupazione e gli interessi comunque dovuti sulle predette somme costituiscono reddito per il loro intero ammontare e all'atto della corresponsione sono assoggettate ad una ritenuta a titolo di imposta nella misura del 20 per cento. Le somme corrisposte quali indennità di esproprio nel caso siano relative a fabbricati ed annesse pertinenze non danno luogo a plusvalenza.

2.3.2. La tassazione dei componenti positivi e negativi derivati dal trasferimento a titolo oneroso dei beni relativi all'impresa

Diverse regole valgono, rispetto a quanto illustrato al paragrafo precedente, per il trasferimento a titolo oneroso dei beni relativi all'impresa che

concorrono, come noto, alla determinazione del relativo reddito secondo regole differenziate in ragione del tipo di bene.

I componenti positivi (o negativi) derivanti dal trasferimento a titolo oneroso dei beni immobili relativi all'impresa concorrono alla formazione del reddito d'impresa del soggetto cedente 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).

2.3.3 Le imposte indirette sui trasferimenti immobiliari: imposta sul valore aggiunto ed imposta di registro

Un mondo a sé è quello costituito dalla imposizione indiretta sui trasferimenti dei beni immobili (imposta di registro ed IVA essenzialmente, con un breve cenno alle imposte ipotecarie e catastali) condizionato non solo dalla relazione del bene con l'eventuale attività d'impresa o arte e professione del titolare, ma da ulteriori elementi cui faremo riferimento nel prosieguo.

In particolare, le disposizioni in materia si distinguono a seconda della particolare tipologia di bene immobile, e più nello specifico a seconda che si tratti di terreno (edificabile o non edificabile), di un fabbricato a destinazione abitativa, di un fabbricato strumentale per natura, ovvero un alloggio sociale.

Di seguito si riportano le caratteristiche che consentono di distinguere i beni immobili sopra richiamati.

È terreno non edificabile il terreno soggetto a vincolo di inedificabilità da legge dello Stato, delle Regioni e comunque da strumenti urbanistici generali

o particolareggiati (ad esempio, aree destinate a verde pubblico, a servizi o ad attrezzature scolastiche).

È terreno edificabile, o ‘area fabbricabile’, l’area “utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal Comune, indipendentemente dall’approvazione della Regione o dall’adozione di strumenti attuativi del medesimo” (cfr. art. 36 D.L. n. 223 del 2006).

È terreno agricolo il terreno adibito all’esercizio dell’agricoltura attraverso la coltivazione, l’allevamento di animali, la prima trasformazione e/o manipolazione del prodotto agricolo e su cui, comunque, si esercita una attività agricola ai sensi dell’articolo 2135 del Codice Civile.

È fabbricato o porzione di fabbricato abitativo l’unità immobiliare urbana classificata o classificabile nella categoria A, eccetto gli A/10. La natura abitativa di un immobile deriva, infatti, dalla sua classificazione catastale, indipendentemente dall’effettivo utilizzo del bene (circolare del 4 agosto 2006, n. 27).

È fabbricato strumentale l’unità immobiliare urbana classificata o classificabile nelle categorie dei gruppi B, C, D, E, nonché nella categoria A/10.

È alloggio sociale, ai sensi del decreto ministeriale 22 aprile 2008, *“l’unità immobiliare adibita ad uso residenziale in locazione permanente che svolge la funzione di interesse generale, nella salvaguardia della coesione sociale, di ridurre il disagio abitativo di individui e nuclei familiari svantaggiati, che non sono in grado di accedere alla locazione di alloggi nel libero mercato”*.

Una notazione a parte meritano le pertinenze che seguono, come vedremo di seguito, tendenzialmente il regime del bene principale. È pertinenza, ai sensi dell’articolo 817 del codice civile, la cosa destinata in modo durevole a servizio od ornamento di un’altra cosa (nel caso in esame, ad esempio, box, cantine, ecc.); la sussistenza del vincolo pertinenziale rende il bene una

proiezione del bene principale.

Come già anticipato, ai fini delle imposte indirette, i trasferimenti a titolo oneroso possono essere soggetti essenzialmente all'imposta di registro ovvero all'IVA.

Va detto che mentre l'imposta di registro disciplinata dal DPR 26 aprile 1986, n. 131 è correlata alla formalità della registrazione dell'atto di cessione dell'immobile (generalmente formato per atto pubblico o scrittura privata autenticata), l'imposta sul valore aggiunto ha come presupposto la manifestazione economica dell'operazione di cessione, in quanto posta in essere nell'esercizio di impresa e a titolo oneroso.

Nel nostro sistema l'imposta di registro e l'Iva sono tributi alternativi; in applicazione del principio di alternatività, per le operazioni soggette ad Iva, l'imposta di registro trova applicazione, in linea generale, e salve le deroghe specifiche che saranno individuate, nella misura fissa di euro 168,00.

Si ricorda, infine che in relazione ai trasferimenti immobiliari trovano, inoltre, applicazione le imposte ipotecarie e catastali, dovute per l'esecuzione delle formalità di trascrizione e voltura degli immobili presso i pubblici registri immobiliari e catastali (D. lgs 347/1990).

Di seguito sono indicate le principali regole che concernono la tassazione applicabile alle varie ipotesi di cessione, distinte a seconda che l'operazione venga posta in essere dalla persona fisica in veste "privata" (con applicazione, quindi, dell'imposta di registro) ovvero in presenza dei presupposti per l'applicazione dell'IVA.

2.3.3.1. Le cessioni di terreni edificabili

Tali atti, quando non soggetti ad Iva in quanto posti in essere dai privati, scontano la seguente tassazione:

Imposta di registro 8%;

Imposta Ipotecaria 2%;

Imposta Catastale 1%.

Nel caso di cessioni di terreni suscettibili di utilizzazione edificatoria imponibili ad IVA si applica l'imposta con l'aliquota del 21% e dette operazioni scontano, in virtù del principio di alternatività IVA/Registro, le imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (168,00).

2.3.3.2. Le cessioni aventi ad oggetto terreni agricoli

I trasferimenti dei terreni agricoli, da chiunque posti in essere, non essendo dette operazioni considerate "cessioni di beni" (articolo 2, terzo comma, del DPR 26 ottobre 1972, n. 633), sono sempre fuori campo IVA e scontano, come tali, l'imposta di registro

Al riguardo, fatta salva l'applicazione di eventuali regimi agevolativi tipici del settore agricolo, la cui applicazione è subordinata, in linea generale al possesso di alcuni requisiti soggettivi in capo al cessionario (ad es. qualifica di Imprenditore Agricolo Professionale o di coltivatore diretto) o allo svolgimento di determinate attività (coltivazione del fondo, costituzione del compendio unico ecc.), i trasferimenti di terreni agricoli sono soggetti ad:

Imposta di registro 15%;

Imposta Ipotecaria 2%;

Imposta Catastale 1%.

2.3.3.3. Le cessioni di fabbricati abitativi

Con riferimento a tali operazioni occorre ugualmente distinguere a seconda che il soggetto che cede sia o meno un soggetto passivo IVA

Nel caso di cessione effettuata in assenza dei presupposti di applicazione dell'IVA, e quindi essenzialmente per le cessioni effettuate in veste privata,

si applica l'imposta di registro, nella misura ordinaria, con l'aliquota del 7 per cento, o in misura agevolata a seconda che ricorrano le condizioni per applicare eventuali regimi di favore, come ad esempio il regime "prima casa" cui di seguito faremo riferimento.

In relazione a queste cessioni, le imposte ipotecarie e catastali si applicano, anch'esse in misura ordinaria, pari rispettivamente al 2 e all'1 per cento. Nel caso di regime agevolato, riservato alla prima casa di abitazione, le stesse imposte si applicano in misura fissa (euro 168,00).

Per quanto riguarda il trattamento fiscale delle pertinenze di fabbricati, come già evidenziato, la sussistenza del vincolo pertinenziale rende il bene una proiezione del bene principale. Ciò consente di attribuire all'immobile pertinenziale la stessa natura e, conseguentemente lo stesso regime fiscale previsto per l'immobile principale, anche se l'acquisto è effettuato con atto separato.

Resta ferma l'autonoma rilevanza fiscale dell'operazione avente ad oggetto l'immobile pertinenziale, rispetto alla quale è necessario verificare i presupposti oggettivi e soggettivi del trattamento fiscale in concreto applicabile all'operazione.

2.3.3.4. Il regime agevolato "prima casa"

Come già accennato, la tutela del bene immobiliare da parte del legislatore trova una sua essenziale conferma nella stabilizzazione- ormai da molti anni- della agevolazione prima casa.

Per agevolazione "prima casa" si intende il regime di favore disciplinato dalla nota II-bis dell'articolo 1 del DPR 26 aprile 1986, n. 131 e dal punto 21) della Tabella A, parte II, allegata al DPR 26 ottobre 1972, n. 633 IVA.

Esso riguarda sia gli acquisti di fabbricati abitativi assoggettati ad IVA, sia quelli per i quali si applica l'imposta di registro. Tale regime determina la

riduzione al 3 % dell'imposta oltre che l'applicazione delle imposte ipotecarie e catastali in misura fissa (euro 168,00).

Per accedere al trattamento agevolato è necessario che sussistano determinati requisiti di natura oggettiva e soggettiva.

Quelli di natura oggettiva riguardano la natura dell'immobile e la sua ubicazione;

Quelli di natura soggettiva riguardano, invece, i precedenti acquisti dell'acquirente che chiede l'agevolazione.

Per fruire del regime agevolativo in esame è, in ogni caso, necessario che l'abitazione non abbia le caratteristiche di lusso, come individuate dal D.M. 2.agosto 1969.

L'acquirente deve dichiarare nell'atto di acquisto che:

- l'immobile è ubicato nel comune in cui ha la propria residenza o in cui intende stabilirla entro 18 mesi dalla stipula dell'atto. Tale impegno va dichiarato a pena di decadenza dal regime di favore;
- di non essere titolare, esclusivo o in comunione col coniuge, di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del Comune dove si trova l'immobile oggetto dell'acquisto agevolato;
- di non essere titolare, neppure per quote o in comunione legale, su tutto il territorio nazionale, di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione o nuda proprietà, su altra casa di abitazione, acquistata, anche dal coniuge, usufruendo delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa.

Le agevolazioni per la prima casa competono, in presenza delle condizioni richieste dalla legge, allo stesso modo per l'acquisto delle sue pertinenze. Tuttavia, può beneficiare del regime agevolativo una sola pertinenza per ciascuna delle categorie catastali C2-C6-C7 (ad es. cantine, autorimesse,

tettoie etc.).

Nei casi di cessioni aventi ad oggetto fabbricati abitativi poste in essere in presenza dei presupposti per l'applicazione dell'IVA, alla luce delle novità introdotte dal D.L. n. 83 del 2012, che ha modificato l'articolo 10, primo comma nn. 8-bis e 8-ter del DPR n. 633/1972, la cessione è soggetta al regime naturale di esenzione con la conseguenza che chi la pone in essere perde o si vede limitato il diritto alla detrazione dell'imposta.

Fanno eccezione al regime generale di esenzione:

- 1) le cessioni effettuate dalle imprese costruttrici o di ripristino degli stessi realizzate entro cinque anni dall'ultimazione dei lavori;
- 2) le cessioni poste in essere dalle stesse imprese anche successivamente, nel caso in cui nel relativo atto il cedente abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione;
- 3) le cessioni di fabbricati abitativi destinati ad "alloggi sociali" definiti dal D.M. 22 aprile 2008, per le quali nel relativo atto il cedente abbia manifestato espressamente l'opzione per l'imposizione.

Quindi, sono sempre esenti da IVA le cessioni di fabbricati abitativi - diversi dagli "alloggi sociali" - effettuate da soggetti passivi diversi dalle imprese costruttrici e/o attuatrici di determinati interventi di recupero (in particolare, di interventi di restauro e di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia, di ristrutturazione urbanistica, elencati dall'art. 3, primo comma, lettere c), d) ed f), del Testo Unico dell'Edilizia).

L'IVA si applica obbligatoriamente, in attuazione della normativa comunitaria (cfr. art. 135, par. 1, direttiva 2006/112/CE), nel caso di cessione di fabbricato abitativo infraquinquennale da parte delle imprese costruttrici o di ripristino.

Negli altri casi, l'applicazione dell'IVA è facoltativa e soggettivamente limitata alle sole imprese costruttrici o di ripristino - fatta eccezione per le cessioni degli "alloggi sociali", per le quali chiunque può optare per l'imponibilità. L'opzione per l'IVA va espressa in atto dal cedente.

Per quanto riguarda l'imposta di registro, ipotecaria e catastale, in forza del principio di alternatività IVA/Registro, le cessioni esenti dall'imposta sul valore aggiunto scontano l'imposta di registro in misura proporzionale.

Diversamente, in caso di cessione imponibile ad IVA, le imposte di registro, ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa, pari ad euro 168,00.

Le aliquote IVA applicabili alle cessioni di fabbricati abitativi sono:

- 4 % per le case di abitazione non di lusso in regime PRIMA CASA (ancorché non ultimate, purché permanga l'originaria destinazione, art. 21 tabella A, parte II, allegata al DPR n. 633/1972);
- 10% abitazione non di lusso ai sensi del DM 02/08//1969 e in assenza delle condizioni necessarie per godere dell'agevolazione PRIMA CASA (ex art. 21 tabella A, parte II, allegata al DPR n. 633/1972)
- 21 % nel caso di abitazione di lusso ai sensi del DM 1969 (n. 127- undecies della Tabella A, parte I III, allegata al DPR 633/1972).

2.3.3.5. Le cessioni dei fabbricati strumentali

Sono qualificabili come fabbricati o porzioni di fabbricati strumentali gli immobili censiti come tali dal catasto urbano, classificabili nelle categorie dei gruppi B, C, D, E, nonché nella categoria A/10.

Circa il regime fiscale, nel caso in cui la vendita sia posta in essere dal venditore che non agisce nell'esercizio di impresa arte o professione la vendita è fuori campo IVA e si applica l'imposta di registro in misura proporzionale con l'aliquota del 7 % prevista dall'articolo 1 della tariffa parte I allegata al DPR n. 131/1986, nonché le imposte ipotecarie e catastali in

misura proporzionale (rispettivamente 2 e 1 per cento).

Qualora le cessioni dei medesimi fabbricati strumentali sono riconducibili al campo di applicazione dell'IVA esse sono, in linea generale, soggette al regime naturale di esenzione, ad eccezione delle seguenti ipotesi:

- 1) le cessioni effettuate dalle imprese costruttrici o di ripristino degli stessi, entro cinque anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento;
- 2) le cessioni per le quali nel relativo atto il cedente abbia espressamente manifestato l'opzione per l'imposizione.

Le cessioni di fabbricati strumentali per natura, imponibili IVA per obbligo di legge sono solo quelle poste in essere dall'impresa che li ha costruiti o recuperati entro cinque anni dall'ultimazione dei lavori. In tutti gli altri casi, le cessioni di immobili strumentali sono esenti da IVA, salvo opzione che può essere espressa da qualunque soggetto passivo (anche diverso dall'impresa costruttrice).

Le cessioni di fabbricati strumentali imponibili (per obbligo di legge o su opzione) sono assoggettate ad IVA con applicazione delle seguenti aliquote d'imposta:

- 21 %;
- 10% qualora l'immobile strumentale sia compreso in un fabbricato a prevalente destinazione abitativa (cosiddetto fabbricato Tupini) e sia ceduto dall'impresa costruttrice, ovvero qualora sia ceduto dall'impresa che vi ha eseguito interventi di recupero (cfr. nn. 127-undecies) e 127-quinquiesdecies) della tabella A, parte III, allegata al DPR n. 633 del 1972).

Per quanto concerne l'imposta di registro, ipotecaria e catastale, in deroga al

principio di alternatività IVA/registro, l'imposta di registro si applica in modo uniforme, nella misura fissa di euro 168,00 sia per le operazioni assoggettate ad IVA sia per quelle esenti dall'imposta. Analogamente, a prescindere dal regime IVA applicabile, le cessioni di beni strumentali sono soggette alle imposte ipotecaria e catastale nella misura del 4 per cento (rispettivamente, 3 per cento e 1 per cento).

2.4. Le imposte sui trasferimenti a titolo gratuito

2.4.1. Le imposte sui trasferimenti a titolo gratuito: lineamenti generali

Nell'ambito di questo excursus sul regime fiscale degli immobili occorre dedicare qualche breve riflessione all'analisi dei trasferimenti di immobili a titolo gratuito, operazioni derivanti sostanzialmente da successione e donazione che rilevano ai fini dell'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni di cui al D.lgs. 31 ottobre 1990, n. 346.

Detta imposta, in linea 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.

In particolare, trova applicazione l'aliquota del 4% di imposta, nel caso di trasferimenti immobiliari a favore del coniuge e di parenti in linea retta, da calcolare sul valore eccedente, per ciascun erede o beneficiario, la franchigia 1.000.000 di euro.

L'aliquota del 6% è prevista, invece, nel caso di trasferimenti a favore di fratelli e sorelle, da calcolare sul valore eccedente, per ciascun erede o beneficiario, 100.000 euro.

Si applica, diversamente, il 6%, da calcolare sul valore totale (cioè senza alcuna franchigia), per i trasferimenti a favore di altri parenti fino al quarto grado, e di affini fino al terzo grado.

Nel caso di trasferimenti a favore di altri soggetti è stabilita un'aliquota dell'8%, da calcolare sul valore totale (cioè senza alcuna franchigia).

Se beneficiario del trasferimento è una persona portatrice di handicap grave, riconosciuta tale ai sensi della legge n. 104/1992, l'imposta si applica sulla parte del valore della quota che supera 1.500.000 euro.

Nei limiti delle franchigie d'imposta fruibili per intero da ciascun beneficiario, l'applicazione, dunque, dell'imposta sulle successioni e donazioni è esclusa.

Per i trasferimenti di immobili derivanti da successione e donazione trovano, inoltre, applicazione anche le imposte ipotecarie e catastali pari, rispettivamente, al 2 per cento e all'1 per cento del valore degli immobili, con un versamento minimo di 168 euro per ciascuna imposta.

2.4.2. L'agevolazione "prima casa" negli atti di successione e donazione

Anche nel contesto delle imposte sui trasferimenti a titolo gratuito, la tutela del diritto all'abitazione ha trovato una sua puntuale espressione nella previsione di un'apposita agevolazione prima casa

L'articolo 69, comma 3, della legge 21 novembre 2000, n. 342 prevede l'applicazione in misura fissa delle imposte ipotecaria e catastale (168,00 + 168,00) per i trasferimenti della proprietà di case di abitazione non di lusso e per la costituzione e il trasferimento di diritti immobiliari relativi alle stesse, derivanti da successioni e donazioni, *"... quando, in capo al beneficiario, ovvero in caso di pluralità di beneficiari, in capo ad almeno uno di essi, sussistano i requisiti e le condizioni previste in materia di acquisto della prima abitazione dall'articolo 1, comma 1, quinto periodo, della Tariffa, Parte prima, allegata al testo unico delle disposizioni concernenti l'imposta di registro, approvato con DPR 26 aprile 1986, n. 131"*.

Il successivo comma 4 dello stesso articolo 69 dispone che *“le dichiarazioni di cui alla nota II-bis dell’articolo 1 della Tariffa, Parte prima, (...) sono rese dall’interessato nella dichiarazione di successione o nell’atto di donazione”*.

Si rammenta che il regime di favore di cui al citato articolo 69 comporta esclusivamente l’applicazione in misura fissa delle imposte ipotecaria e catastale (che sono dovute nella misura fissa di 168 euro, anziché nella misura ordinaria del 2% e 1%) e non anche il riconoscimento di alcun beneficio per quanto attiene l’applicazione dell’imposta sulle successioni e donazioni, che segue il regime ordinario (cfr. Circolare n. 3/E del 22 gennaio 2008).

L’agevolazione ‘prima casa’ fruita per l’acquisto di immobili a titolo di successione o donazione non preclude la possibilità di chiedere nuovamente il regime di esenzione in caso di successivo, eventuale acquisto a titolo oneroso di altro immobile (soggetto ad imposta di registro), stante la diversità dei presupposti che legittimano l’acquisto del bene agevolato.

Diversamente, l’agevolazione ‘prima casa’ fruita per l’acquisto di immobili per successione o donazione, preclude ulteriori acquisti agevolati a titolo gratuito, salvo che tali acquisti abbiano per oggetto quote dello stesso immobile.

2.5. La disciplina fiscale dei contratti di locazione

2.5.1. Le locazioni di beni immobili non relativi all’impresa

Per gli immobili non relativi all’impresa concessi in locazione, l’art. 37, comma 4-*bis*, del TUIR prevede un differente regime fiscale di determinazione del reddito.

In particolare, se il canone risultante dal contratto di locazione, ridotto forfetariamente del 5 per cento a titolo di spese di manutenzione dell’immobile, è superiore alla rendita catastale rivalutata, il reddito imponibile è determinato in misura pari al canone di locazione al netto di tale

riduzione.

Il riportato criterio generale di determinazione del reddito delle unità immobiliari locatè conosce delle eccezioni nelle seguenti ipotesi:

- contratti di locazione “a canone concordato”, stipulati ai sensi degli articoli 2, comma 3, 4, comma 2 e 3, e 5, commi 1 e 2, della legge n. 431 del 1998, aventi ad oggetto le abitazioni site in Comuni “ad alta tensione abitativa”. In tale ipotesi, il reddito determinato in base all’art. 37, comma 4-*bis*, del TUIR è ulteriormente ridotto del 30 per cento (art. 8 della legge n. 431 del 1998);
- contratti di locazione, aventi ad oggetto abitazioni site in Comuni “ad alta tensione abitativa”, stipulati in favore di conduttori che versino in particolari condizioni di disagio ai sensi della legge 8 febbraio 2007, n. 9. In tale ipotesi, l’esecuzione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso abitativo, la cui sospensione² è stata prorogata, fino al 31 dicembre 2013, dall’art. 1, comma 412, della legge n. 228 del 2012, comporta che il reddito dei fabbricati non concorre alla formazione del reddito imponibile per tutta la durata del periodo di sospensione medesima;
- contratti di locazione, aventi ad oggetto fabbricati soggetti a vincolo per motivi di interesse storico-artistico, ai sensi dell’art. 10 del D.LGS. n. 42 del 2004.

Invero, per tale tipologia di immobili, fino al periodo d’imposta 2012, il reddito medio ordinario (imponibile) era rappresentato dalla rendita catastale determinata assumendo la minore delle tariffe d’estimo della zona censuaria in cui è ubicato il fabbricato, anche nell’ipotesi in cui fosse tenuto a disposizione ovvero concesso in locazione (salvo il caso di adozione del regime della cedolare secca).

Dal periodo d'imposta 2013, tale regime è stato sostituito con una diversa modalità di determinazione del reddito imponibile. In particolare, il reddito medio ordinario (imponibile) è rappresentato dalla rendita catastale, rivalutata del 5 per cento, ridotta del 50 per cento, anche nell'ipotesi in cui l'immobile di interesse storico artistico è "tenuto a disposizione".

Nel caso di locazione, invece, il reddito imponibile è costituito dal maggiore importo tra la rendita catastale, rivalutata del 5 per cento e ridotta del 50 per cento, e il canone di locazione ridotto del 35 per cento (cfr. ris. 31 dicembre 2012, n. 114/E).

2.5.2. Regime della cedolare secca

Una notazione a parte merita certamente il recente regime della cedolare secca, previsto dall'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (Disposizioni in materia di Federalismo Fiscale Municipale) che, per l'appunto, ha previsto, a partire dal 7 aprile 2011, un nuovo regime facoltativo di tassazione dei redditi derivanti dalla locazione degli immobili ad uso abitativo e delle relative pertinenze, riservato alle persone fisiche, titolari del diritto di proprietà o di altro diritto reale di godimento di unità immobiliari abitative, che non agiscono nell'esercizio di un'attività d'impresa o di arti e professioni. Esulano dal campo di applicazione della norma i contratti di locazione conclusi con conduttori che agiscono nell'esercizio di attività di impresa o di lavoro autonomo, indipendentemente dal successivo utilizzo dell'immobile per finalità abitative di collaboratori e dipendenti.

Si tratta di sistema di tassazione alternativo rispetto al regime ordinario di tassazione del reddito fondiario ai fini IRPEF cui è possibile accedere tramite opzione. La "cedolare secca" sostituisce l'IRPEF e le relative addizionali, l'imposta di registro e l'imposta di bollo.

² La sospensione dei provvedimenti di rilascio per finita locazione degli immobili adibiti ad uso di abitazione è stata introdotta dall'art. 22-ter del DL n. 248 del 2007.

Le aliquote applicabili sono stabilite nella misura del 21 per cento, in generale per i contratti disciplinati a canone libero anche di durata limitata (ad esempio, case per vacanze o per soddisfare esigenze specifiche), e nella misura del 19 per cento per i contratti di locazione a canone concordato sulla base di appositi accordi tra le organizzazioni della proprietà edilizia e degli inquilini. La base imponibile della cedolare secca è costituita, per espressa previsione dell'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo, dal canone di locazione annuo stabilito dalle parti. L'imposta è calcolata assumendo una base imponibile più elevata rispetto a quella prevista ai fini della determinazione del reddito fondiario da assoggettare ad IRPEF (e relative addizionali), in quanto sul canone stabilito contrattualmente non possono essere operati gli abbattimenti forfetari previsti ai fini della tassazione IRPEF per gli immobili concessi in locazione.

L'opzione per l'applicazione della cedolare secca comporta che non è dovuta l'imposta di registro sul contratto di locazione generalmente né l'imposta di bollo sul contratto di locazione (ordinariamente dovuta nella misura di 14,62 per ogni foglio).

Sui contratti di locazione assoggettati alla cedolare secca, inoltre, alla fideiussione prestata per il conduttore non si applicano le imposte di registro e di bollo.

2.5.3 Le locazioni di beni immobili relativi all'impresa

In base all'art. 43, comma 1, del TUIR, non si considerano produttivi di reddito fondiario gli immobili relativi a imprese commerciali e quelli strumentali per l'esercizio di arti e professioni. Tali immobili concorrono, quindi, alla formazione, rispettivamente, del reddito d'impresa o del reddito di lavoro autonomo.

Nell'ambito degli immobili strumentali occorre operare una distinzione fra gli immobili strumentali per natura e quelli strumentali per destinazione.

In particolare, ai sensi dell'art. 43, comma 2, del TUIR si considerano strumentali per destinazione gli immobili utilizzati esclusivamente nell'esercizio dell'attività d'impresa o di quella artistica o professionale da parte del possessore. In tale ipotesi rileva il concreto utilizzo dell'immobile da parte del possessore e si prescinde dalla categoria in cui l'immobile risulta censito in catasto (A10, A3, A4, ecc.).

In base allo stesso articolo 43, si considerano strumentali per natura gli immobili relativi a imprese commerciali che, in virtù delle loro caratteristiche, non sono suscettibili di diversa utilizzazione senza radicali trasformazioni, anche se non utilizzati o anche se dati in locazione o comodato. In tale ultima ipotesi continuano ad essere sottoposti, in capo al titolare, al medesimo regime giuridico proprio dei beni relativi all'impresa (processo di ammortamento e deduzione delle relative quote).

Per gli immobili ad uso promiscuo, utilizzati, cioè, sia per l'esercizio dell'attività d'impresa sia per esigenze personali o familiari, è prevista la deducibilità del 50 per cento della rendita catastale o del canone di locazione, subordinata alla condizione che il contribuente non disponga nel territorio dello Stato di altro immobile adibito esclusivamente all'esercizio dell'impresa (art. 64, comma 2, del TUIR).

2.5.4. Profili di imposizione indiretta sulle locazioni

In linea di principio, i contratti di locazione in cui il locatore non è un soggetto passivo IVA sono fuori dal campo di applicazione di tale tributo, ed in virtù del principio di alternatività IVA/Registro, le locazioni sono soggette all'imposta di registro in misura proporzionale.

Se il locatore, invece, è soggetto passivo Iva, le locazioni rientrano nel campo di applicazione dell'imposta sul valore aggiunto.

Di seguito, si rappresentano le regole generali di tassazione, ai fini delle imposte indirette, dei locazioni ed affitti di beni immobili.

2.5.4.1. L'affitto di terreni

L'IVA si applica, con aliquota ordinaria (21%), alle locazioni aventi ad oggetto aree destinate a parcheggio di veicoli e aree per le quali gli strumenti urbanistici prevedono la destinazione edificatoria. Tali locazioni scontano l'imposta di registro in misura fissa.

Diversamente, i contratti per i quali non ricorrono i presupposti di applicazione dell'IVA sono soggetti ad imposta di registro in misura proporzionale con aliquota che varia in funzione della destinazione del terreno (0,50% nel caso di fondi rustici e il 2% in tutte le altre ipotesi).

2.5.4.2. Le locazioni di fabbricati abitativi

Se il locatore non è un soggetto passivo d'imposta, la locazione è fuori campo IVA ed è soggetta all'imposta proporzionale di registro nella misura del 2 per cento.

Diversamente, se il locatore è un soggetto passivo IVA, alla luce delle novità introdotte dal D.L. n. 83 del 2012, la locazione è, in linea di principio, soggetta al regime naturale di esenzione, con la conseguente limitazione del diritto alla detrazione dell'imposta.

Le deroghe al regime naturale di esenzione riguardano:

- 1) le locazioni effettuate dalle imprese costruttrici dei fabbricati o dalle imprese che hanno eseguito sugli stessi determinati interventi di ristrutturazione;
- 2) le locazioni di "alloggi sociali" definiti dal D.M. 22 aprile 2008, effettuate da qualunque soggetto passivo (vale a dire anche un soggetto diverso dall'impresa costruttrice o di ripristino).

In entrambe le ipotesi, l'applicazione dell'imposta è subordinata all'esercizio, da parte del locatore, della relativa opzione nel contratto di locazione. L'opzione ha efficacia vincolante per tutta la durata del contratto.

In tal caso, le locazioni sono assoggettate ad IVA con applicazione dell'aliquota del 10 per cento e, in applicazione del principio di alternatività IVA/registro, sono soggette all'imposta di registro in misura fissa, pari a 67,00 euro.

2.5.4.3. Le locazioni di fabbricati strumentali

Anche le locazioni di fabbricati strumentali sono, in linea generale, esenti da IVA con la conseguente limitazione del diritto alla detrazione dell'imposta.

Il locatore (che agisca in qualità di soggetto passivo d'imposta) può, tuttavia, optare per l'applicazione dell'imposta nel contratto di locazione (anche in tal caso, come per le locazioni di "alloggi sociali", l'opzione può essere espressa da qualsiasi soggetto passivo).

Trattandosi di fabbricati strumentali, la relativa locazione è soggetta ad IVA con applicazione dell'aliquota ordinaria (21%).

Per quanto riguarda l'imposta di registro, in deroga al principio di alternatività IVA/registro, le locazioni di fabbricati strumentali scontano l'imposta di registro in misura proporzionale (1 per cento) indipendentemente dal regime IVA di imponibilità o di esenzione dei canoni di locazione.

2.6. Gli enti non commerciali, i fondi immobiliari e le SIIQ

Come accennato in premessa, intendo dedicare alcune riflessioni finali a due categorie di soggetti- gli enti non commerciali ed i fondi immobiliari- che l'uno in virtù delle proprie regole di determinazione del reddito e l'altro in virtù di una relazione qualificata con gli immobili, sono difficilmente inquadrabili nelle regole generali che ho sopra descritto.

2.6.1. Gli enti non commerciali

Gli enti pubblici e privati diversi dalle società sono soggetti passivi IRES e si qualificano quali enti commerciali ovvero enti non commerciali a seconda

che, rispettivamente, abbiano ovvero non abbiano per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciale, intendendosi per tale l'attività che determina reddito d'impresa (v. art. 73, co. 1, del TUIR).

2.6.1.1. Enti non commerciali residenti

Il reddito complessivo degli enti non commerciali residenti – soggetti passivi IRES di cui all'art. 73, co. 1, lett. c) del TUIR – è dato, ai sensi dell'art. 143, co. 1, del TUIR, dalla somma dei redditi fondiari, dei redditi di capitale, dei redditi d'impresa e dei redditi diversi determinati distintamente per ciascuna categoria in base alle norme contenute nel Titolo I del TUIR, salve le specifiche deroghe stabilite dalle disposizioni relative agli enti non commerciali.

Per quanto concerne la determinazione dei redditi degli immobili degli enti non commerciali residenti occorre distinguere gli immobili relativi all'attività d'impresa eventualmente esercitata dall'ente (in via non prevalente) dagli immobili relativi allo svolgimento dell'attività istituzionale non commerciale (attività prevalente).

Immobili relativi all'impresa

Per l'individuazione dei beni, e quindi anche degli immobili, degli enti non commerciali residenti relativi all'impresa l'art. 144, co. 3, del TUIR stabilisce che si applicano le disposizioni (recate dall'art. 65, commi 1 e 3-bis, del TUIR), concernenti l'impresa individuale. Pertanto, gli immobili degli enti in questione si considerano relativi all'impresa se iscritti nell'inventario.

I redditi degli immobili degli enti non commerciali residenti relativi all'attività d'impresa, in forza del principio generale di cui all'art. 43 del TUIR, non si considerano produttivi di reddito fondiario. Qualora detti immobili costituiscano beni strumentali o beni alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività d'impresa (c.d. beni merce) gli stessi rileveranno ai fini della determinazione del reddito d'impresa secondo i principi generali

previsti per la determinazione dei componenti positivi e negativi di tale categoria reddituale.

Gli immobili degli enti non commerciali residenti relativi all'impresa che non costituiscono beni strumentali o beni merce, c.d. immobili patrimoniali, concorrono nella determinazione del reddito d'impresa secondo le modalità indicate dall'art. 90 del TUIR.

Per gli immobili utilizzati promiscuamente dall'ente non commerciale residente (sia per l'attività istituzionale non commerciale che per l'attività d'impresa), l'art. 144, co. 4, del TUIR stabilisce che si deduce dal reddito d'impresa la rendita catastale o il canone di locazione anche finanziaria per la parte corrispondente al rapporto tra l'ammontare dei ricavi e degli altri proventi che concorrono a formare il reddito d'impresa e l'ammontare complessivo di tutti i ricavi e proventi.

Immobili non relativi all'impresa

Gli immobili degli enti non commerciali non relativi all'attività d'impresa, cioè utilizzati per lo svolgimento dell'attività non commerciale, si considerano produttivi di reddito fondiario, per la determinazione del quale occorre fare riferimento alle norme generali (contenute nel Titolo I del Tuir) relative ai redditi fondiari ad eccezione dell'ipotesi in cui l'immobile sia locato. In quest'ultimo caso si applica la disposizione speciale recata per gli enti non commerciali residenti dall'ultimo periodo del co. 1 dell'art. 144 del TUIR. Tale ultima norma, rinviando alle regole dettate dall'art. 90 dello stesso testo unico, prevede in sostanza che anche per gli immobili degli enti non commerciali residenti non relativi all'attività d'impresa dati in locazione si applichino le stesse regole di determinazione del reddito previste per gli immobili patrimoniali relativi all'impresa.

Si evidenzia, peraltro, che ai sensi dell'art. 36, co. 3, del TUIR, non si considerano produttivi di reddito, se non sono oggetto di locazione, le unità

immobiliari destinate esclusivamente all'esercizio del culto, compresi i monasteri di clausura, purché compatibile con le disposizioni degli artt. 8 e 19 della Costituzione (concernenti l'esercizio della libertà religiosa) e le loro pertinenze.

Occorre considerare, inoltre, che l'art. 74, co. 1 del TUIR esclude dalla soggettività passiva ai fini IRES talune tipologie di enti pubblici, tra cui gli organi e le amministrazioni dello Stato, compresi quelli ad ordinamento autonomo, anche se dotati di personalità giuridica, i comuni, i consorzi tra enti locali, le associazioni e gli enti gestori di demanio collettivo, le comunità montane, le province e le regioni. Ciò comporta anche l'esclusione da imposizione agli effetti delle imposte sui redditi degli immobili posseduti da detti enti.

Sono invece assoggettati a tassazione gli immobili posseduti dagli enti la cui attività per espressa previsione normativa non costituisce esercizio di attività d'impresa. In particolare, il comma 2, lett. a) e b), del citato art. 74 del TUIR stabilisce che non costituisce esercizio di attività commerciale l'esercizio di funzioni statali da parte di enti pubblici nonché l'esercizio di attività previdenziali, assistenziali e sanitarie da parte di enti pubblici istituiti esclusivamente a tal fine, comprese le aziende sanitarie locali, nonché l'esercizio di attività previdenziali e assistenziali da parte di enti privati di previdenza obbligatoria.

La "decommercializzazione" operata dal citato art. 74, co. 2, del TUIR, nell'escludere la riconducibilità delle menzionate attività istituzionali alla categoria del reddito d'impresa, infatti, non sottrae ad imposizione indistintamente tutti i redditi comunque connessi all'esercizio delle attività medesime. Pertanto, gli immobili degli enti non commerciali che fruiscono di tale previsione di decommercializzazione, destinati alle attività menzionate nell'art. 74, co. 2, del TUIR, al pari degli immobili utilizzati nell'ambito

dell'attività istituzionale degli altri enti non commerciali, mantengono autonomia reddituale e sono, pertanto, produttivi di reddito fondiario.

Si ricorda che, per le organizzazioni non lucrative di utilità sociale (ONLUS) di cui al D.Lgs. n. 460 del 1997 (ad eccezione di quelle aventi forma di società cooperative), in quanto assoggettate ad IRES solo in relazione alle categorie dei redditi fondiari, di capitale e diversi, trovano applicazione per gli immobili dalle stesse possedute, in quanto compatibili (v. art. 26 del D.Lgs. n. 460 del 1997), le medesime regole previste per gli immobili degli enti non commerciali relativi all'attività istituzionale.

2.6.1.2. Enti non commerciali non residenti

Gli enti non commerciali non residenti, soggetti passivi IRES ai sensi dell'art. 73, co. 1, lett. d) del TUIR, sono tassati soltanto sui redditi prodotti in Italia secondo le regole dettate per le persone fisiche residenti (v. Titolo I dello stesso testo unico).

Immobili relativi all'impresa

Ai sensi dell'art. 154, co. 3, del TUIR, agli enti non commerciali non residenti che hanno esercitato attività commerciali mediante stabili organizzazioni nel territorio dello Stato si applica, fra l'altro, la disposizione dell'art. 143, co. 3, del TUIR relativa agli enti non commerciali residenti, concernente l'individuazione dei beni relativi all'impresa (v. paragrafo 2.6.1.1).

Per quanto concerne le modalità di tassazione ai fini IRES degli immobili degli enti non commerciali non residenti relativi all'impresa trovano applicazione le stesse regole vevoli per gli enti non commerciali residenti ad eccezione di quella recata dall'art. 144, co. 4, del TUIR concernente gli immobili adibiti promiscuamente all'esercizio di attività commerciali e di attività istituzionali. Per gli immobili promiscui degli enti non commerciali non residenti si applicano infatti le regole previste per l'imprenditore individuale dall'art. 64, co. 2, del TUIR (v. paragrafo 2.5.3)

Immobili non relativi all'impresa

Pertanto, per la determinazione del reddito degli immobili relativi all'attività istituzionale degli enti non commerciali non residenti (a differenza degli immobili relativi all'attività istituzionale posseduti dagli enti non commerciali residenti), occorre fare riferimento unicamente alle norme generali (contenute nel Titolo I del TUIR) relative ai redditi fondiari e non anche all'art. 90 dello stesso testo unico (richiamato dalla norma speciale recata per gli enti non commerciali residenti dall'ultimo periodo del co. 1 dell'art. 144 del TUIR).

2.6.2. I fondi immobiliari

Il regime fiscale dei fondi immobiliari è contenuto negli articoli 6, 7, 8 e 9 del decreto legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410. Importanti disposizioni finalizzate a contrastare l'utilizzo improprio dei fondi immobiliari a ristretta base partecipativa, diretto essenzialmente ad ottenere i vantaggi fiscali, sono state successivamente introdotte dall'articolo 32 del decreto legge 31 maggio 2010, n. 78 convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122, nel testo modificato dall'articolo 8, comma 9, del decreto legge 13 maggio 2011, n. 70, convertito, con modificazioni, dalla legge 12 luglio 2011, n. 106.

I fondi immobiliari costituiscono, ai sensi dell'articolo 1, lettera j), del testo unico di finanza approvato con il decreto legislativo 24 febbraio 1998, n. 58 (TUF), “un patrimonio autonomo raccolto, mediante una o più emissioni di quote, tra una pluralità di investitori con la finalità di investire lo stesso sulla base di una predeterminata politica di investimento; suddiviso in quote di pertinenza di una pluralità di partecipanti; gestito in monte, nell'interesse dei partecipanti e in autonomia dei medesimi”.

Tale definizione civilistica, in linea con il quadro normativo comunitario, pone in evidenza, quali caratteristiche imprescindibili, la funzione economica del fondo, ossia la gestione collettiva del risparmio raccolto tra una pluralità

di investitori, e l'autonomia delle scelte di gestione della SGR rispetto all'influenza dei partecipanti.

In sostanza, lo status di fondo comune d'investimento non può essere attribuito a quei fondi che si discostano dal modello tipizzato dalle disposizioni civilistiche (ossia carenti dei requisiti della pluralità e dell'autonomia) e che non attuano forme di gestione collettiva del risparmio.

Pertanto, sotto il profilo tributario, qualora un organismo di investimento non possieda detti requisiti, allo stesso non si applicherà la disciplina fiscale prevista per gli organismi di investimento collettivo del risparmio immobiliare e a tali organismi si applicheranno le disposizioni ordinarie in materia di imposta sul reddito delle società (IRES).

2.6.2.1. Il regime fiscale proprio dei fondi immobiliari

Il regime fiscale dei fondi immobiliari prevede in sintesi:

1. in materia di imposte sui redditi, la non insorgenza nei confronti dei fondi comuni di investimento immobiliare dei presupposti applicativi delle imposte sui redditi e dell'imposta regionale sulle attività produttive (IRAP);

2. in materia di IVA, l'esclusione della soggettività passiva per il fondo immobiliare e l'attribuzione, in via esclusiva, della medesima soggettività in capo alla società di gestione del risparmio che ha istituito il fondo, con la particolarità di poter detrarre l'imposta pagata per gli acquisti di immobili nonché per la manutenzione degli stessi ai sensi dell'articolo 19 del D.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633;

3. una particolare disciplina per gli apporti ai fondi immobiliari costituiti da una pluralità di immobili prevalentemente locati al momento dell'apporto che consiste nell'esclusione di dette operazioni dal campo di applicazione dell'IVA e nell'applicazione ad esse delle imposte di registro, ipotecarie e catastali in misura fissa;

4. in materia di imposta di registro, la non obbligatorietà della richiesta di registrazione degli atti connessi alle operazioni di istituzione dei fondi immobiliari, di emissione e di rimborso dei certificati di partecipazione. Con riferimento agli atti di alienazione di immobili dello Stato, di enti previdenziali pubblici, di regioni, di enti locali o loro consorzi, nei quali i fondi intervengono come parte acquirente, è prevista l'applicazione delle imposte di registro, ipotecarie e catastali nella misura fissa di euro 516,46 per ciascuna imposta;

5. l'applicazione di una ritenuta alla fonte del 20 per cento sull'ammontare dei proventi di cui all'articolo 44, comma 1, lettera g), del TUIR riferibili a ciascuna quota, risultanti dai rendiconti periodici, distribuiti in costanza di partecipazione, nonché sulla differenza positiva tra il valore di riscatto o di liquidazione delle quote ed il costo di sottoscrizione o acquisto delle stesse;

6. un regime di non imponibilità per i proventi di cui al punto precedente percepiti da fondi pensione e organismi di investimento collettivo del risparmio esteri istituiti in Stati o territori inclusi nella lista di cui al decreto ministeriale emanato ai sensi dell'articolo 168-bis del testo unico delle imposte sui redditi approvato con D.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR)³, nonché per i proventi percepiti da enti od organismi internazionali costituiti in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia e da banche centrali o organismi che gestiscono anche le riserve ufficiali dello Stato;

7. l'applicazione ai redditi derivanti dalla negoziazione delle quote dei fondi immobiliari delle disposizioni relative ai redditi diversi di natura finanziaria - in particolare dell'articolo 67, comma 1, lettera c-ter), del TUIR - per cui le relative plusvalenze sono soggette ad imposta sostitutiva delle

³ In attesa dell'emanazione del suddetto decreto si deve fare riferimento ai Paesi e territori elencati nella cosiddetta *white list* di cui al decreto ministeriale 4 settembre 1996 e successive modificazioni o integrazioni.

imposte sui redditi. Anche le eventuali perdite realizzate attraverso il riscatto o la liquidazione delle quote sono riconducibili tra i redditi diversi di natura finanziaria ai sensi dell'articolo 67, comma 1-quater, del TUIR. Quest'ultima disposizione stabilisce, infatti, che i redditi diversi si originano anche per effetto del rimborso delle attività finanziarie indicate nell'articolo 67, comma 1, lettera c-ter), del TUIR (tra le quali sono comprese le quote di fondi comuni di investimento immobiliare) se non hanno costituito oggetto di cessione a titolo oneroso per tutta la durata dell'attività finanziaria in quanto sottoscritte all'emissione;

8. un regime di non imponibilità, ai sensi dell'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461, dei redditi diversi di natura finanziaria di cui al punto precedente, percepiti da soggetti residenti in Stati o territori inclusi nella citata white list, nonché da enti od organismi internazionali costituiti in base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia, dagli investitori istituzionali esteri, ancorché privi di soggettività tributaria, costituiti nei predetti Stati o territori e da banche centrali o organismi che gestiscono anche le riserve ufficiali dello Stato. Per i soggetti esteri diversi da quelli citati trovano applicazione i principi generali contenuti nell'articolo 23, comma 1, lettera f), del TUIR in base ai quali le plusvalenze derivanti dalla cessione a titolo oneroso di certificati di massa sono imponibili in Italia soltanto se tali certificati non sono negoziati in mercati regolamentati e se sono detenuti nel territorio dello Stato.

2.6.2.2. I fondi istituzionali

Le disposizioni riguardanti il regime di tassazione del fondo immobiliare in materia di imposizione diretta, di IVA e di imposte indirette (sinteticamente sopra descritte) si applicano in ogni caso ai fondi che sono partecipati esclusivamente da uno o più dei seguenti soggetti:

a) soggetti pubblici (Stato ed enti pubblici italiani, compresi quelli

territoriali);

b) organismi di investimento collettivo del risparmio (OICR);

c) enti di previdenza;

d) imprese di assicurazione;

e) intermediari bancari e finanziari;

f) investitori istituzionali esteri istituiti in Paesi white list;

g) enti non profit e cooperative;

h) veicoli costituiti in forma societaria o contrattuale partecipati in misura superiore al 50 per cento dai soggetti indicati nelle lettere da a) a g).

2.6.2.3. Il regime fiscale dei partecipanti ai fondi immobiliari istituzionali

Ai proventi derivanti dalla partecipazione a fondi immobiliari relativi a quote detenute dagli investitori istituzionali sopra elencati si rende applicabile, a prescindere dalla percentuale di partecipazione detenuta nel fondo e dalla destinazione dell'investimento, l'ordinario regime fiscale relativo ai redditi di capitale e redditi diversi di natura finanziaria. In particolare sui redditi di capitale si applica una ritenuta nella misura del 20 per cento sui proventi distribuiti ai possessori delle quote in costanza di partecipazione al fondo, nonché sulla differenza positiva tra il valore di riscatto o di liquidazione delle quote ed il costo di sottoscrizione o acquisto delle stesse. La predetta ritenuta è a titolo d'acconto nei confronti di titolari di reddito d'impresa e a titolo d'imposta nei confronti di tutti gli altri soggetti, compresi quelli esenti o esclusi da imposta sul reddito delle società.

Ai redditi realizzati per effetto della negoziazione delle quote di partecipazione in fondi immobiliari si applica l'imposta sostitutiva del 20 per cento ai sensi degli articoli 5, 6 e 7 del decreto legislativo n. 461 del 1997, secondo il regime dichiarativo, amministrato o gestito.

Se tali redditi sono conseguiti nell'esercizio d'impresa si applicano le ordinarie disposizioni del TUIR.

2.6.2.4. I fondi diversi da quelli istituzionali

Ai fondi che non sono partecipati esclusivamente dagli investitori istituzionali sopra elencati e che, per questo motivo, non possono essere definiti "fondi istituzionali" rimane in ogni caso applicabile il regime proprio del fondo sia ai fini delle imposte dirette che di quelle indirette. Tuttavia è stato introdotto un particolare regime fiscale in capo agli investitori che detengono una quota di partecipazione al fondo superiore al 5 per cento.

2.6.2.5. Il regime fiscale dei partecipanti ai fondi immobiliari diversi da quelli istituzionali

Per gli investitori non istituzionali residenti in Italia che detengono una partecipazione superiore al 5 per cento del patrimonio dei fondi non istituzionali, è previsto che i redditi conseguiti dal fondo immobiliare, ancorché non percepiti, sono imputati per trasparenza ai suddetti partecipanti in proporzione alle loro quote di partecipazione.

I redditi imputati per trasparenza concorrono alla formazione del reddito complessivo del partecipante.

E' inoltre previsto che, ai fini della verifica della percentuale di partecipazione al fondo che rende "rilevante" la quota, si tiene conto sia delle partecipazioni detenute direttamente che di quelle detenute indirettamente per il tramite di società controllate, di società fiduciarie o per interposta persona. Si tiene altresì conto delle partecipazioni imputate ai familiari indicati nell'articolo 5, comma 5, del TUIR (coniuge, parenti entro il terzo grado ed affini entro il secondo grado).

I redditi imputati per trasparenza rientrano nella categoria dei redditi di capitale di cui all'articolo 44, comma 1, lettera g), del TUIR, in quanto in ogni

caso derivanti dalla partecipazione ad un organismo di investimento collettivo del risparmio.

In caso di cessione, le quote di partecipazione superiori al 5 per cento del patrimonio del fondo sono assimilate alle quote di partecipazione qualificate in società ed enti commerciali. Pertanto, la plusvalenza realizzata da un soggetto che non detiene l'investimento nell'esercizio di attività d'impresa concorre a formare il reddito complessivo nella misura del 49,72 per cento.

Per i soggetti che detengono l'investimento nell'esercizio di attività d'impresa si applicano le ordinarie disposizioni del TUIR relative alla determinazione del reddito d'impresa e, in caso di cessione della quota di partecipazione al fondo, il costo è aumentato o diminuito, rispettivamente, dei redditi e delle perdite imputati per trasparenza ed è altresì diminuito dei proventi distribuiti fino a concorrenza dei predetti redditi. In caso di cessione della quota non trova applicazione il regime della PEX di cui all'articolo 87 del TUIR per difetto del requisito previsto dal comma 1, lettera d), del medesimo articolo (esercizio di impresa commerciale).

2.6.2.6. Il regime dei proventi percepiti da non residenti

Relativamente ai proventi derivanti dalla partecipazione al fondo percepiti dagli investitori istituzionali non residenti si applica la ritenuta a titolo d'imposta del 20 per cento ovvero, se residenti in Paesi con i quali è in vigore una Convenzione contro le doppie imposizioni, la minore aliquota convenzionale prevista dall'articolo 11 delle convenzioni concluse dall'Italia che siano conformi al modello di Convenzione OCSE.

Determinati soggetti non residenti godono, inoltre, di un regime di non imponibilità. In particolare, si tratta di: fondi pensione e organismi di investimento collettivo del risparmio esteri, sempreché istituiti in Stati e territori inclusi nella white list; enti od organismi internazionali costituiti in

base ad accordi internazionali resi esecutivi in Italia; Banche centrali od organismi che gestiscono anche le riserve ufficiali dello Stato.

Per quanto riguarda, invece, il trattamento fiscale nei confronti dei soggetti non residenti dei redditi diversi di natura finanziaria derivanti dalla negoziazione delle quote in fondi immobiliari, si rende applicabile la disposizione contenuta nell'articolo 23, comma 1, lettera f), del TUIR. Inoltre, l'articolo 5, comma 5, del decreto legislativo 21 novembre 1997, n. 461 prevede un apposito regime di non imponibilità per le predette plusvalenze realizzate da soggetti che risiedono in Paesi white list.

2.6.2.7. L'imposta sostitutiva del 5 per cento

I partecipanti residenti e non residenti, diversi dagli investitori istituzionali, che detenevano una quota di partecipazione al fondo alla data del 31 dicembre 2010 superiore al 5 per cento erano tenuti a corrispondere un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi pari al 5 per cento del valore medio delle quote risultante dai prospetti periodici relativi al periodo d'imposta 2010. L'imposta del 5 per cento è stata versata dal partecipante con le modalità e nei termini previsti per il versamento a saldo delle imposte risultanti dalla dichiarazione dei redditi relativa al periodo d'imposta in corso al 31 dicembre 2011.

Nei confronti dei partecipanti residenti e non residenti che possiedono quote di partecipazione superiori al 5 per cento del patrimonio del fondo, i proventi maturati al 31 dicembre 2010 e corrisposti nei periodi d'imposta successivi non sono assoggettabili a tassazione fino a concorrenza dell'ammontare che ha concorso alla determinazione della base imponibile dell'imposta sostitutiva del 5 per cento.

2.6.2.8. La liquidazione del fondo

La società di gestione del risparmio, previa deliberazione dell'assemblea dei partecipanti, poteva deliberare entro il 31 dicembre 2011 lo scioglimento del fondo che alla data del 31 dicembre 2010 non era partecipato integralmente da investitori istituzionali e nel quale almeno un partecipante non istituzionale deteneva una quota superiore al 5 per cento del patrimonio del fondo.

In tal caso, è dovuta un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi pari al 7 per cento del valore netto del fondo risultante dal prospetto relativo al 31 dicembre 2010⁴ e un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi e dell'IRAP nella misura del 7 per cento sui risultati conseguiti dal 1° gennaio 2011 e fino alla conclusione della liquidazione⁵.

Tale disposizione si rende applicabile alle liquidazione dei fondi deliberate dal 1° gennaio 2011 ed entro la predetta data del 31 dicembre 2011, fermo restando che la liquidazione deve essere conclusa nel termine massimo di cinque anni.

Per le liquidazioni deliberate al di fuori del suddetto intervallo temporale si applicano le ordinarie disposizioni in materia di imposte dirette ed indirette.

Nella fase di liquidazione i proventi distribuiti non sono imponibili in capo al partecipante fino a concorrenza dell'ammontare dei proventi stessi assoggettato in capo al fondo alle imposte sostitutive (sul patrimonio e sui risultati della gestione) dovute nella misura del 7 per cento.

⁴ L'imposta è suddivisa in tre rate: la prima e la seconda rata dovevano essere versate dalla società di gestione del risparmio entro il 31 marzo 2012 e il 31 marzo 2013. La terza scade il 31 marzo 2014.

⁵ L'imposta sostitutiva sui redditi conseguiti nel periodo di liquidazione è versata dalla società di gestione del risparmio entro il 16 febbraio dell'anno successivo rispetto a ciascun anno di durata della liquidazione.

2.6.3. SIIQ (Società d'investimento immobiliare quotate)

Il regime SIIQ, introdotto nel nostro ordinamento dalla legge finanziaria per il 2007⁶, è una disciplina, di carattere opzionale, applicabile alle società per azioni residenti, le cui azioni siano ammesse alle negoziazioni su mercati regolamentati, “specializzate” nell’attività di locazione di immobili e in attività gestionalmente connesse⁷.

Caratteristica principale dell’istituto è la possibilità di adottare, in presenza di determinati requisiti fissati dalla norma⁸, un sistema di tassazione in cui l’utile viene assoggettato ad imposizione solo al momento della sua distribuzione ai soci. È previsto, in ogni caso, l’obbligo per le SIIQ di distribuire, in ciascun esercizio, almeno l’85 per cento degli utili derivanti dall’attività di locazione immobiliare, pena la decadenza dal regime⁹. La tassazione dei soci delle SIIQ avviene attraverso l’assoggettamento dei dividendi distribuiti a ritenuta a titolo d’imposta, con aliquota in genere del 20 per cento¹⁰, ovvero attraverso il

⁶ Articolo 1, commi 119-141, legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁷ Il regime è riservato alle società che svolgo l’attività di locazione degli immobili in via prevalente, intendendo soddisfatto tale condizione se gli immobili posseduti a titolo di proprietà o di altro diritto reale ad essa destinati rappresentano almeno l’80 per cento dell’attivo patrimoniale e se, in ciascun esercizio, i ricavi da essa provenienti rappresentano almeno l’80 per cento dei componenti positivi del conto economico.

⁸ Per accedere al regime SIIQ, è necessario che la società abbia, dall’inizio del primo periodo di imposta dal quale si intende optare per il regime speciale, il possesso dei seguenti requisiti:

- requisiti soggettivi: società per azioni, con residenza fiscale in Italia e quotazione dei titoli di partecipazione in mercati regolamentati
- compagine societaria: partecipazione massima pari al 51 per cento dei diritti di voto e dei diritti di partecipazioni agli utili e azionariato diffuso con soglia partecipativa minima del 35 per cento delle azioni possedute da soci che non detengono direttamente o indirettamente più dell’1 per cento dei diritti di voto nell’assemblea ordinaria e dei diritti di partecipazioni agli utili
- attività esercitata: svolgimento in via prevalente l’attività di locazione immobiliare (immobili posseduti a titolo di proprietà o di altro diritto reale ad essa destinati rappresentano almeno l’80 per cento dell’attivo patrimoniale e i ricavi derivanti dall’attività di locazione immobiliare rappresentano almeno l’80 per cento dei componenti positivi del conto economico).

⁹ L’art. 7 del d.m. 7 settembre 2007, n. 174 precisa, al comma 1, che tale percentuale deve applicarsi all’utile netto del conto economico derivante dalla gestione esente “disponibile” per la distribuzione ai soci. Ciò comporta, ad esempio, che l’obbligo di distribuzione non opera in relazione all’utile da accantonare a riserva legale o statutaria.

¹⁰ La misura della ritenuta è ridotta al 15% per la parte di utile riferibile a contratti di locazione di immobili ad uso abitativo “in regime legale di determinazione del canone”, ossia stipulati sulla base di appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni dei conduttori maggiormente rappresentative, ai sensi e per gli effetti dell’art. 2, comma 3, della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

loro concorso integrale alla formazione del reddito d'impresa del percipiente, nel caso in cui i dividendi siano relativi a partecipazioni detenute nell'esercizio di un'attività d'impresa¹¹.

È da sottolineare che il passaggio al regime speciale comporta il realizzo a valore normale degli immobili e dei diritti reali sugli immobili destinati alla locazione, posseduti dalla società alla data di chiusura dell'ultimo esercizio in regime ordinario. Le plusvalenze che ne emergono, al netto delle eventuali minusvalenze, non concorrono alla formazione del reddito d'impresa, ma sono assoggettate a imposta sostitutiva dell'IRES e dell'IRAP con l'aliquota del 20 per cento.

È da evidenziare, in ogni caso, che le società che optano per il regime speciale possono comunque svolgere, seppur in via residuale o marginale, altre attività il cui reddito sarà soggetto alle ordinarie regole di tassazione in capo alla società anche ai fini IRAP (c.d. gestione imponibile).

Il regime speciale può essere esteso, in presenza di opzione congiunta, alle società per azioni residenti nel territorio dello Stato non quotate, svolgenti anch'esse attività di locazione immobiliare in via prevalente e in cui una SIIQ, anche congiuntamente ad altre SIIQ, possieda almeno il 95 per cento dei diritti di voto nell'assemblea ordinaria e il 95 per cento dei diritti di partecipazione agli utili. L'adesione al regime speciale di gruppo comporta, per la società controllata, oltre al rispetto delle disposizioni recate dai commi da 119 a 141, l'obbligo di redigere il bilancio di esercizio in conformità ai principi contabili internazionali.

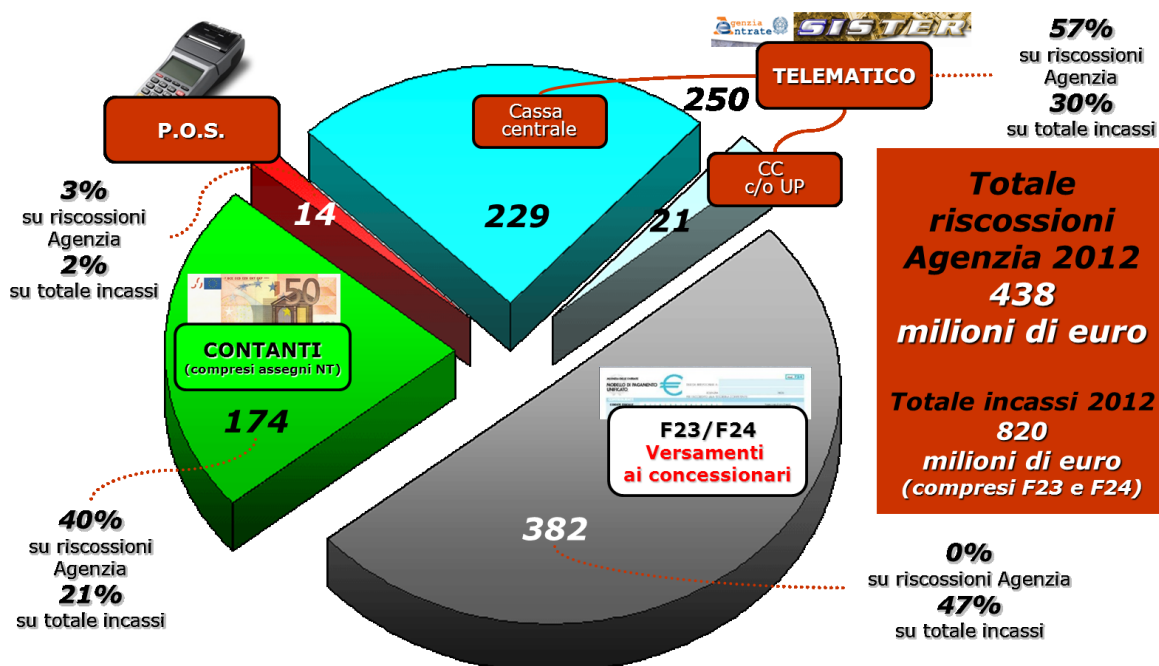
¹¹ In tal caso, la ritenuta è applicata a titolo d'acconto e, a norma dell'art. 1, comma 134, della legge n. 296/2006, l'intero importo dei dividendi percepiti concorre alla formazione del reddito imponibile.

2.7. Imposte e tasse per l'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 819 milioni di euro, di cui 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.

Il grafico e la tabella che seguono evidenziano la ripartizione degli incassi e delle riscossioni connesse ai servizi erogati nell'esercizio 2012, in relazione alle diverse modalità di pagamento oggi ammesse.



Rappresentazione grafica di modalità e volumi di pagamento per i servizi ipotecari e catastali erogati (dati 2012 – importi in milioni di €)

MODALITA' DI PAGAMENTO	INCASSI 2012	TOTALE INCASSI 2012		TOTALE RISCOSSIONI AGENZIA 2012	
		CATASTO	CONSERVATORIA	CATASTO	CONSERVATORIA
F23-F24 conservatoria	€ 381.835.415,37		€ 381.835.415,37		
F24 catasto	€ 545.599,34	€ 545.599,34			
totale F23-F24	€ 382.381.014,71				
Contanti/Assegni NT catasto	€ 143.137.031,96	€ 143.137.031,96		€ 143.137.031,96	
Contanti/Assegni NT conservatoria	€ 30.572.653,42		€ 30.572.653,42		€ 30.572.653,42
Totale contante/assegni NT	€ 173.709.685,38				
Cassa centrale catasto (deposito per trasmissione telematica atti di aggiornamento)	€ 249.950.443,00	€ 249.950.443,00		€ 249.950.443,00	
PAG. ELETTRONICO (POS) conservatoria	€ 4.307.063,05		€ 4.307.063,05		€ 4.307.063,05
PAG. ELETTRONICO (POS) catasto	€ 9.667.230,61	€ 9.667.230,61		€ 9.667.230,61	
Totale Pagamento elettronico (POS)	€ 13.974.293,66				
TOTALE INCASSI 2012	€ 820.015.436,75	€ 403.300.304,91	€ 416.715.131,84	€ 402.754.705,57	€ 34.879.716,47
		€ 820.015.436,75		€ 437.634.422,04	

Dettaglio delle modalità e dei volumi di pagamento per i servizi ipotecari e catastali erogati (dati 2012 – importi in milioni di €)

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, determinate attraverso il processo di classamento descritto in precedenza, e di redditi - dominicale e agrario - per i terreni) sono utilizzati per il calcolo delle basi imponibili su cui vengono calcolate le imposte immobiliari.

Il presente capitolo valorizza, per le unità immobiliari urbane e per le particelle di terreni, le basi imponibili teoriche, vale a dire senza considerare le esenzioni e deduzioni di legge¹², ai fini delle imposte sui redditi e ai fini IMU (Valore Imponibile Teorico).

3.1 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini delle imposte sui redditi delle unità immobiliari urbane

Il Valore Imponibile Teorico complessivo delle unità immobiliari urbane ai fini delle imposte sui redditi è calcolato rivalutando il valore complessivo delle loro rendite del 5 per cento¹³, ed è pari a 37,5 miliardi di euro.

3.2 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini delle imposte sui redditi delle particelle di Catasto Terreni

Il Valore Imponibile Teorico dei terreni ai fini delle imposte sui redditi è calcolato rivalutando il valore complessivo dei loro redditi dominicali del 70 per cento e quello dei loro redditi agrari del 80 per cento¹⁴, ed è pari a 2,9 miliardi di euro, così distribuiti:

¹² Per esempio immobili inagibili, o particolari agevolazioni per gli immobili rurali o per le dimore storiche, o ancora, in sede di IMU, l'esenzione per gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle province, nonché dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dalle unità sanitarie locali, dalle istituzioni sanitarie pubbliche autonome di cui all'articolo 41 della legge 23 dicembre 1978, n. 833, dalle camere di commercio, industria, artigianato ed agricoltura, destinati esclusivamente ai compiti istituzionali, etc.

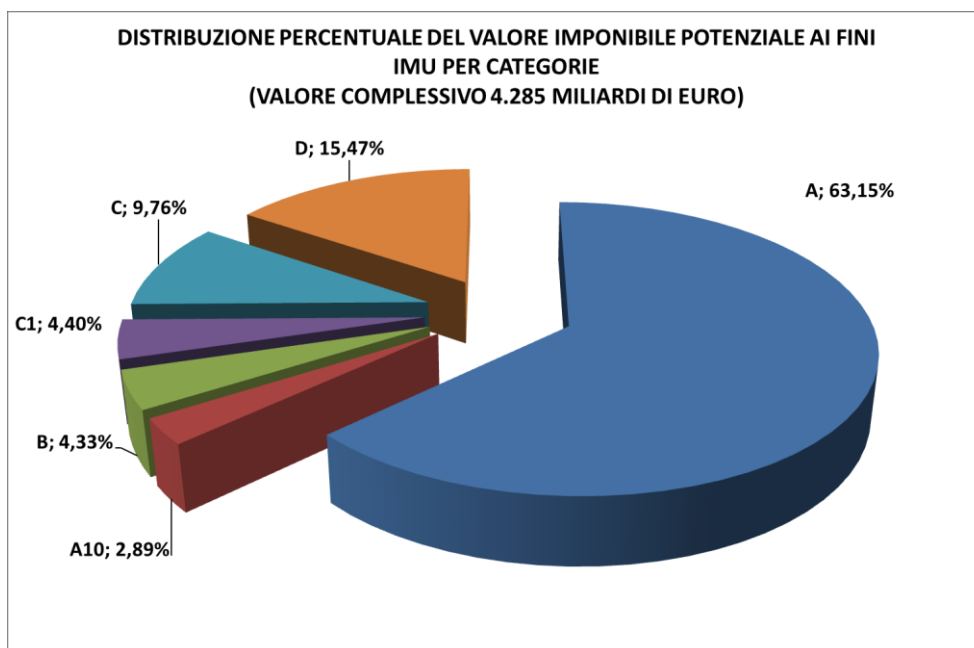
¹³ Ai sensi del decreto Presidente della Repubblica 22.12.1986, n. 917 e della legge 23.12.1996, n. 662 (Art. 3, comma 48).

¹⁴ Ai sensi dell'art. 31, comma 1, della legge 23.12.1994, n. 724 e dell'art. 3, comma 50, legge 23.12.1996, n. 662.

- Valore Imponibile Teorico da reddito dominicale: euro 1.808.238.872;
- Valore Imponibile Teorico da reddito agrario: euro 1.094.690.979.

3.3 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini IMU delle unità immobiliari urbane

Il Valore Imponibile Teorico ai fini IMU delle unità immobiliari iscritte al catasto edilizio urbano è calcolato applicando alle loro rendite catastali complessive i coefficienti di cui all'art. 13, comma 4¹⁵ del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (per i dati analitici, cfr. le tabelle di dettaglio nel prosieguo del documento) e risulta pari a 4.285 miliardi di euro, distribuiti percentualmente tra i gruppi di categorie come rappresentato nel seguente grafico.



¹⁵ *Articolo 13, comma 4, del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:*

Per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, i seguenti moltiplicatori:

- 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;
- 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie catastali C/3, C/4 e C/5;
- bis. 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5;
- 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10;
- 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5; tale moltiplicatore è elevato a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013;
- 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1.

3.4 Valorizzazione della base imponibile teorica complessiva ai fini IMU delle particelle di Catasto Terreni

Il Valore Imponibile Teorico complessivo ai fini IMU dei terreni agricoli è calcolato applicando ai loro redditi dominicali i coefficienti di cui all'art. 13, comma 5¹⁶ del decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, e risulta pari a 163 miliardi di euro (euro 163.243.787.038).

Si evidenzia che sono esenti dall'IMU i terreni agricoli ubicati nei Comuni montani o di collina delimitati ai sensi dell'art. 15, della legge 27 dicembre 1977, n. 984.

¹⁶ *Articolo 13, comma 5, del decreto-legge del 6 dicembre 2011 n. 201, convertito, con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214:*

Per i terreni agricoli, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, vigente al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutato del 25 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 51, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, un moltiplicatore pari a 135. Per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola il moltiplicatore è pari a 110.

3.5 Prospetti sintetici per la rivalutazione delle rendite e dei redditi catastali ai fini delle imposte immobiliari.

RIVALUTAZIONE RENDITE CATASTALI DEI FABBRICATI E RELATIVI MOLTIPLICATORI					
	Categoria	Rivalutazione rendita catastale	Moltip.	Riv. Moltip.	Riferimenti normativi
Imposte sui redditi	A e C (escluse A/10 e C/1)	5%	***	***	decreto Presidente della Repubblica 22.12.1986, n. 917 legge 23.12.1996, n. 662 (Art. 3, comma 48)
	A/10	5%	***	***	
	B	5%	***	***	
	C/1	5%	***	***	
	D e E	5%	***	***	
Imposta municipale propria (IMU) in vigore, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2014	A (escluse A/10)	5%	160 (100)	***	decreto legislativo 30.12.1992, n. 504 (Art. 5) legge 23.12.1996, n. 662 (Art. 3, comma 48) decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Art. 13), convertito in legge, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, L. 22 dicembre 2011, n. 214
	A/10	5%	80 (50)	***	
	B	5%	140	***	
	C/1	5%	55 (34)	***	
	C/2 - C/6 - C/7	5%	160	***	
	C/3 - C/4 - C/5	5%	140	***	
	D (escluse D/5)	5%	60 65 (dal 1° gennaio 2013)	***	
	D/5	5%	80	***	
Imposte di registro, ipotecarie e catastali	A "1^ casa"	5%	100	10%	legge 23.12.1996, n. 662 (Art. 3, comma 48) decreto ministeriale 14.12.1991 legge 24.12.2003, n. 350 (Art. 2, comma 63) decreto legge 12.07.2004, n. 168 (Art. 1-bis, comma 7), convertito dalla legge 30.07.2004, n. 191 decreto legge 03.10.2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24.11.2006, n. 286
	A e C (escluse A/10 e C/1)	5%	100	20%	
	B	5%	100	40%	
	A/10	5%	50	20%	
	C/1	5%	34	20%	
	D	5%	50	20%	
	E	5%	34	20%	

RIVALUTAZIONE RENDITE CATASTALI DEI TERRENI E RELATIVI MOLTIPLICATORI

	Reddito Dominicale	Moltiplicatore		
	Rivalutazione reddito	Moltiplicatore	Rivalutazione moltiplicatore	<i>Riferimenti normativi</i>
Imposta sui redditi	80%	***	***	<i>Art. 3, comma 50, legge 23.12.1996, n. 662 Art. 31, comma 1, legge 23.12.1994, n. 724</i>
Imposta municipale propria (IMU) in vigore, in via sperimentale, dal 1° gennaio 2012 al 31 dicembre 2014 Imposta comunale sugli immobili (ICI)	25%	130 (75)	***	<i>decreto ministeriale 14.12.1991 Art. 3, comma 51, legge 23.12.1996, n. 662 decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Art. 13)</i>
Per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola	25%	110	***	
Imposte di registro, ipotecarie e catastali	25%	75	20%	<i>decreto ministeriale 14.12.1991 Art. 3, comma 51, legge 23.12.1996, n. 662 Art. 1-bis, comma 7, decreto legge 12 luglio 2004, n. 168</i>
	Reddito agrario	Moltiplicatore		
	Rivalutazione reddito	Moltiplicatore	Rivalutazione moltiplicatore	<i>Riferimenti normativi</i>
Imposta sui redditi	70%	***	***	<i>Art. 31, comma 1, legge 23.12.1994, n. 724 Art. 3, comma 50, legge 23.12.1996, n. 662</i>

3.6 Tabelle di dettaglio

Unità Immobiliari urbane censite in catasto al 31.12.2012

Unità immobiliari urbane censite in catasto al 31.12.2012 (4)					
CATEGORIA	numero uiu con rendita catastale	rendita catastale	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi	Valore Imponibile Teorico IMU (1)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità
A1 (Abitazioni di tipo signorile) A8 (Abitazioni in ville) A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)	73.273	217.508.547	228.383.974	36.541.435.859	498.703
A2 (Abitazioni di tipo civile) A3 (Abitazioni di tipo economico) A4 (Abitazioni di tipo popolare) A5 (Abitazioni di tipo ultrapopolare) A6 (Abitazioni di tipo rurale) A7 (Abitazioni in villini) A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)	33.734.709	15.891.434.750	16.686.006.487	2.669.761.037.933	79.140
A10 (Uffici e studi privati)	643.887	1.474.923.435	1.548.669.606	123.893.568.518	192.415
GRUPPO A	34.451.869	17.583.866.731	18.463.060.068	2.830.196.042.310	82.149
GRUPPO B	185.353	1.261.953.178	1.325.050.837	185.507.117.162	1.000.831
C2 (Magazzini e locali di deposito) C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse) C7 (Tettoie chiuse od aperte)	22.895.643	2.185.577.588	2.294.856.468	367.177.034.858	16.037
C3 (Laboratori per arti e mestieri) C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)	649.740	347.540.570	364.917.598	51.088.463.752	78.629
C1 (Negozi e botteghe)	1.939.786	3.262.499.702	3.425.624.687	188.409.357.778	97.129
GRUPPO C	25.485.169	5.795.617.860	6.085.398.753	606.674.856.387	23.805

D1 (Opifici) D2 (Alberghi e pensioni) D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti .e spettacoli e simili) D4 (Case di cura ed ospedali) D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni) D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni) D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio) D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole) (2)	1.388.511	10.027.172.499	10.528.531.124	631.711.867.429	454.956
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	20.786	371.526.302	390.102.617	31.208.209.361	1.501.405
GRUPPO D <i>(sono escluse ulteriori 6.382 unità con rendita in corso di definizione)</i>	1.409.297	10.398.698.801	10.918.633.741	662.920.076.791	470.391
GRUPPO E <i>(sono escluse ulteriori 74.604 unità con rendita in corso di definizione)</i>	88.691	661.618.761	694.699.700	-	-
GRUPPO F <i>(2.960.677 uiu censite ai soli fini inventariali, senza attribuzione di rendita)</i>	-	-	-	-	-
TOTALE	61.620.379	35.701.755.331	37.486.843.098	4.285.298.092.650	69.544
BENI COMUNI NON CENSIBILI <i>(5.822.220 uiu censite ai soli fini inventariali, senza rendita)</i>	-	-	-	-	-
ALTRO (3) <i>(171.534 uiu)</i>	-	-	-	-	-

(1) Il Valore Imponibile Potenziale è stato calcolato ai sensi del comma 4 dell'art.13 del Decreto-Legge 201/211 convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

(2) È stato utilizzato il moltiplicatore ai fini IMU (60) vigente nel 2012, tale moltiplicatore è pari a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013.

(3) UIU "in lavorazione" e che quindi non trovano al momento della rilevazione collocazione precisa nelle altre tipologie catastali (Unità senza rendita, Unità Immobiliari Urbane fuori tariffa, Unità partita R, Uso non accertato, Unità Immobiliari Urbane da accertare).

(4) I dati si riferiscono all'intero territorio nazionale esclusi 341 comuni per i quali il catasto è gestito dalle province autonome di Trento e Bolzano e includono le u.i.u. oggetto di attribuzione di "rendita presunta" ex decreto legge 31 maggio 2010, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122.

Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Fisiche censite in catasto al 31.12.2012

Unità immobiliari urbane con intestatari <u>Persone Fisiche</u> censite in catasto al 31.12.2012					
CATEGORIA	numero uiu con rendita catastale (3)	rendita catastale (3)	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi (3)	Valore Imponibile Teorico IMU (1) (3)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità (3)
A1 (Abitazioni di tipo signorile) A8 (Abitazioni in ville) A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)	59.895	162.254.583	170.367.312	27.258.769.917	455.109
A2 (Abitazioni di tipo civile) A3 (Abitazioni di tipo economico) A4 (Abitazioni di tipo popolare) A5 (Abitazioni di tipo ultrapopolare) A6 (Abitazioni di tipo rurale) A7 (Abitazioni in villini) A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)	30.952.786	14.554.645.406	15.282.377.676	2.445.180.428.169	78.997
A10 (Uffici e studi privati)	361.144	565.017.068	593.267.921	47.461.433.698	131.420
GRUPPO A	31.373.825	15.281.917.056	16.046.012.909	2.519.900.631.784	80.319
GRUPPO B	36.274	40.767.016	42.805.367	5.992.751.367	165.208
C2 (Magazzini e locali di deposito) C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse) C7 (Tettoie chiuse od aperte)	20.199.375	1.855.528.406	1.948.304.826	311.728.772.183	15.433
C3 (Laboratori per arti e mestieri) C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)	507.112	215.532.291	226.308.905	31.683.246.749	62.478
C1 (Negozzi e botteghe)	1.556.507	2.197.663.503	2.307.546.678	126.915.067.275	81.538
GRUPPO C	22.262.994	4.268.724.199	4.482.160.409	470.327.086.207	21.126

D1 (Opifici) D2 (Alberghi e pensioni) D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti .e spettacoli e simili) D4 (Case di cura ed ospedali) D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni) D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni) D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio) D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole) (2)	633.106	1.937.127.965	2.033.984.363	122.039.061.764	192.762
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	4.558	18.585.027	19.514.278	1.561.142.229	342.506
GRUPPO D	637.664	1.955.712.991	2.053.498.641	123.600.203.993	193.833
GRUPPO E	17.537	42.464.629	44.587.860	-	-
GRUPPO F	-	-	-	-	-
TOTALE	54.328.294	21.589.585.892	22.669.065.186	3.119.820.673.351	57.425

(1) Il Valore Imponibile Potenziale è stato calcolato ai sensi del comma 4 dell'art.13 del Decreto-Legge 201/211 convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

(2) È stato utilizzato il moltiplicatore ai fini IMU (60) vigente nel 2012, tale moltiplicatore è pari a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013.

(3) Sono esclusi i dati relativi ai “beni comuni censibili” e alle unità immobiliari con rendita o intestazione in corso di definizione (circa 68.000).

Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Non Fisiche censite in catasto al 31.12.2012

Unità immobiliare urbane con intestatari <u>Persone NON Fisiche</u> censite in catasto al 31.12.2012					
CATEGORIA	numero uiu con rendita catastale (3)	rendita catastale (3)	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi (3)	Valore Imponibile Teorico IMU (1) (3)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità (3)
A1 (Abitazioni di tipo signorile) A8 (Abitazioni in ville) A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)	13.353	55.184.376	57.943.595	9.270.975.207	694.299
A2 (Abitazioni di tipo civile) A3 (Abitazioni di tipo economico) A4 (Abitazioni di tipo popolare) A5 (Abitazioni di tipo ultrapopolare) A6 (Abitazioni di tipo rurale) A7 (Abitazioni in villini) A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)	2.772.848	1.333.857.196	1.400.550.056	224.088.008.916	80.815
A10 (Uffici e studi privati)	282.091	909.098.859	954.553.802	76.364.304.197	270.708
GRUPPO A	3.068.292	2.298.140.432	2.413.047.453	309.723.288.320	100.943
GRUPPO B	148.949	1.220.930.691	1.281.977.225	179.476.811.543	1.204.955
C2 (Magazzini e locali di deposito) C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse) C7 (Tettoie chiuse od aperte)	2.642.279	323.455.268	339.628.031	54.340.485.012	20.566
C3 (Laboratori per arti e mestieri) C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)	142.116	131.771.042	138.359.594	19.370.343.130	136.300
C1 (Negozi e botteghe)	382.566	1.063.524.441	1.116.700.663	61.418.536.474	160.544
GRUPPO C	3.166.961	1.518.750.751	1.594.688.288	135.129.364.616	42.668

D1 (Opifici)					
D2 (Alberghi e pensioni)					
D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti .e spettacoli e simili)					
D4 (Case di cura ed ospedali)					
D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)					
D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)	752.352	8.082.286.515	8.486.400.841	509.184.050.461	676.790
D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio)					
D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole)					
(2)					
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	16.217	352.911.620	370.557.201	29.644.576.083	1.827.994
GRUPPO D	768.569	8.435.198.135	8.856.958.042	538.828.626.545	701.080
GRUPPO E	71.000	616.502.059	647.327.162	-	-
GRUPPO F	-	-	-	-	-
TOTALE	7.223.771	14.089.522.068	14.793.998.171	1.163.158.091.024	161.018

(1) Il Valore Imponibile Potenziale è stato calcolato ai sensi del comma 4 dell'art.13 del Decreto-Legge 201/211 convertito con modificazioni dalla L. 22 dicembre 2011, n. 214.

(2) È stato utilizzato il moltiplicatore ai fini IMU (60) vigente nel 2012, tale moltiplicatore è pari a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013.

(3) Sono esclusi i dati relativi ai “beni comuni censibili” e alle unità immobiliari con rendita o intestazione in corso di definizione (circa 68.000).

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

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

Per comprendere meglio le motivazioni poste alla base della revisione, si ritiene opportuno illustrare, in sintesi e prima di analizzare i contenuti della riforma prefigurata dal disegno di legge delega fiscale discusso nel corso dell'ultima legislatura:

- la genesi del vigente sistema catastale;
- le iniquità connesse alla sua obsolescenza e la correlata esigenza di nuovi estimi catastali;
- la legislazione degli ultimi 15 anni sul tema della riforma del catasto;
- le attività poste in essere dall'Agenzia – a partire dal 2004 e nelle more della concreta attuazione di una complessiva riforma del sistema estimativo – per recuperare alcuni dei limiti dell'attuale sistema;
- le attività di riallineamento degli archivi catastali, già in corso da parte dell'Agenzia, peraltro propedeutiche all'attuazione della riforma del sistema estimativo.

4.1 La genesi del sistema catastale vigente

Il Catasto Edilizio Urbano fu istituito con regio decreto legge 13 aprile 1939, n. 652, e successivamente modificato e integrato, prima in sede di conversione dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, e, poi, dal decreto legislativo 8 aprile 1948, n. 514.

Il relativo regolamento d'attuazione risale al decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1949, n. 1142, e l'entrata in vigore del catasto edilizio urbano è avvenuta solo nel 1962, in applicazione del decreto ministeriale 4 dicembre 1961.

Il ventennio intercorso tra la legge istitutiva e l'impianto del sistema in

argomento spiega, altresì, perché quest'ultimo, già al momento della sua entrata in vigore, presentasse un disallineamento con la realtà socio-economica del territorio e, per di più, una struttura tariffaria (definita sulla base di redditi) che risaliva al triennio 1937-1939.

A oltre quindici anni dalla fine della seconda guerra mondiale, infatti, il tessuto urbanistico dei Comuni era già molto diverso da quello esistente a metà degli anni Trenta; l'attività edilizia, il mercato immobiliare e la struttura proprietaria si presentavano, inoltre, profondamente trasformati.

La prima revisione generale delle tariffe, avvenuta nel 1990, dopo cinquant'anni, si è limitata sostanzialmente – nel rispetto della normativa vigente – ad una rideterminazione delle tariffe stesse, senza incidere sull'aggiornamento dell'ormai superato sistema valutativo del 1939 e senza una rideterminazione del classamento di ciascuna unità immobiliare.

4.2 Le iniquità connesse alla obsolescenza del sistema catastale vigente e la correlata esigenza di nuovi estimi catastali

Le rendite attualmente attribuite alle unità immobiliari urbane sulla base del vigente modello di classamento descritto nel paragrafo precedente, 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 dei valori economici di oltre venti anni fa;
- alla persistenza di classamenti effettuati in fase di impianto del sistema catastale.

In primo luogo, si rileva che, di fatto, non sono state mai realizzate effettive revisioni generali delle zone censuarie e dei classamenti, atte a recepire nel sistema le nuove configurazioni delle città prodotte dalle dinamiche urbanistiche e di mercato, e ad aggiornare, di conseguenza, le scale di merito delle diverse tipologie presenti in ciascuna zona.

In pratica, l'unica revisione generale del 1990 — effettuata, come detto, nel

rispetto della normativa vigente e riferita alle sole tariffe d'estimo — si è dimostrata inadeguata a rispondere alle mutate caratteristiche del territorio.

Infatti, non è mai stato aggiornato il quadro generale delle categorie catastali, al fine di integrare i nuovi segmenti tipologici proposti dal mercato, sicché in talune categorie sussiste un coacervo di immobili aventi usi e funzioni assai diversificati.

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 del mercato immobiliare e i valori catastali.

Inoltre, la necessità di assicurare una coerenza tra i classamenti delle nuove unità censite o variate e quelli delle unità già presenti nel medesimo ambito territoriale ha indotto un effetto generalizzato di compressione sul classamento prevalente nel territorio circostante.

Nonostante alcuni interventi normativi – oggetto di disamina nel prosieguo del documento – il tempo trascorso ha ulteriormente aggravato la situazione.

A tal fine, è sufficiente rilevare che, nel decennio 1997-2007, si è assistito ad un importante ciclo espansivo del mercato immobiliare, che ha prodotto non solo un aumento generalizzato dei prezzi e quindi dei valori degli immobili, ma anche di quello dei canoni di locazione (redditi effettivi).

Conseguentemente, sono aumentati, con evidenti riflessi distorsivi, i differenziali di valori tra le diverse zone di una città e tra Comuni di una stessa provincia, in quanto l'incremento non è certamente avvenuto in modo omogeneo tra i diversi territori.

Come detto, le attuali rendite catastali degli immobili censiti in catasto sono fortemente disallineate rispetto ai corrispettivi valori di mercato.

A titolo esemplificativo, si possono citare alcuni dati riportati nel volume «*Gli immobili in Italia 2012*» redatto a cura dell'Agenzia e del Dipartimento delle Finanze:

- per le abitazioni principali il valore corrente di mercato è pari, in media a 2,25 volte la base imponibile teorica a fini IMU, mentre per le restanti abitazioni il rapporto è di 2,42 volte, in entrambi i casi con riferimento alle abitazioni di proprietà delle persone fisiche;
- la distanza del valore di mercato da quello catastale tende ad essere tanto maggiore quanto maggiore è il valore della ricchezza posseduta;
- i canoni di locazione sono mediamente superiori di 7,7 volte le rendite catastali.

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*.

4.3 La legislazione degli ultimi 15 anni sul tema della riforma del catasto

La disamina che segue porrà in evidenza come, anche dal punto di vista legislativo, sia avvertita, da tempo, l'esigenza di una riforma strutturale del sistema catastale volta ad assicurare equità e perequazione nel sistema di tassazione degli immobili.

Per le ragioni sopra esposte, infatti, a partire dagli anni '90, in concomitanza con il maggior rilievo assunto dalla tassazione immobiliare anche di carattere patrimoniale — in particolare con l'introduzione dell'imposta comunale sugli immobili, avvenuta con il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504 — si

sono succeduti diversi interventi legislativi tesi a revisionare o riformare il sistema catastale, non andati, tuttavia, a buon fine.

Già la legge 23 dicembre 1996, n. 662, aveva posto le basi per avviare un completo processo revisionale. Gli indirizzi del Legislatore furono recepiti nel decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, regolamento di disciplina generale dell'intero processo revisionale, approvato dopo un *iter* di circa due anni, che prevedeva l'ultimazione delle attività entro il 1° gennaio 2000.

Nel corso delle operazioni revisionali, veniva approvata la legge 13 maggio 1999, n. 133, recante, al comma 1 dell'articolo 18, la delega al Governo per la emanazione di uno o più decreti legislativi, finalizzati, più che ad una vera e propria revisione complessiva del sistema estimativo, alla razionalizzazione del sistema impositivo immobiliare ed alla neutralizzazione degli effetti sul gettito tributario della revisione degli estimi.

Nel contempo, peraltro, era stata emanata, con il decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112, la normativa sul decentramento ai Comuni dei servizi e delle funzioni catastali, tra le quali anche le attività in tema di revisione degli estimi. Successivamente, con la riforma dell'organizzazione del Governo (decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 300) veniva istituita, tra le Agenzie fiscali, l'Agenzia del Territorio, competente, fra l'altro, a svolgere i servizi in materia di Catasto, con funzioni di Organismo tecnico (ex art. 67 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 112).

Anche in tema di funzioni catastali di competenza dei Comuni furono in seguito emanate ulteriori norme, in particolare la legge 27 dicembre 2006, n. 296¹⁷, che ha disposto la partecipazione dei Comuni al processo di determinazione degli estimi catastali entro i limiti di una gestione unitaria e certificata della base dati catastali svolta dall'Agenzia.

Per completezza di trattazione, si segnala che nel 2008 il Governo aveva

¹⁷ Art. 1, comma 194, lettera b, che modifica l' art. 66, comma 1, lettera a).

presentato una proposta di legge delega che, all'articolo 4¹⁸, prevedeva la delega per la riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati. L'iter di approvazione non si perfezionò per la chiusura anticipata della legislatura.

Infine, 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 entro il termine della legislatura.

4.4 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.

In particolare, il comma 335 della predetta legge dà facoltà ai Comuni di richiedere all'Agenzia, un riclassamento delle microzone del proprio territorio nelle quali il rapporto tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale si discosta significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali.

Il comma 336 della predetta legge, invece, conferisce ai Comuni il potere di notificare ai proprietari di singoli immobili l'obbligo di provvedere alla presentazione degli aggiornamenti catastali nel caso in cui sia stata verificata la sussistenza di variazioni edilizie e di ristrutturazioni che comportano una

¹⁸ Atto Camera 1762 «Delega al Governo per il riordino della normativa sulla tassazione dei redditi di capitale, sulla riscossione e accertamento dei tributi erariali, sul sistema estimativo del catasto fabbricati, nonché per la redazione di testi unici delle disposizioni sui tributi statali»

modifica del classamento e, al contempo, la mancata presentazione da parte dei proprietari dei conseguenti e dovuti atti di aggiornamento catastale.

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 circa due milioni di particelle del Catasto terreni – che ha impegnato la stessa in maniera particolarmente significativa nel corso dell'ultimo anno e mezzo.

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

In effetti, un sistema evoluto di valutazione immobiliare, ancorché di massa, come quello catastale, non può prescindere da una puntuale conoscenza delle caratteristiche tecnico-fisiche delle unità immobiliari oggetto di stima, da cui i redditi e i valori delle stesse dipendono. Ci si riferisce, in particolare, alla qualità dell'ambito territoriale in cui le unità immobiliari sono ubicate, ai caratteri tipologici e costruttivi dei fabbricati in cui sono inserite, nonché alle ulteriori caratteristiche che qualificano ogni singola unità (funzione, dimensione, etc.).

La rilevazione di tali caratteristiche, non tutte disponibili negli attuali archivi censuari del Catasto edilizio urbano, richiede necessariamente una adeguata

georeferenziazione delle unità immobiliari censite, ovvero la correlazione tra le informazioni presenti negli archivi censuari, che identificano e descrivono le unità immobiliari, e quelle dell'archivio cartografico catastale, che ne individua la posizione sul territorio. E ciò indipendentemente dalla modalità con cui si provvede alla acquisizione delle informazioni concernenti le caratteristiche degli immobili (in sopralluogo ovvero attraverso l'integrazione dei dati catastali con altre fonti informative territoriali - ortofoto, foto oblique, etc.).

In relazione ai profili appena menzionati, assumono particolare rilevanza, tra le altre, le attività di seguito indicate, da considerarsi necessarie anche per una efficace attuazione di una riforma del sistema estimativo catastale.

Nel caso di un prossimo avvio del processo di riforma del sistema estimativo catastale, tali attività dovranno essere svolte parallelamente a quelle del processo stesso.

Allineamento Catasto terreni e Catasto edilizio urbano

Ragioni storiche connesse ad una pregressa gestione indipendente del Catasto terreni e del Catasto edilizio urbano (sistemi, peraltro, istituiti anche in tempi differenti – il primo, disposto con la legge 1° marzo 1886 n. 3682, è entrato in conservazione per l'intero territorio nazionale nel 1956; il secondo, disposto, con legge 11 agosto 1939 n. 1249, è entrato in conservazione nel 1962) ha generato, fin dall'origine, un significativo disallineamento tra le informazioni registrate negli archivi catastali censuari e cartografico.

La necessità di una gestione del territorio in forma integrata (tipica dei sistemi informativi territoriali) è emersa, peraltro, solo in tempi recenti, dopo la completa informatizzazione degli archivi catastali cartacei, sia censuari (avvenuta nei primi anni 2000), che cartografici (terminata a fine decennio scorso).

Il recupero dei disallineamenti esistenti, che non hanno comunque effetti sul

vigente sistema estimativo catastale, rappresenta un requisito determinante per una efficace implementazione di qualunque nuovo modello di valutazione catastale delle proprietà immobiliari.

Sull'argomento, si evidenzia che l'Agenzia del Territorio (oggi incorporata nell'Agenzia delle Entrate), a valle del completamento dell'informatizzazione degli archivi cartografici, avvenuta nel 2008, ha avviato l'attività di recupero dell'allineamento tra gli archivi catastali, che è tuttora in corso.

Tale attività ha, finora, comportato circa 12 milioni di operazioni di allineamento dei dati, pari a circa il 70 per cento del totale delle operazioni previste, e richiederà, quindi, per il suo completamento, una quantità, stimata al 31 dicembre 2012, di circa 5,2 milioni di ulteriori operazioni di allineamento dei dati.

Dopo il noto impegno straordinario profuso dall'Agenzia del Territorio nel quinquennio 2008-2012 per l'identificazione e l'accertamento di oltre 2.200.000 immobili cosiddetti fantasma, a fine 2012, è stato dato maggiore impulso alle menzionate attività di allineamento degli archivi catastali, pianificando, per il corrente anno, circa 1,9 milioni di operazioni di allineamento dei dati, corrispondenti ad un impegno di circa 680.000 ore di lavorazione.

Appare doveroso sottolineare che tali operazioni, richiedendo specifiche competenze tecniche e non potendo, per loro natura, essere gestite in telelavoro, possono generare criticità locali connesse alla carenza di risorse adeguate all'entità delle lavorazioni da effettuare in determinati uffici (il livello di disallineamento degli archivi non è, peraltro, uniforme su tutto il territorio nazionale).

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.

Peraltro, nell’ambito di un processo di riforma del sistema estimativo catastale, le caratteristiche proprie di ciascun fabbricato (ubicazione, tipologia costruttiva e architettonica-compositiva, epoca, ecc.) assumono un ruolo centrale nella determinazione di estimi unitari medi ordinari delle unità immobiliari presenti al suo interno.

L’archivio catastale dei fabbricati potrà consentire una notevole riduzione dei tempi di attuazione della riforma, potendo focalizzare le analisi tecniche su circa 17 milioni di fabbricati, a fronte di oltre 60 milioni di unità immobiliari censite e, inoltre, rappresenterà uno strumento efficiente ed efficace per conseguire gli obiettivi di trasparenza, perequazione e comprensione, da parte dei cittadini, dei nuovi estimi che saranno determinati.

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

Per effettuare tali verifiche, sono state pianificate per il corrente anno circa 85 risorse equivalenti a tempo pieno. Per risolvere le specifiche criticità dell’archivio che possono limitarne l’efficace utilizzo ai fini della riforma del sistema estimativo catastale – come prefigurata dal disegno dei legge delega discusso nella precedente legislatura – si può stimare un ulteriore fabbisogno annuo di circa 200 risorse equivalenti a tempo pieno.

Completamento banca dati planimetrie e calcolo superfici

Nella prospettiva di perseguire una maggiore perequazione degli estimi catastali, superando anche le attuali unità di misura della consistenza delle unità immobiliari urbane (vani, metri quadrati, metri cubi) attraverso l’adozione del solo metro quadrato per tutte le unità a destinazione ordinaria (abitazioni, negozi, uffici, ecc.), l’Agenzia ha già provveduto al calcolo delle superfici della quasi totalità delle unità immobiliari censite, pari a circa 60

milioni, sulla base delle relative planimetrie depositate in catasto e disponibili, oggi, in uno specifico archivio informatizzato.

Sul tema, si evidenzia che per circa 4 milioni di unità immobiliari ordinarie (circa il 6% del numero totale di unità censite) non è attualmente disponibile il dato della superficie in metri quadrati, e ciò prevalentemente per l'assenza della relativa planimetria dovuta, soprattutto, alla mancanza dell'obbligo di presentazione della stessa nel primo periodo di gestione del catasto edilizio urbano.

Per tali unità immobiliari, anche alla luce di previsioni normative, poi abrogate, relative alla TARES, l'Agenzia ha sviluppato una specifica 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. In tale ipotesi, la menzionata assenza di taluni dati di superficie non costituirebbe elemento di particolare criticità.

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

Come detto, 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, il cui *iter* non si è concluso entro il termine della legislatura.

Si ritiene opportuno illustrare i contenuti del precedente disegno di legge, evidenziando, tuttavia, che esso si prefiggeva di affrontare la riforma del sistema estimativo e non del catasto *tout court*.

Si rammenta, al riguardo, che l'istituto catastale svolge una doppia funzione: da un lato, quella di inventario georeferenziato dei beni immobili con rappresentazione delle loro caratteristiche tecnico-fisiche, anche con risvolti civilistici, e, dall'altro, quella di valutazione degli stessi beni a fini fiscali.

L'oggetto della delega riguardava questa seconda "funzione" del sistema catastale e limitatamente ai soli fabbricati, non prevedendo alcun intervento sui terreni .

La finalità dell'articolato in argomento era, dunque, quella di operare una riforma del sistema estimativo del catasto urbano tale da consentire l'attribuzione a ciascuna unità immobiliare del valore patrimoniale e della rendita, 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 i beni non locati.

Il passaggio ad un catasto anche “dei valori” rappresenta la sostanziale novità. Nella letteratura economica, è ampio il dibattito attorno al tema della valutazione del valore degli immobili, anche rispetto ai fini fiscali, ed esistono diverse posizioni. La legge delega, tuttavia, mediante i suoi criteri direttivi, ha indicato le modalità da seguire per la riforma.

La scelta dei criteri è stata dettata dalla necessità di contemperare il perseguimento della massima equità e perequazione, con il rispetto di vincoli di tempo e di risorse.

5.1 I criteri della legge delega

Il disegno di legge delega aveva fissato quindici criteri direttivi, articolati su due commi.

Nel primo comma erano fissati 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.

I primi quattro criteri indicavano che:

1. occorrono procedure di collaborazione, nel processo revisionale, tra Agenzia e Comuni nei quali sono ubicati gli immobili;
2. si devono definire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento, all’interno dei quali dovranno essere considerati valori medi ordinari (il termine «valori» va inteso sia nel senso di valori patrimoniali che di valori reddituali);

3. si deve far riferimento ai valori medi ordinari espressi dal mercato in un arco temporale triennale;

4. si devono rideterminare le destinazioni d'uso catastali ordinarie e speciali per tener conto della mutata realtà tipologica edilizia.

I due criteri successivi entravano nel merito di come 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.) e per quelli a destinazione speciale (per esempio, impianti industriali).

Nel primo caso, il procedimento di stima dei valori patrimoniali catastali medi ordinari indicato dall'articolo 2, comma 1, lettera e), numero 1, del disegno di legge era quello che viene normalmente denominato, nella letteratura in argomento, come «*mass appraisal*».

Si tratta di elaborare, su campioni significativi di beni immobili e con riferimento alle condizioni di ordinarietà, la relazione statistica tra i prezzi di mercato e le variabili che spiegano tali prezzi, quali la posizione sul territorio, le caratteristiche edilizie dell'edificio e quelle dell'unità immobiliare (per esempio, la diversa dislocazione sui piani del fabbricato). L'elaborazione di queste funzioni richiede l'utilizzo di numerosi dati che non sempre sono disponibili presso gli archivi catastali.

Si tratta, dunque, di operare un significativo cambiamento nel modo di determinare il valore catastale, al fine di rendere quest'ultimo trasparente, verificabile e più agevolmente aggiornabile.

Si consideri che, tra il 2003 ed il 2005, l'Agenzia del Territorio, oggi incorporata nell'Agenzia delle Entrate, ha effettuato numerosi studi e sperimentazioni sull'impiego di tali procedimenti, in base agli indirizzi dell'Autorità politica *pro-tempore*, che ebbero esiti sostanzialmente positivi.

Tra l'altro, la disponibilità di informazioni sul mercato immobiliare è nettamente migliorata da quando, ai fini dell'imposta di registro, sono in vigore le norme sul cosiddetto «prezzo-valore», ovvero da quando l'imponibile, per le unità immobiliari adibite ad abitazione, è dato dal valore catastale e non da quello dichiarato nell'atto di compravendita.

Nondimeno, possono sussistere ambiti territoriali, o addirittura interi Comuni, per i quali il ricorso a questo procedimento può non essere adeguato a causa dell'esiguità del mercato immobiliare. Si consideri che il 70% delle compravendite di abitazioni avviene in circa 1.300 Comuni. In tali casi, è stato previsto l'impiego di altri procedimenti di stima, (si fa rinvio a quelli indicati nel numero 2, della medesima lettera e) della legge delega), con particolare riferimento a metodi standardizzati a diversi parametri.

Con riferimento alla stima delle unità immobiliari riconosciute di interesse storico artistico, la norma prevedeva l'applicazione di uno specifico processo estimativo che considerasse, anche i gravosi oneri di manutenzione e conservazione, il complesso di vincoli legislativi al loro utilizzo e "l'apporto alla conservazione e alla valorizzazione del patrimonio storico e artistico nazionale".

Per gli immobili a destinazione catastale speciale, l'articolo 2, comma 1, lettera e), numero 2, del disegno di legge indicava procedimenti classici di stima, quali quello per comparazione diretta ovvero quelli basati sul criterio del costo (per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale) o del reddito (per quelli per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente).

Per la determinazione della rendita, i criteri indicati nella lettera f) facevano riferimento, anche in questo caso, alle funzioni statistiche, descritte in precedenza, utilizzate per procedimenti di «*mass appraisal*».

Tuttavia, laddove non sussista un consolidato mercato delle locazioni, è evidente che le informazioni economiche necessarie per utilizzare questo approccio non potranno che essere scarse e, quindi, risulterebbe impossibile

l'impiego dei procedimenti statistici sopra indicati. Al riguardo, la soluzione è quella di individuare, sulla base dei dati di ambiti territoriali più ampi, un saggio di redditività desumibile dal mercato da applicare al valore per ottenere la rendita.

Quale ulteriore criterio, infine, la lettera g) indicava l'adozione di meccanismi di adeguamento periodico dei valori e delle rendite delle unità immobiliari urbane, da effettuarsi necessariamente sulla base dei dati gestiti dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia.

Tale criterio evidenziava che il nuovo catasto prefigurato dalla riforma avrebbe dovuto essere caratterizzato dalla dinamicità dei valori e delle rendite, a fronte della sostanziale staticità dei valori reddituali censiti dal sistema vigente.

Il secondo comma definiva ulteriori otto criteri direttivi, i primi cinque dei quali – dalla lettera a) alla lettera e) – riguardavano le modalità del processo di riforma.

In particolare, si sarebbero dovute ridefinire funzioni, competenze e composizioni delle Commissioni censuarie, anche al fine di introdurre strumenti deflativi del potenziale contenzioso (*cf.* lettera a).

In effetti, le nuove modalità di determinazione delle rendite avrebbero richiesto, ad esempio, anche la presenza di competenze in grado di poter valutare significatività e coerenza delle funzioni statistiche.

In secondo luogo, il Legislatore delegato avrebbe dovuto articolare il processo di riforma del sistema catastale in modo tale da assicurare la collaborazione tra Agenzia e Comuni (*cf.* lettera b), e prevedendo all'occorrenza la possibilità di impiegare, mediante apposite convenzioni, tecnici indicati dagli Ordini professionali ai fini delle rilevazioni (*cf.* lettera c). La lettera d), inoltre, evidenziava l'importanza di una *governance* unitaria del processo di riforma, attribuendo all'Agenzia il 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.

Stante il fatto che sarebbero state modificate la totalità delle rendite oggi vigenti, la lettera e) disponeva che, per ragioni di tempi e di costi, per portare a conoscenza dei cittadini i nuovi valori e le nuove rendite catastali fossero utilizzati, oltre alla notifica mediante affissione all'albo pretorio, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, in deroga alle disposizioni recate dall'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, che richiede la puntuale notifica al contribuente delle variazioni di rendita.

Gli ulteriori tre criteri indicati riguardavano:

- la previsione di una complessiva attività giuridica di riordino, variazione e abrogazione delle norme che attualmente regolano il sistema catastale, data la completa riscrittura delle modalità di determinazione dei valori e delle rendite catastali (*cf.* lettera f);
- l'individuazione del periodo di decorrenza dell'entrata in vigore delle nuove rendite e dei valori (*cf.* lettera g);
- la revisione dell'entità dei tributi al fine di garantire la neutralità sul carico fiscale medio degli effetti della riforma (*cf.* lettera h).

Infine, il terzo comma stabiliva che dall'attuazione della riforma non sarebbero dovuti derivare nuovi o maggiori oneri a carico della finanza pubblica.

5.2 Il processo attuativo della riforma prevista dalla legge delega

È ipotizzabile che il processo di attuazione della riforma, che il Legislatore delegato avrebbe avuto cura di delineare, si potesse articolare attraverso tre principali aree di intervento:

- a) la determinazione, a cura dell'Agenzia, delle “funzioni valori”, ovvero delle funzioni statistiche che, per ciascuna zona territoriale e tipologia dei

beni immobiliari, correlano le caratteristiche ai valori di mercato. Ciò sarebbe dovuto avvenire sia per i valori patrimoniali che per le rendite;

b) la rilevazione massiva delle informazioni occorrenti sull'intero patrimonio immobiliare per l'applicazione delle suddette "funzioni valori" alle singole unità immobiliari a destinazione ordinaria;

c) la stima diretta delle unità immobiliari "speciali" o, in via residuale, delle unità "ordinarie" per le quali non sia possibile utilizzare le funzioni statistiche.

Subordinati e complementari a questi tre principali filoni esistono altri ambiti di attività:

- il radicale adeguamento dell'informatizzazione attraverso la realizzazione di un sistema informativo territoriale georiferito;
- la determinazione delle zone territoriali e delle tipologie immobiliari;
- la realizzazione di processi formativi, con particolare riguardo al personale dei Comuni;
- la gestione dei processi di pubblicazione prima delle "funzioni valori" e poi dei valori e delle rendite;
- la gestione di una fase "pre-contenziosa", mediante le Commissioni censuarie, e dell'eventuale contenzioso derivante dall'attribuzione delle nuove rendite.

Sarebbe stato, inoltre, importante favorire un doveroso confronto con le Associazioni di categoria e le parti sociali in concomitanza delle diverse fasi attuative.

Uno snodo essenziale appare, tuttavia, quello della *governance* del rapporto di collaborazione con i Comuni.

Gli strumenti che l'Agenzia del Territorio, oggi incorporata nell'Agenzia delle Entrate, ha sviluppato e reso operativi negli ultimi anni – si pensi al Portale per i Comuni e ai processi telematici di interscambio – rappresentano

una solida base a supporto della efficace implementazione dei rapporti di collaborazione con gli Enti locali.

Altresì importante è il fatto che, allo stato attuale, l’Agenzia dispone di una rete territoriale articolata per Uffici provinciali-Territorio che storicamente hanno sempre avuto un rapporto di collaborazione operativa con le autonomie locali; basti pensare anche agli oltre 1.300 sportelli decentrati catastali.

Rispetto a questo impianto, l’Agenzia non ha, in generale, elementi di attenzione da sottolineare, se non per tre particolari aspetti.

- a) Il rapporto di collaborazione con i Comuni è strategico e decisivo per la 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.
- 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.

5.3. I tempi e le risorse necessarie per l’attuazione della riforma

La riforma prefigurata, come abbiamo visto, comporta un processo articolato che, solo per citare le attività principali, avrebbe previsto la definizione

preventiva di complesse funzioni statistiche da parte dell’Agenzia e una successiva fase di rilevazione puntuale delle informazioni sul territorio, in collaborazione con i Comuni e con gli Ordini professionali, per l’elaborazione e attribuzione delle nuove rendite e dei nuovi valori agli immobili.

A questo si aggiunga l’ingente numero di stime dirette, necessarie per le unità a destinazione speciale.

L’orizzonte temporale dell’intera operazione di una siffatta revisione non potrà che essere pluriennale e, presumibilmente, non inferiore ai cinque anni, pur se una stima più precisa dei tempi e delle risorse necessita di ulteriori analisi e approfondimenti, in particolare per verificare se con l’ausilio di un cospicuo investimento nell’acquisizione di ortofoto oblique, possano ridursi i tempi per la valutazione delle caratteristiche delle singole unità immobiliari classificate nelle categorie a destinazione ordinaria.

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.