



IL SINDACATO DEI CITTADINI

## COMMISSIONE FINANZE E TESORO DEL SENATO INDAGINE CONOSCITIVA SULLA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI

### *Intervento del Segretario Confederale della UIL Domenico Proietti*

#### **Premessa**

La UIL esprime apprezzamento per l'iniziativa della Commissione di promuovere una indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili nel quadro di un riordino complessivo della tassazione immobiliare. Un'analisi della tassazione immobiliare risulta fondamentale in un sistema come il nostro caratterizzato da livelli di evasione fiscale altissimi e nel cui contesto la tassazione degli immobili può essere un utile strumento per recuperare almeno una parte del gettito evaso. Basti pensare che dai dati resi pubblici dal Dipartimento delle Finanze del MEF pur essendo il reddito medio complessivo da lavoro dipendente dichiarato superiore a quello da lavoro autonomo, il patrimonio immobiliare medio di questi ultimi risulta superiore di oltre 50.000 euro rispetto a quello dei lavoratori dipendenti.

Questo è quindi un settore importante, sia per l'entità che per la distribuzione della proprietà immobiliare.

Nel nostro Paese, infatti, secondo dati dall'Amministrazione tributaria, su 52.7 milioni di immobili di proprietà di persone fisiche, 19.6 sono utilizzati come abitazione principale (32.7%) e 12.5 come pertinenze di abitazioni principali (20.8%); 6.5 milioni sono gli immobili a disposizione e 5.2 quelli locati, rispettivamente il 12.5 e il 9,9%.

Gli immobili di proprietà di persone non fisiche sono 7.4 milioni, dei quali in locazione il 4.7%

Sempre nel 2010 su 2.2 milioni di soggetti diversi dalle persone fisiche, 559.000 risultano detenere immobili (circa il 24% delle imprese che presentano dichiarazione dei redditi).

Nel 2010 i proprietari persone fisiche locatari di immobili sono stati circa 4 milioni, con un canone annuo medio di circa 9 mila euro. Le società ed enti non commerciali con immobili locati sono circa 232 mila, con un canone annuo medio di oltre 191 mila euro.

Sotto il profilo della distribuzione basti invece considerare che dalle dichiarazioni Irpef 2012, riferite ai redditi 2011, su 41 milioni di contribuenti, 35 milioni dichiarano redditi da fabbricati e 17.5 milioni chiedono la deduzione per abitazione principale. Per quanto poi riguarda la distribuzione su circa 21 milioni di lavoratori dipendenti, 9 milioni dichiarano redditi da fabbricati e 7.7 milioni chiedono la deduzione per abitazione principale. Su 15 milioni di pensionati 8.7 milioni dichiarano un reddito da fabbricati e 7.6 milioni chiedono la deduzione per abitazione principale.

In totale, nel 2012, il gettito sugli immobili è di 52,3 miliardi di euro, in aumento del 33,3% rispetto al 2011, per effetto soprattutto dell'IMU che pesa per il 45,3% sull'intero gettito.

Anche se per valutare complessivamente l'impatto dell'IMU si devono aspettare i dati delle dichiarazioni dei redditi in corso, in quanto come è noto essa accorpa a partire dal 2012 la vecchia ICI e il reddito fondiario ai fini IRPEF.

Nello specifico le imposte di natura reddituale (IRPEF ed IRES), ammontano a 6,6 miliardi di euro; le imposte di natura patrimoniale e di possesso (IMU, TARSU/TIA/TARES) a 7,5 miliardi di euro; l'imposta di scopo a 6 milioni di euro; le imposte sui trasferimenti (IVA, imposte di registro e ipotecarie a 12,7 miliardi di euro; le imposte sulle locazioni 1,7 miliardi di euro di cui 970 milioni dalla cedolare secca sugli affitti.

In totale le imposte immobiliari che oggi confluiscono direttamente nelle casse comunali ammontano a oltre 28,2 miliardi di euro, che incidono per il 53,9% sul totale del gettito immobiliare.

Dati che indicano un patrimonio immobiliare consistente, per lo più di proprietà di persone fisiche, che garantisce un gettito importante attraverso un sistema di tassazione che si è venuto a stratificare nel corso degli anni e mosso, solitamente, da esigenze di finanza pubblica, al di fuori di un disegno organico.

Una situazione che ha finito con il perpetuare gravi criticità sotto il profilo redistributivo, a causa della mancata revisione degli estimi catastali, e sotto il profilo della legalità, a causa della diffusa evasione dei redditi da locazione e delle unità immobiliari "fantasma" sconosciute al Fisco .

Ma l'attenzione della UIL è anche riferita al peso che ha il patrimonio immobiliare nel calcolo dell'Isee per le richieste di prestazioni sociali agevolate o per l'accesso agevolato ai servizi di pubblica utilità, che nel 2011 hanno interessato circa 6.5 milioni di nuclei familiari e poco meno di 19 milioni di individui. Un peso, quello della componente patrimoniale, destinato ad aumentare nell'ambito della riforma dell'Isee prevista dalla legge 6 dicembre 2011 n. 201 ed il cui DPCM attuativo, all'esame del Consiglio dei Ministri, dovrebbe essere di imminente emanazione.

La riforma dell'imposizione di questo importante settore non può, però, costituire un corpo a parte separato dalla complessiva riforma fiscale. A questa strettamente connessa a partire, ad esempio, dalle modalità di determinazione delle basi imponibili che esplicano la loro efficacia sia sul calcolo delle imposte indirette (registro, ipotecaria, catastale) sia in quelle dirette (Irpef, Ires). Il riordino deve riguardare, anche, il complesso delle norme di natura "agevolativa" che anche nella tassazione immobiliare erodono le basi imponibili, come ad esempio in materia di redditi agrari. Al riguardo è prezioso il lavoro svolto dal Tavolo Ceriani sull'erosione fiscale.

I lavori e le conclusioni di questa indagine dovranno, dunque, trovare sintesi e corpo definito nel quadro della riforma fiscale già contenuta nel ddl di delega per la revisione del sistema fiscale.

Un progetto di riforma sul quale ci auguriamo di poter essere nuovamente ascoltati e rispetto al quale continuiamo ad evidenziare la carenza significativa di ogni riferimento alla maggiore imposta del nostro sistema, cioè all'Irpef i cui maggiori contribuenti sono i lavoratori dipendenti e i pensionati.

L'indagine attiene dunque ad un settore particolarmente complesso ed articolato che richiede anzitutto una breve disamina dell'entità e distribuzione della proprietà immobiliare e del relativo sistema impositivo.

## **La Riforma del Catasto**

Il Catasto Edilizio Urbano, istituito nel 1939 ed entrato in vigore nel 1962, è basato su un modello di classamento e attribuzione delle rendite catastali che determina una forte e diffusa iniquità.

Basti considerare che l'ultima revisione generale, consistente peraltro in una semplice rivalutazione, risale al 1990 e che persistono ancora classamenti effettuati in fase d'impianto del sistema catastale.

In effetti una revisione generale del classamento, al fine di aggiornare e perequare i redditi delle singole unità immobiliari, non c'è mai stata e la conseguenza è stata quella di un progressivo scollamento tra la realtà dei valori catastali e quelli di mercato.

Da ultimo anche con l'introduzione dell'Imu si è solo parzialmente ridotta la distanza fra valori catastali e quelli di mercato solo per effetto della rivalutazione dei coefficienti. In tal modo, peraltro, si è spesso aumentata l'iniquità del sistema.

Da anni la UIL denuncia infatti talune significative criticità a tutt'oggi irrisolte:

- nei centri storici delle città le rendite catastali sono notevolmente inferiori a quelle attribuite in periferia;
- gli immobili “fantasma” rilevanti fiscalmente ma sconosciuti al sistema catastale;
- le trasformazioni di abitazioni in Uffici non ancora aggiornate o comunicate al Catasto, che si sottraggono in tal modo ad una tassazione notevolmente superiore.

Il completamento della mappatura dei fabbricati e la loro esatta destinazione d'uso è, dunque, anzitutto un obiettivo di equità. In tal modo, infatti, si elimina l'anomalia, sopra indicata, della immotivata differenziazione dei valori medi delle rendite catastali dei fabbricati ubicati in zone centrali, ancora significativamente più bassi rispetto a quelli attribuiti in zone periferiche.

Si impone, dunque, una riforma strutturale del sistema estimativo del sistema catastale volta ad assicurare equità e perequazione nel sistema di tassazione che, per il Sindacato, è urgente e prioritaria poiché, come abbiamo visto, le iniquità estimative degli immobili si trasferiscono anche sull'accesso alle prestazioni di welfare.

Una riforma che non deve riguardare solo il catasto edilizio urbano, come in quella prevista nel disegno di delega fiscale approvato in prima lettura dalla Camera nella scorsa legislatura, ma anche il catasto dei terreni, la cui esclusione - se mantenuta - ne ridimensiona le finalità equitative.

Dovrebbe, inoltre, essere portato a soluzione il problema delle unità immobiliari sconosciute al catasto, le “case fantasma” che si sottraggono all'imposizione. Problema che è ancora consistente, nonostante il lavoro svolto dall'Agenzia del Territorio che ha individuato circa un milione di unità immobiliari non censite, per una rendita catastale di circa 817 milioni di euro.

Per riformare il catasto, secondo quanto affermato dal Direttore, occorrono cinque anni, una valutazione secondo noi ottimistica. In questo lasso di tempo occorre una maggiore collaborazione tra Comuni ed Agenzia, per meglio sfruttare le opportunità previste dai commi 335 e 336 della Legge n 311 del 2004, sia per quanto riguarda il riclassamento delle microzone dei territori comunali nei quali il rapporto tra valore medio e di mercato si discosti significativamente, sia per quanto riguarda le singole unità immobiliari.

Al comma 335 di detta Legge, che consente 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, hanno fatto ricorso solo 17 Comuni.

Al comma 336, che conferisce ai Comuni il potere di notificare ai proprietari di singoli immobili l'obbligo di provvedere alla presentazione degli aggiornamenti catastali nel caso si sia verificata una modifica del classamento, hanno fatto ricorso solo 1000 comuni.

Noi riteniamo che un impulso a progredire in questa direzione possa venire dall'Associazione dei Comuni anche per evitare di aggiungere alle iniquità propria delle attuali regole catastali, quelle fra Comuni “virtuosi” che hanno proceduto al riclassamento, una minima parte, ed i non “virtuosi”.

Infine, ritenere, come è stato fatto con la precedente delega, che una riforma dell'intero sistema catastale possa avvenire senza le risorse necessarie equivale a creare le condizioni quantomeno per un progetto incompiuto. Si tratta di una attività straordinaria per la quale occorre prevedere disponibilità di risorse umane e finanziarie.

## **Imu**

In particolare, per quanto riguarda l'IMU, non vi è dubbio che essa debba essere corretta e migliorata senza premiare i contribuenti con redditi alti.

Da un'elaborazione del servizio Politiche Territoriali della UIL emerge che il 71,1% dei proprietari di una prima casa dichiara un reddito inferiore ai 26 mila euro l'anno. Chi ha dichiarato fino a 10 mila euro, nel 2012, ha pagato 147 euro medi; chi ha dichiarato tra i 10 mila e i 26 mila euro ha pagato un Imu di 163 euro medi; dai 26 mila ai 55 mila euro ha pagato 296 euro medi; tra i 55 mila e i 75 mila ha pagato 576 euro medi mentre oltre i 75 mila euro ha pagato 983 euro medi.

Non bisogna dimenticare che la TARES, in assenza di modifiche normative, peserà per quest'anno mediamente più dell'IMU sulla prima casa (305 euro medi per la TARES e 225 euro per l'IMU).

Non solo, il rischio è che con l'abolizione dell'IMU sulla prima casa se non si trovano risorse certe per i Bilanci degli Enti Locali, il rischio potrebbe essere quello di nuovi aumenti delle Addizionali Comunali IRPEF che gravano prevalentemente sui lavoratori dipendenti e pensionati, con l'effetto di aumentare direttamente le imposte sul lavoro.

Per la UIL sarebbe necessario che ogni livello di Governo nazionale e locale sia dotato di una imposta propria ben individuata.

Sulla fiscalità comunale è necessario dotare i Comuni di un'unica imposta che possa accorpate l'IMU e la TARES, con il superamento dell'Addizionale Comunale IRPEF.

Da questo punto di vista condividiamo la proposta da più parti avanzata di introdurre l'Imposta Comunale sui Servizi (ICS), anche se andrebbero esplicitati in modo chiaro i dettagli a partire dal tema della base imponibile, a chi si applica, quali soggetti passivi e la manovrabilità dei Comuni.

In ogni caso, occorre sanare le tante "incongruenze" dell'IMU sulla prima casa, iniziando – nelle more del riordino degli estimi catastali – aumentando le detrazioni non genericamente ma legandole al reddito ISEE, in modo tale da esentare i nuclei familiari con redditi medio bassi. D'altronde ciò è già stato introdotto nel 2012 autonomamente da molti comuni.

Così come vanno previste detrazioni maggiori per le persone disabili indipendentemente dell'età, e agevolazioni per quaggi immobili sui quali grava un mutuo ipotecario.

### **I Redditi da locazione**

La tassazione dei redditi da locazione delle abitazioni è stata oggetto di una profonda riforma, introdotta dal decreto legislativo n.23 del 2001 che consente di scegliere fra la tassazione con regime Irpef e quella con l'imposta sostitutiva (cedolare secca) con due sole aliquote, che si applicano sull'intero importo del canone, in sostituzione dell'Irpef e sue addizionali e delle imposte di registro.

E' questa l'occasione, dunque, per una riflessione sui risultati ottenuti da questo nuovo sistema impositivo dei redditi, in particolare sotto il profilo del recupero dell'evasione, che, contrariamente alle aspettative, non pare affatto conseguito e del gettito effettivamente introitato rispetto a quello atteso. Una riforma che, contraendo base imponibile soggetta Irpef, ha ridotto la progressività complessiva del sistema impositivo e, sotto il profilo redistributivo, ha privilegiato i redditi più elevati.

Una riflessione che potrebbe portare ad una revisione della tassazione sui redditi da locazione delle abitazioni che, fermo restando la semplificazione apportata con il decreto legislativo 23/2011, risolva le evidenziate criticità.

Riteniamo, inoltre, che vada eliminata la doppia tassazione di chi, proprietario di una casa, per motivi di lavoro si sposta temporaneamente in un'altra città (o in un'altra area metropolitana di una grande città), affittando la propria abitazione e prendendone un'altra in affitto. L'affitto in entrata è tassato, mentre quello in uscita non è deducibile. Ne deriva una evidente disparità di trattamento ed un disincentivo alla mobilità lavorativa.

Al riguardo si ricorda che un percorso analogo a quello proposto è stato fatto con la norma in vigore che prevede la detrazione dell'imposta di registro già subita da chi, avendo già acquistato la prima casa, la vende e ne ricompra un'altra di maggior valore.

### **Le imposte sui trasferimenti**

Dai dati sopra riportati emerge che una fetta significativa del gettito fiscale proviene dalle imposte che gravano sui contratti di compravendita, più in generale sui trasferimenti, specie se riguardanti immobili non riferiti all'abitazione principale.

Complessivamente il prelievo fiscale indiretto, riferibile a imposte di tipo documentale e di registrazione, nel nostro Paese è estremamente elevato. Secondo l'OCSE, l'Italia risulta al quinto posto (su 33 nazioni considerate) relativamente ai costi medi di transazione.

Le tasse, imposte di registro, spese notarili, tariffe delle agenzie immobiliari sono “eccessivamente elevate”

Occorre dunque, nell’ambito del riordino a cui si accinge Codesta Commissione, riequilibrare l’imposizione di “accesso” con quella di mantenimento del cespite immobiliare, favorendo in tal modo la circolazione dei beni in un settore come quello immobiliare di rilevanza primaria nel nostro sistema economico.

### **L’ Evasione fiscale nei redditi da locazione**

In base alle recenti stime dell’Amministrazione Finanziaria, sarebbero state rilevate: 500.000 abitazioni oggetto di contratti di locazione non registrati o registrati per somme inferiori a quelle pagate, ovvero il 40% dei contratti di locazione totali; registrando un’evasione di 13 miliardi di euro di base imponibile, quindi, di 3.5 miliardi di imposte sul reddito e di 300 milioni di imposta di registro.

In base ai risultati raccolti nella relazione finale del gruppo di lavoro in materia di “Economia non osservata e flussi finanziari” rispetto ad un tasso medio di evasione del 13.5% registrato nel 2010, tra le categorie che evadono di più ci sarebbe proprio quella dei locatori di immobili che dichiarerebbero al fisco l’83.7% in meno del dovuto. I picchi maggiori si registrano nei centri popolati da immigrati e da studenti, ossia soggetti che spesso hanno una necessità impellente di un alloggio e che sono disposti a sacrificare i diritti derivanti dalla registrazione del contratto di locazione pur di ricevere uno sconto sul canone.

Si tratta di un fenomeno di evasione, quello del reddito da locazione, che non può essere efficacemente contrastato con produzione cartacea di dati catastali e documentazione a questo o a quell’altro ente erogatore di servizi, successivamente trasmessi all’anagrafe tributaria, che a sua volta predisponde liste di controllo che arrivano agli uffici con qualche anno di ritardo e che si vanno a sommare alle tanti altri documenti di cui i medesimi sono destinatari e che si scontrano inevitabilmente con le effettive potenzialità operative.

Le operazioni a tappeto della Guardia di Finanza, senz’altro meritorie, non possono che costituire un deterrente destinato ad evaporare con il passare del tempo.

Le stesse sanzioni a carico del locatore introdotte con la cedolare secca non hanno prodotto risultati. La UIL ritiene che occorra introdurre meccanismi più stringenti fra il diritto all’erogazione di servizi primari, (quali luce, gas, acqua) da parte del locatario e l’obbligo di registrazione del contratto di locazione in capo al locatore.

Per la UIL la registrazione del contratto di affitto dovrebbe precedere e costituire condizione necessaria per la richiesta di allacciamento dei servizi primari.

In tal modo si dà certezza e visibilità quanto meno all’origine del contratto di locazione e si creano anche le condizioni per seguirne poi l’evoluzione per i successivi interventi di controllo e monitoraggio degli obblighi fiscali in capo al locatore.

In materia di contrasto all’evasione dei redditi da locazione siamo di fronte a procedure farraginose poste per lo più a metà del primo decennio del duemila e che necessitano quindi di un “aggiornamento” che consideri pure i nuovi strumenti normativi ed informatici di cui dispongono le amministrazioni.

L’utilizzo delle banche dati, una forte sinergie e collaborazione fra enti erogatori dei servizi e soggetti preposti al controllo tributario – a partire dai Comuni che nel quadro del federalismo fiscale dovranno avere anche in questo campo un ruolo di maggiore rilevanza ed incisività – costituiscono condizioni imprescindibili per porre rimedio a questo diffuso fenomeno di evasione e di recuperare a tassazione basi imponibili importanti.

Così come un ruolo fondamentale, per il contrasto all’evasione di tutti i tributi immobiliari, può venire dai comuni che proprio in questi giorni hanno avuto accesso alla banca dati del catasto.

Ma accanto all’azione repressiva dell’illegalità, occorre dare maggiore “forza” alla parte contrattuale ritenuta in questo contesto più debole, cioè al conduttore.

Le sanzioni e gli stessi gravi effetti sulle condizioni contrattuali introdotte con la “cedolare secca” non hanno prodotto, come abbiamo visto, risultati.

Occorre, dunque, rafforzare il “contrasto di interessi” potenziando le detrazioni fiscali vigenti ed introducendo misure “compensative” per i soggetti incapienti attraverso un bonus spendibile ad esempio anche per taluni servizi pubblici.

### **La semplificazione**

La fiscalità immobiliare interessa le imposte di natura “reddituale”, come l’Irpef e l’Ires, patrimoniale, come l’Imu/Ici, quelle sui trasferimenti, come l’Iva, il registro, il bollo, le ipotecarie e catastali e le imposte di successione e donazione e, infine, quelle sulle locazioni, cedolare secca, registro, bollo.

La gestione dei connessi controlli sono affidati allo Stato, con la collaborazione dei Comuni per le imposte statali ed ai soli comuni per quelle locali.

Un quadro caratterizzato da una giungla di regole applicative, di aliquote e di criteri di determinazione delle basi imponibili affatto omogenei fra loro.

E’ di tutta evidenza, quindi, l’esigenza di una complessiva “riorganizzazione” della fiscalità immobiliare caratterizzata da una forte semplificazione e razionalizzazione dei regimi impositivi, anche attraverso possibili accorpamenti, continuando quindi sulla strada di recente intrapresa con il decreto legislativo n.23 del 14.3.2011 che accorpa, a partire dal 2014, le varie imposte indirette sui trasferimenti (registro, ipotecarie, catastali, bollo).

### **Conclusioni**

Queste sono le linee che, per la UIL, devono caratterizzare il riordino della tassazione immobiliare. Un riordino che non deve in alcun modo comportare un aumento dell’imposizione ma deve conseguire una diversa distribuzione dei carichi fiscali, conseguendo un riequilibrio tra i vari soggetti improntato all’equità.

Per la UIL il ridisegno della tassazione immobiliare deve inquadrarsi in una riforma complessiva del sistema fiscale, correggendo le attuali anomalie ed iniquità che – anche per gli alti livelli di evasione – penalizzano soprattutto i lavoratori dipendenti e pensionati. Per la UIL la riforma del sistema fiscale assume una rilevanza decisiva sia nell’ottica di un sistema più giusto ed equo sia come strumento fondamentale della politica economica di sostegno alla crescita.

Occorre, pertanto, una politica fiscale che, riducendo le tasse sui lavoratori, sui pensionati e sulle imprese, può contribuire in maniera decisiva al rilancio della domanda interna e dei consumi.

La stessa Commissione Europea nella bozza di “Raccomandazioni” inviata al nostro Paese auspica una riforma fiscale che riequilibri la tassazione dalle persone alle cose.

Per la UIL oggi la priorità è quella di diminuire le tasse sul lavoro ogni riduzione del carico fiscale in altri settori è benvenuta ferma restando tale priorità.

In questo contesto si innesta il tema della tassazione sugli immobili e della revisione contenuta nel Decreto Legge 54/2013 in discussione alla Camera dei Deputati, e, più in generale, il tema dell’attuazione del federalismo fiscale.

Per questo, indipendentemente dalla “questione IMU”, è fondamentale rivedere alla radice i Decreti Legislativi per l’attuazione del federalismo fiscale.

Al contempo v’è la necessità di dare certezze di risorse agli Enti Locali evitando che, in occasione di manovre economiche nazionali, si riducano le risorse a disposizione degli stessi Enti Locali.

La riforma complessiva del sistema fiscale deve essere l’obiettivo del Governo e del Parlamento. La UIL chiede di varare subito un provvedimento di diminuzione delle tasse sul lavoro. Questo obiettivo può essere conseguito nel rispetto dell’equilibrio dei conti pubblici approvando una norma che destini, automaticamente, i proventi ricavati dalla lotta all’evasione fiscale a ridurre le tasse ai lavoratori dipendenti, i pensionati e le imprese che assumono. Questo permetterebbe di dare un impulso ai consumi interni e, conseguentemente, alla ripresa economica e produttiva.