

Confedilizia è grata ai Presidenti e ai componenti delle Commissioni Finanze del Senato della Repubblica e della Camera dei Deputati per essere stata chiamata ad esprimere il proprio parere – quale organizzazione storica della proprietà immobiliare, e quindi in rappresentanza di milioni di contribuenti italiani (sono oltre 26 quelli proprietari della casa di abitazione) – nell’ambito di un’indagine conoscitiva che, come precisato nel programma approvato dal Parlamento, “ha come obiettivo di individuare le criticità dell’attuale IRPEF, esaminare le possibili e alternative opzioni di riforma, e analizzarne l’eventuale impatto sull’efficacia e efficienza del prelievo tributario, sulla distribuzione del reddito e sulla crescita economica”.

Essere ascoltati dopo lo svolgimento di altre audizioni – *in primis* di cattedratici delle materie economiche, finanziarie e tributarie – ci consente di omettere l’analitica ricostruzione del quadro normativo italiano, rimandando a tal fine a quanto già ampiamente illustrato.

Ci concentreremo, pertanto, sulle problematiche evidenziate, comprese quelle sulle quali sono emerse impostazioni a proposito delle quali riteniamo opportuno suggerire letture diverse e modalità alternative di risoluzione, che evitino di penalizzare ulteriormente quell’immenso patrimonio nazionale che è costituito dalla proprietà immobiliare degli italiani.

### 1. LE PROBLEMATICHE INERENTI L’ATTUALE ASSETTO NORMATIVO DELL’IRPEF

Tra le aporie dell’IRPEF come consolidatesi negli anni, è stata rilevata la scarsa progressività del sistema tributario per una carente articolazione delle aliquote, per la sussistenza di troppi regimi agevolativi e per la sottrazione di troppe categorie di reddito dalla base imponibile.

Giova preliminarmente sgombrare il campo da alcuni pre-giudizi, dai quali emerge che la soluzione a tali aporie sarebbe aggravare il carico fiscale di talune categorie reddituali (spesso individuate in quelli che fanno capo – in modo reale o figurato – ai proprietari di immobili) a beneficio di altre; tra essi, ad esempio, quello secondo il quale non sarebbe più tollerabile un sistema fiscale nel quale ben l’81 per cento dell’IRPEF nazionale viene corrisposta da lavoratori dipendenti e pensionati.

Al proposito, non può non rilevarsi che lavoratori dipendenti e pensionati rappresentano ben l’87 per cento dei contribuenti IRPEF totali<sup>1</sup>, e che quindi tale percentuale di gettito risulta assolutamente fisiologica.

Peraltro, con riferimento specificamente ai redditi di fabbricato, è evidente che **qualsiasi ipotesi di incremento dell’imposizione sui proprietari immobiliari significherebbe penalizzare quello stesso 87 per cento di contribuenti lavoratori dipendenti e pensionati, che a loro volta sono**

---

<sup>1</sup> Per la precisione, le dichiarazioni 2019 per i redditi 2018 vedevano n. 22.216.076 lavoratori dipendenti e n. 14.444.484 pensionati, per complessivi n. 36.660.560 su un totale di contribuenti persone fisiche pari a 41.372.851. Cfr. MEF, Analisi statistiche - Dichiarazioni 2019 - Anno d'imposta 2018, rinvenibile qui [https://www1.finanze.gov.it/finanze3/analisi\\_stat/index.php?tree=2019](https://www1.finanze.gov.it/finanze3/analisi_stat/index.php?tree=2019).

**proprietari di immobili, in percentuale non differente da quelle degli appartenenti alle altre categorie<sup>2</sup>.**

Appare quindi inopportuno intraprendere riforme fondate su letture distorte, e forse non disinteressate, della realtà; cinquanta anni di leggi contro l'evasione fiscale hanno dato i propri frutti e oggi i contribuenti italiani non possono tollerare valutazioni meritocratiche tra categorie reddituali, divenute ormai irrealistiche alla luce di pagamenti tracciati, fatture elettroniche, conti bancari trasparenti, etc.

Tanto premesso, in ordine alle specifiche problematiche evidenziate, Confedilizia esprime le seguenti valutazioni.

**1.a. - Gli scaglioni reddituali e le relative aliquote** sembrano invero meritare una rivisitazione. La problematica di maggiore evidenza è quella della eccessiva ampiezza dello scaglione da 28 mila a 55 mila euro, con un salto di aliquota di ben 11 punti percentuali. Tale impostazione, oltre a privare il sistema di una più uniforme progressività, costituzionalmente prescritta, sembra essere altresì inefficace sotto il profilo economico, giacché mortifica eccessivamente la capacità di spesa di soggetti a reddito medio-basso, notoriamente dotati di una propensione al consumo superiore a quella dei soggetti a reddito più alto. Confedilizia suggerisce, quindi, di dividere il terzo scaglione in due distinti scaglioni (possibilmente uno da 28.000 a 40.000 euro, con aliquota marginale al 32 per cento, e uno da 40.000 a 55.000 euro, con aliquota marginale al 38 per cento).

**1.b.-** Il sistema risulta incoerente anche per le **troppo numerose deduzioni, detrazioni e crediti d'imposta esistenti**, stratificatisi, senza una reale pianificazione, nel corso degli anni. La Commissione ministeriale per la spesa fiscale, istituita presso il Ministero dell'economia e delle finanze, ha stimato esistere ben 228 agevolazioni solo in relazione all'Irpef, previste dalle norme più varie, nei settori più disparati. Agevolazioni, spesso disposte in modo estemporaneo, che si mescolano – peraltro – con misure di tutt'altra natura e di ben altra motivazione e giustificazione dal punto vista delle scelte di politica economica e tributaria, come ad esempio – nel settore che ci interessa – il regime sostitutivo riguardante le locazioni abitative e l'eliminazione, risalente a oltre vent'anni fa, della tassazione del reddito figurativo della casa di abitazione. A tale elenco dovranno aggiungersi tutte le agevolazioni, i ristori, i *bonus* e i contributi vari concessi per sopperire all'emergenza sanitaria, che utilizzano come prioritaria modalità di erogazione il godimento di (ulteriori) crediti d'imposta.

Alla luce di tale situazione, è evidente che il modello originario dell'IRPEF previsto dalla Commissione Cosciani alla fine degli anni Sessanta, ancorato allo schema della *comprehensive income tax*, non è più attuabile e non è adeguato all'assetto economico e sociale del Paese.

---

<sup>2</sup> In particolare, sempre dalle dichiarazioni 2019 relative ai redditi 2018, emerge che hanno dichiarato **redditi di fabbricati ben 19.434.643 di contribuenti**, di cui solo l'8,48 per cento ha esclusivamente redditi da fabbricati, mentre il restante 92 per cento, pari a **17,9 milioni di contribuenti**, è costituito da **dipendenti, pensionati e lavoratori autonomi che sono contestualmente proprietari immobiliari**.

Di conseguenza, senza inutili nostalgie, occorre prendere atto che vige, ed è ormai irreversibile, un sistema di “*dual tax*”, costituito da un *mix* di regimi sostitutivi, deduzioni e detrazioni, dall’applicazione dei quali emergerà l’effettiva pressione fiscale sul contribuente.

Invero già la norma che introdusse l’IRPEF si discostò dall’originario disegno della Commissione Cosciani, secondo la quale l’imposta avrebbe dovuto essere personale, omnicomprensiva e progressiva.

Difatti, sin dal suo esordio, fu prevista l’esclusione della maggior parte dei redditi da attività finanziarie e la loro tassazione con un sistema di imposte sostitutive proporzionali; le plusvalenze erano assoggettate ad imposizione solo se realizzate nell’ambito di operazioni di tipo speculativo, chiaramente individuate solo molti anni dopo, nel Testo Unico del 1986. I redditi finanziari venivano assoggettati ad imposizione sostitutiva con aliquote che variavano dal 10 per cento per i rendimenti dei conti correnti, al 47,5 per cento degli utili distribuiti, con la totale esenzione degli interessi sui titoli pubblici.

L’esclusione dei redditi finanziari sembrerebbe avere avuto, in origine, una funzione meramente semplificatrice del sistema; ovviamente, ad eccezione dell’esenzione dei titoli pubblici che, giustificata sotto il profilo economico con la motivazione che il pagamento costituirebbe una mera partita di giro, dovendo essere compensata con l’incremento dei tassi d’interesse, costituiva invece un chiaro incentivo, insieme ad altri (esenzione dall’imposta di successione, impignorabilità, etc.), finalizzato a spingere le preferenze di investimento dei cittadini, in considerazione del debito pubblico che proprio in quegli anni cominciava la sua veloce crescita.

L’esclusione de (gli altri) redditi finanziari, invece, a prescindere dalle ragioni diverse dall’attività di pressione politica (*lobbying*), è ben presto divenuta un’esigenza di mercato, allorquando l’evoluzione tecnologica e normativa ha di fatto liberalizzato la possibilità degli investimenti all’estero e massimizzato la volatilità del sistema.

Ad ogni buon conto, solo con la riforma Visco si tenterà di procedere, alla fine degli anni '90, ad una razionalizzazione del sistema di imposizione sostitutiva, con l’introduzione organica (almeno) della tassazione delle plusvalenze.

L’IRPEF si presenta, dunque, a quasi cinquanta anni dalla sua introduzione, molto diversa da quello che era stato il suo iniziale modello teorico di imposta progressiva sul reddito complessivo e più vicina che mai a quello che era il sistema italiano previgente alla sua introduzione.

Quello che appare utile è, tuttavia, una **semplificazione e razionalizzazione** del sistema, per quanto di difficoltosissima attuazione, anche al fine di consentire ai cittadini la percezione dell’effettivo carico fiscale su di essi gravante.

**1.c.-** Per quanto concerne specificatamente **i redditi immobiliari**, sussistono diverse problematiche non prive di effetti distorsivi, di tipo non solo economico.

In epoca post covid è evidente – ad esempio – che una delle esigenze che emergono in modo più eclatante è quella di **evitare che in caso di morosità dell'inquilino, i proprietari siano costretti**, oltre che a subire il danno del mancato pagamento del canone e della postergazione *sine die* della liberazione dell'immobile, **anche al pagamento dei tributi su un reddito non pervenuto**.

Nelle locazioni abitative, tale problematica è stata in parte superata con la recente riforma attuata dal Decreto Crescita (d.l. n. 34/2019), che ha stabilito che il canone di locazione contrattualmente previsto non debba essere dichiarato ai fini fiscali laddove sia stato avviato un procedimento di sfratto o notificata al conduttore un'intimazione di pagamento. Fino a tale decreto, come è noto, il proprietario era esonerato dal pagamento delle imposte su un canone di locazione mai percepito solo a decorrere dal provvedimento giudiziario di convalida di sfratto.

Purtroppo, tale norma è applicabile solo ai contratti di locazione stipulati a partire dall'1 gennaio 2020. Confedilizia suggerisce, dunque, di **estendere l'applicazione della novella anche ai contratti in essere a tale data**, sia per eliminare un'ingiustificata disparità di trattamento tra soggetti in pari condizioni, sia per evitare eccessive penalizzazioni a fronte del notevole incremento delle morosità a causa della pandemia in atto e dell'allungamento dei tempi processuali e di esecuzione dei provvedimenti (in Italia è in atto – si rammenta – un blocco delle esecuzioni dei provvedimenti di rilascio degli immobili senza precedenti, che interessa le locazioni abitative e non abitative, della durata di ben 16 mesi).

Un'analogha misura, che sostanzialmente rappresenta il **passaggio da un sistema di tassazione con criterio di competenza ad un sistema per cassa**, appare indispensabile anche per le **locazioni commerciali**.

In questo comparto gli effetti della crisi economica in atto sono ancora maggiori e i rischi che un contribuente non solo perda, a causa delle morosità, le proprie entrate, ma paghi anche imposte su importi figurativi, che non saranno mai percepiti e/o recuperati, è ancor più concreto, quanto meno per un gran numero di settori produttivi le cui attività sono state totalmente o parzialmente interrotte da ormai vari mesi.

Inoltre, consentire la sospensione del pagamento delle imposte a fronte della mera notifica dell'ingiunzione di pagamento e/o dell'inizio della procedura di sfratto anche per le locazioni commerciali potrebbe, da un lato, ritardare il ricorso da parte dei proprietari alle azioni giudiziarie finalizzate alla liberazione dell'immobile e, dall'altro, evitare che gli stessi proprietari si vedano costretti, sussistendone i requisiti, ad adire i più celeri tribunali fallimentari chiedendo il fallimento del proprio debitore, scongiurando l'eliminazione dal mercato di imprese che sarebbero, invece, ancora in grado di sopravvivere.

**1.d.-** Allo scopo di rivitalizzare il mercato delle locazioni commerciali ed aiutare una difficile ripartenza economica, poi, Confedilizia ritiene necessario ripristinare la **cedolare secca anche per le locazioni non abitative**. Come si ricorderà, con l'art. 1, comma 59, della legge 145/2018, era stata introdotta la possibilità per i proprietari di optare per la cedolare secca del 21 per cento con

riferimento a contratti di locazione commerciale di locali con categoria catastale C/1 di superficie non superiore a 600 metri quadrati, e relative pertinenze. Tale norma è restata in vigore solo per il 2019, per i contratti stipulati o rinnovati in tale anno.

Ad avviso di Confedilizia, dalla sua reintroduzione si genererebbe un notevole **stimolo al mercato delle locazioni commerciali e un indispensabile aiuto alle imprese commerciali**, nei cui confronti sarebbe in parte ribaltato il minore onere fiscale; il tutto, a fronte di un effetto finanziario per lo Stato invero modesto, pari a soli 163 milioni di euro l'anno<sup>3</sup>.

Si tratta di una misura che si rendeva necessaria anche prima della crisi generata dalla pandemia. I motivi sono noti. Le imposte statali e locali (almeno 6: IRPEF, addizionale regionale IRPEF, addizionale comunale IRPEF, IMU, imposta di registro, imposta di bollo) raggiungono un livello tale da erodere gran parte del canone di locazione, anche per via della irrisoria deduzione IRPEF per le spese, attualmente pari al 5%. Un onere che arriva a sfiorare il 100% se alle tasse si aggiungono, appunto, le spese (di manutenzione, assicurative ecc.), alle quali il proprietario-locatore deve comunque far fronte, e l'eventuale indennità di avviamento (senza considerare il rischio morosità e quello di sfritto).

Va da sé che Confedilizia ritiene assolutamente **indispensabile mantenere l'attuale regime di tassazione sostitutiva (cedolare secca) per le locazioni abitative**, considerata la sua riconosciuta efficienza sia in termini di estensione dell'offerta abitativa – che è ora a rischio di fortissima riduzione a causa della sfiducia generata negli investitori e nei risparmiatori dal blocco generalizzato degli sfratti – sia in termini di riduzione dell'evasione fiscale. Giova, al proposito, riportare quanto da ultimo evidenziato nella “Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva” allegata alla Nota di aggiornamento 2020 al Documento di Economia e Finanza (NADEF) nel commentare gli effetti di una misura che “ha coniugato semplificazione e riduzione del peso fiscale”. L'introduzione della cedolare – rileva il rapporto – ha determinato **“un cambiamento nei comportamenti dei contribuenti, orientati verso una maggiore compliance fiscale. A seguito di questo mutamento di comportamento, nonostante l'introduzione dell'aliquota ridotta, il gettito derivante da locazioni non ha presentato flessioni di rilievo nel corso del tempo”**.

In ogni caso, l'attuale regime sostitutivo – basato sulle due aliquote del 21 per cento e del 10 per cento – determina un carico di imposizione sulle locazioni abitative appena sufficiente a garantirne la sopravvivenza, posto che la tassazione del reddito da locazione non può essere pensata senza considerare gli ulteriori carichi che gravano sui locatori, sia in termini fiscali – è il caso dell'Imu, imposta patrimoniale non deducibile – sia in termini di oneri di manutenzione e simili.

---

<sup>3</sup> Ministero dell'economia e delle finanze, Commissione per le spese fiscali, Relazione 2020, Tavola 1, n. 199.

2.- LA PRESSIONE FISCALE SUGLI IMMOBILI:  
ERRATE PERCEZIONI E REALTÀ DEI FATTI

Nell’ambito della presente indagine conoscitiva, è stato da parte di alcuni rilevato che occorrerebbero misure correttive per spostare la pressione fiscale dal lavoro agli immobili, sottintendendo, anzi affermando apertamente, che questi ultimi sono eccessivamente favoriti a scapito di altre forme di investimento, evidentemente ritenute più meritevoli.

Tali opinioni traggono spunto e sostegno dogmatico dalla Raccomandazione n. 1 della Commissione europea all’Italia per il 2019, reiterata negli anni, secondo la quale il nostro Paese avrebbe dovuto, fra l’altro, “spostare la pressione fiscale dal lavoro, in particolare riducendo le agevolazioni fiscali e riformando i valori catastali non aggiornati”.

La Commissione ha altresì emesso delle specifiche raccomandazioni relative alla fiscalità immobiliare degli Stati membri, stimolando l’introduzione di imposte ricorrenti su di essa, ritenute meno dannose per la crescita economica rispetto alle imposte sui redditi.

A tale tipo di specifica raccomandazione, invero, nessuno Stato membro sembra aver attribuito eccessiva rilevanza, probabilmente in considerazione dei suoi fondamenti meramente teorici<sup>4</sup> e degli elevati riflessi socio-economici per le rispettive popolazioni derivanti da qualsiasi intervento normativo in materia; anzi, come sembra evincersi dalla riportata tabella (fonte: Ministero dell’economia e delle finanze), nel biennio 2012-2014 gli Stati si sono evidentemente mossi in direzione opposta, costringendo la Commissione, alla fine di tale periodo, a sollecitare variazioni a sempre più giurisdizioni:

Tabella 4.1 Raccomandazioni specifiche per Paese (2012-2014) relative alla tassazione immobiliare

	2012	2013	2014
<b>Spostare il carico fiscale dalla tassazione dei fattori produttivi (capitale e lavoro) alla tassazione ricorrente sulla proprietà immobiliare, meno dannosa per la crescita economica</b>	Repubblica Ceca	Repubblica Ceca	Repubblica Ceca
	Italia	Italia	Spagna
	Lettonia	Lettonia	Croazia
	Lituania	Lituania	Italia
	Ungheria	Austria	Lettonia
<b>Rivedere la base imponibile delle imposte immobiliari, avvicinandola ai valori di mercato</b>	Austria	Svezia	Lituania
	Regno Unito	Regno Unito	Austria
			Svezia
		Germania	Germania
	Danimarca	Italia	Italia
<b>Limitare la deducibilità degli interessi per i mutui ipotecari dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche</b>	Slovacchia	Slovacchia	Austria
			Slovacchia
			Regno Unito
	Spagna	Olanda	Olanda
	Olanda	Svezia	Svezia

Nel 2014, la Commissione, vista l’inosservanza degli Stati alle predette raccomandazioni, le reiterava per tutti i Paesi e negli anni successivi, compreso il 2019, era costretta a fare lo stesso.

<sup>4</sup> Esse si riferiscono, difatti, alla crescita economica, senza preoccuparsi di quale effetto esse imposte patrimoniali abbiano in periodi di de-crescita economica e ad alta disoccupazione, quale quelli in corso e, prevedibilmente, i prossimi.

Può dunque dirsi che tra Stati membri e Commissione europea vi sia quanto meno diversità di opinioni sulla opportunità/necessità di incrementare la tassazione sugli immobili e, considerato che nella materia delle imposte dirette i Trattati non affidano all’Unione alcuno specifico potere normativo, è evidente che, per quanto autorevole, la tesi economica della quale tale raccomandazione era espressione non possa essere assunta come paradigma assoluto<sup>5</sup>. Peraltro, la tesi della “minore distorsività” delle imposte sugli immobili rispetto a quelle su imprese e lavoro (Arnold et al. 2011) è stata contraddetta da successivi studi. Si veda, ad esempio, Baiardi, Puglisi, Scabrosetti, *Tax Policy and Economic Growth: Does It Really Matter?*, 2018, *International Tax and Public Finance*, che ha – anzi – dimostrato che nel breve periodo le imposte sugli immobili sono un ostacolo alla crescita.

Per quanto concerne specificamente l’Italia, poi, la formulazione della Raccomandazione della Commissione potrebbe erroneamente indurre a ritenere (come peraltro apoditticamente affermato in altre audizioni) che il peso fiscale attualmente gravante sulla proprietà immobiliare in Italia sia eccessivamente lieve.

In base ai dati statistici disponibili, tale tesi appare del tutto infondata.

Invero, secondo l’OCSE<sup>6</sup>, nel 2018 l’Italia prelevava dagli immobili, rispetto al PIL, un gettito fiscale del 2,5 per cento, nettamente superiore a quello della media degli Stati membri dell’Unione Europea e secondo solo alla Francia (4,1%), al Lussemburgo (3,9 per cento), al Belgio (3,5 per cento) e alla Grecia (3 per cento)<sup>7</sup>. La Spagna ha un gettito uguale a quello italiano, pari al 2,5 per cento, la Germania ha un gettito solo dell’1,1 per cento e tutti gli altri Stati membri hanno percentuali ancora più basse.

Ma tale “classifica” potrebbe essere errata per difetto, nel senso di sottostimare il livello di tassazione sugli immobili dell’Italia rispetto a quello di alcuni altri Paesi. Risultato al quale si perviene – ad esempio – in tutti i casi in cui il nostro sistema tributario è messo a confronto con

<sup>5</sup> Lo spostamento del carico fiscale dal lavoro ai beni immobili in Italia viene simulato dalla Commissione europea (*recte*, da un gruppo di studio nazionale composto da economisti di alcune università del nord Italia cui la Commissione affida le elaborazioni annuali) con utilizzo del modello EUROMOD, ovvero di un modello di microsimulazione del sistema di imposte e benefici pubblici. Esso simula i benefici e le imposte a carico dei singoli e delle famiglie secondo la normativa in vigore in ciascuno Stato membro. Ebbene, nella relazione 2019 si afferma che la reintroduzione delle imposte su tutte le residenze comporterebbe in termini assoluti un aumento delle imposte per le famiglie ad alto reddito, mentre «*le famiglie a basso reddito perderebbero una quota maggiore del loro reddito disponibile, il che comporterebbe un lieve aumento della disparità di reddito*». Quindi paradossalmente tutti coloro che, anche nelle audizioni nell’ambito della presente indagine conoscitiva, hanno auspicato la reintroduzione dell’Irpef anche sulla prima abitazione per aumentare la progressività del sistema, invocano una perdita di reddito disponibile per i soggetti a basso reddito ed ulteriore aumento della disparità di reddito! Naturalmente, tale sacrificio delle famiglie a basso reddito viene ritenuto doveroso e sopportabile, visto che, sempre in tale relazione, ne viene stimato, in seguito ad un complesso schema di rettifiche normative necessarie (ed applicando modelli teorici elaborati nel 1995 da *Aaberge et al* e da *Van Soest*), un effetto di riduzione del rapporto debito pubblico/PIL, dopo 10 anni, di 0,3 punti percentuali! Non c’è da meravigliarsi che nessuno Stato membro abbia seguito le raccomandazioni della Commissione...

<sup>6</sup> I dati aggiornati sono consultabili in OCSE, *Revenue statistics 2020*, <https://www.compareyourcountry.org/tax-revenues-global/en/0/655+656+657+658+659/default>.

<sup>7</sup> Paesi che, sia per articolazione del sistema produttivo, sia per concreti risultati economico-finanziari, non sembrano rappresentare esattamente delle *best practices* cui ispirarsi.

quello di un Paese che ingloba la tassa sui rifiuti (che in Italia produce un gettito di circa 10 miliardi di euro annui) all'interno dell'imposta locale immobiliare ovvero con quello di un Paese che prevede la deducibilità dal reddito della stessa imposta locale sugli immobili. Elementi che – all'evidenza – sono tali da falsare qualsiasi comparazione.

Peraltro, ad eccezione del caso della Francia, gli altri Paesi che ci precedono in questa classifica hanno un PIL di dimensioni quantitative e qualitative non rapportabile a quello dell'Italia e, dunque, una maggiore incidenza delle imposte immobiliari che, in termini percentuali assoluti, sono tuttavia comunque inferiori a quelle dell'Italia.

Per quanto concerne la Francia, invece, occorre rilevare l'origine di tale inusitato carico fiscale immobiliare emerso nel 2018. Esso sembra discendere dalla circostanza che, primo (e, considerati i risultati, finora unico) tra gli Stati membri dell'Unione, la Francia introdusse qualche anno fa l'*impôt de solidarité sur la fortune* (ISF), imposta sulle grandi fortune finanziarie, pagata dal 2% dei contribuenti, con un gettito nel 2017 di circa 4 miliardi di euro. Il Governo Macron, preso atto che tale imposta aveva comportato, secondo accorsati centri di ricerca<sup>8</sup>, l'espatrio di circa 143 miliardi di euro, 45 miliardi di euro di mancati investimenti e circa 400.000 minori posti di lavoro<sup>9</sup>, abrogava, con decorrenza 31.12.2017, tale imposta patrimoniale e introduceva al suo posto una meno ambiziosa *impôt sur la fortune immobilière* (IFI)<sup>10</sup>, dovuta per patrimoni immobiliari di valore superiore ad 1,3 milioni di euro, determinato sulla base del «*valeur vénale réel*» degli immobili.

Considerato che il 2018 era il primo anno di applicazione di tale imposta, e tenuto conto dei precedenti storici del Paese, che ha ripetutamente introdotto, modificato, eliminato e reintrodotta imposte di tipo patrimoniale, spesso applicando, anche a posteriori, *plafond* massimi (ad esempio, fu introdotta la previsione che l'ISF non potesse superare una percentuale delle imposte sui redditi), l'effettivo peso della tassazione immobiliare francese dovrà essere rivalutato nei prossimi anni, sulla base di una più consolidata serie storica. Ad ogni buon conto, l'esperienza francese dimostra ancora una volta che le velleità di imposizione patrimoniale delle vere ricchezze, cioè quelle finanziarie, vengono spesso ricondotte ad una più elementare imposta sugli immobili, che poco o punto incide sulle disparità patrimoniali, se non, come emerge dalla simulazione utilizzata dalla Commissione Europea, per accrescerle.

Dal quadro evidenziato emerge che, con l'eccezione della Francia, **il carico fiscale sugli immobili in Italia è superiore a quello degli altri Paesi dell'Unione europea**; e, considerata la maggiore diffusione della proprietà immobiliare del nostro Paese, è evidente che qualsiasi suo incremento è idoneo a penalizzare un'ampia platea dei contribuenti.

---

<sup>8</sup> Cfr. Fondation IFRAP, *Ce que l'ISF a fait perdre à la France*, rinvenibile qui <https://www.ifrap.org/budget-et-fiscalite/ce-que-lisf-fait-perdre-la-france>.

<sup>9</sup> La quantificazione è svolta sulla base della relazione annuale del Ministero dell'economia, annessa alla legge finanziaria ma segretata in quanto contenente i nominativi degli espatriati fiscali.

<sup>10</sup> Artt. 965 e ss *Code general des impots*.

Peraltro, oltre ad essere disattesa dai Paesi europei, la citata raccomandazione della Commissione era, chiaramente, afferente a un assetto esogeno pre-emergenza sanitaria, assetto totalmente sconvolto dalla pandemia, che ha determinato l'emersione di obiettivi e priorità di politica economica e finanziaria del tutto diversi da quelli in relazione ai quali tale orientamento era emerso<sup>11</sup>.

Le priorità dell'Unione e quelle dell'Italia non possono comportare ulteriori inasprimenti della tassazione immobiliare, soprattutto in scenari nei quali sono facilmente prevedibili serie difficoltà economiche e finanziarie dei cittadini.

### 3.- LE IMPOSTE COMUNALI SUGLI IMMOBILI

Benché l'oggetto dell'indagine conoscitiva sia principalmente l'IRPEF, non è inopportuno trattare brevemente – come peraltro fatto da diversi soggetti auditi – la questione dell'esenzione IMU sulla prima abitazione, periodicamente oggetto di strumentali contestazioni.

All'uopo, giova preliminarmente ricordare che l'ICI introdotta nell'ormai lontano 1992/93 prevedeva una detrazione di imposta di lire 180.000 a favore di tutte le unità immobiliari direttamente adibite ad abitazione principale. Col passare degli anni la detrazione subì diversi aumenti; poi, alla fine del 2007 la legge finanziaria 2008 del governo Prodi introdusse un'ulteriore detrazione da applicarsi a tutte le abitazioni principali, sempre ad eccezione di quelle ritenute di lusso [di categoria catastale A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (abitazioni in ville) e A/9 (castelli e palazzi di eminenti pregi artistici o storici)]<sup>12</sup>, la quale non entrò mai in vigore in quanto, sempre a decorrere dal 2008, con il decreto legge 27 maggio 2008, n. 93 si stabilì l'esenzione dall'ICI per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale, mentre per quelle considerate "di lusso" continuava ad applicarsi la sola detrazione.

Con il decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 il governo Monti sopprimeva l'ICI, ma non le norme che la regolavano; nasceva l'IMU e scompariva l'esenzione per l'abitazione principale. Si ritorna ad una mera detrazione d'imposta di 200 euro, unita ad un'aliquota ridotta allo 0,4 per cento. A fronte della doppia agevolazione (detrazione e aliquota ridotta) si assiste, però, ad un incremento notevole della base imponibile, che porterà alla quasi triplicazione del gettito annuale dell'imposta locale sugli immobili.

Con la legge di stabilità 2014, approvata alla fine del 2013 dal governo Letta, viene stabilito che, a decorrere dal 2014, l'IMU non si applichi al possesso dell'abitazione principale e delle pertinenze della stessa, ad eccezione di quelle ritenute "di lusso", per le quali continuano ad applicarsi l'aliquota ridotta e la detrazione d'imposta.

---

<sup>11</sup> E purtroppo molte altre ne determineranno, come ad esempio la totale ristrutturazione del sistema imprenditoriale una volta che le imprese esauriranno le proprie riserve finanziarie, ristrutturazione che non potrà non prevedere misure straordinarie di carattere pubblico.

<sup>12</sup> Sul punto sarebbe opportuna altresì una rivisitazione delle norme, risalenti a decenni fa, utilizzate per qualificare di lusso immobili che, in base agli *standard* attuali, sono assolutamente ordinari. Le penalizzazioni che i proprietari di tali immobili subiscono solo a causa del mancato aggiornamento delle caratteristiche di "lussuosità" sono intollerabili.

Tanto ricostruito sotto il profilo cronologico, non è inopportuno rilevare che a decorrere dal 2014 e fino al 2019, l'IMU, ai sensi della legge 27 dicembre 2013, n. 147, diveniva una parte dell'imposta unica comunale (IUC), insieme al tributo per i servizi indivisibili (TASI) e alla tassa sui rifiuti (TARI). L'art. 95 della legge 27 dicembre 2019, n. 160 (legge di bilancio per il 2020) provvedeva invece all'abolizione della TASI, che veniva inglobata nell'IMU (peraltro addossando ai possessori la quota parte prevista a carico dei detentori), con innovazione che aveva «*la volontà di perseguire obiettivi di massima rilevanza quali la sistemazione organica della disciplina dei tributi locali in questione e la semplificazione non solo per i contribuenti ma anche per i comuni e per tutti gli operatori del settore*»<sup>13</sup> e che prendeva atto che la TASI, oltre ad avere un complesso meccanismo di quantificazione dell'aliquota, caratterizzato da un peculiare procedimento di interdipendenza con le aliquote dell'IMU, era divenuta una duplicazione dell'IMU non ulteriormente giustificabile.

L'esenzione della prima casa dall'IMU, imposta ormai puramente e semplicemente patrimoniale, senza alcun residuo legame sinallagmatico con i servizi utilizzati sul territorio, risponde dunque ad un'esigenza di equità e di tutela del bene più caro a milioni di contribuenti e volerla apoditticamente eliminare non ha alcuna concreta motivazione, se non quella ideologica, anch'essa frutto di equivoci<sup>14</sup>.

#### 4.- LA (SEMPRE) EVOCATA RIFORMA DEL CATASTO

La necessità di una riforma del catasto appare essere uno di quei pre-giudizi sopra evocati, tanto diffusi quanto poco fondati nel merito, ribadito come *refrain* mediatico allo scopo di attuare surrettiziamente un (non necessario) ulteriore incremento della fiscalità immobiliare.

**Confedilizia ritiene che una tale riforma generalizzata, per via normativa, del catasto non sia né necessaria né opportuna.**

Essa non è necessaria, perché il sistema catastale è articolato in modo da consentire all'amministrazione finanziaria centrale e locale di intervenire in qualsiasi momento a rettificare situazioni non (più) rispondenti alla realtà<sup>15</sup>. Il tradizionale esempio utilizzato dai promotori di una

<sup>13</sup> Così la relazione governativa al disegno di legge, A.S. 1586.

<sup>14</sup> Non è inopportuno rimarcare che l'effetto previsto dalla Commissione europea del ripristino dell'IMU sulla prima abitazione sarebbe, dopo 10 anni e se tutte le condizioni ipotizzate si realizzassero, la potenziale riduzione del rapporto debito/PIL di appena lo 0,3 per cento!

<sup>15</sup> Cfr. R.D. n. 652 del 1939, con il quale fu disciplinato l'accertamento generale dei fabbricati urbani, la rivalutazione del relativo reddito e la formazione del nuovo catasto edilizio urbano; ed il D.P.R. n. 1142 del 1949, con il regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano. Il sistema ideato dal legislatore degli anni '40 prevedeva una revisione, diremmo una manutenzione, periodica, da parte dell'amministrazione – e non del legislatore –, per assicurare la congruità dei valori catastali, originariamente costituiti dal *reddito medio ordinario* ritraibile dall'immobile. Il catasto nasce ed ha natura di strumento di determinazione forfettaria del reddito, ovviamente locatizio, ritraibile da ciascun immobile. Il passaggio dal "reddito" dell'immobile al suo "valore" è avvenuto – surrettiziamente – soltanto negli anni '90 del secolo scorso, con le modifiche degli estimi catastali, vista l'introduzione di imposte patrimoniali (ISI ed ICI) per le quali il reddito astrattamente producibile dall'immobile era irrilevante. Il pessimo risultato di adeguamenti in massa dei valori catastali, d'altra parte, è confermato dall'esperienza cui abbiamo fin qui assistito: anziché essere "gestiti" dai preposti enti, le rendite sono state oggetto di rivalutazioni aritmetiche in via legislativa, ovviamente

riforma generale degli immobili, costituito dal maggiore valore acquisito negli anni da immobili ubicati nei centri delle maggiori città, una volta popolari ed oggi divenuti pregiati, dimostra solo l'inerzia degli enti preposti a rettificare tali valori, non già la necessità di farlo per legge.

Giova ribadirlo: nel caso in cui i valori catastali non siano congrui con la situazione dell'immobile, è già possibile, a legislazione vigente, rettificarli per adeguarli a tale mutata realtà. In tal senso, la raccomandazione della Commissione europea sopra citata deve essere letta come rivolta non già al legislatore, quanto all'amministrazione pubblica settoriale.

La riforma generale, per legge, del catasto non appare poi opportuna. Una tale riforma presenta conseguenze normative e sociali quasi inestricabili<sup>16</sup>. I valori catastali, difatti, costituiscono la base imponibile non solo di molteplici imposte, sia annuali che occasionali o di atto<sup>17</sup>, ma altresì il parametro di riferimento e di calcolo per l'ISEE utilizzato dai cittadini che intendano fruire di una prestazione sociale agevolata, introdotto dal decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109, e successive modificazioni, concernente criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate<sup>18</sup>.

---

inidonee a tenere debitamente conto delle incongruenze dei valori dei beni dovuti all'evoluzione urbanistica e sociale del nostro Paese e che servivano non ad avvicinare i valori a quelli reali, ma semplicemente a fare cassa (cfr. ad es. quanto disposto dall'articolo 3, comma 38, della legge n. 662 del 1996, con rivalutazione delle rendite catastali urbane nella misura del 5 per cento; con il comma 4 dell'articolo 13, del decreto legge n. 201 del 2011, ai fini della determinazione dell'imposta municipale sugli immobili (IMU), che ha stabilito che 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 n. 662/1996, specifici moltiplicatori per tipologia di immobile, che si applicano anche alla TASI, istituita per finanziare i servizi indivisibili dei Comuni dalla legge di stabilità 2014, etc.) .

<sup>16</sup> Ed anche per questo le previsioni della legge 11 marzo 2014, n. 23, che delegava il Governo ad attuare con decreti legislativi una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, attribuendo a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita, sono rimaste in gran parte inattuato. La riforma sarebbe dovuta avvenire a invarianza di gettito, tenendo conto delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e composizione del nucleo familiare, così come riflesse nell'ISEE, da rilevare anche attraverso le informazioni fornite dal contribuente, per il quale erano previste particolari misure di tutela anticipata in relazione all'attribuzione delle nuove rendite, anche nella forma dell'autotutela amministrativa. **L'invarianza di gettito**, tuttavia, appariva ed appare essere una mera affermazione di principio, anzi mediatica, visto che la Commissione Europea **invita da anni l'Italia ad una tale riforma non per mera estetica del prelievo, ma per aumentare consistentemente l'imposizione immobiliare**, come confermato da alcuni degli auditi che hanno preceduto Confedilizia. La delega fiscale, il cui termine di esercizio spirava il 27 giugno 2015, veniva solo parzialmente attuata in relazione alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle commissioni censuarie.

Nella seduta del 9 ottobre 2018 della VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, il relatore del provvedimento, on. Trano, rappresentava che in riferimento alla revisione delle rendite catastali richiesta dalla Raccomandazione n.1 della Commissione UE, in questa fase il Governo *«non ritiene opportuno rivedere nuovamente l'imposizione sugli immobili, in quanto oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni»*.

<sup>17</sup> A mero titolo di esempio, la base imponibile di IRPEF, IMU, imposta di registro, imposta ipotecaria e catastale, imposta di successione, imposta di donazione, etc., è costituita dal valore catastale.

<sup>18</sup> Per tali dovendosi intendere le prestazioni sociali non destinate alla generalità dei soggetti, ma limitate a coloro in possesso di particolari requisiti di natura economica, ovvero prestazioni sociali non limitate dal possesso di tali requisiti, ma comunque collegate nella misura o nel costo a determinate situazioni economiche; tra queste di particolare rilevanza sono le prestazioni sociosanitarie, ovvero prestazioni sociali agevolate assicurate nell'ambito di percorsi assistenziali integrati di natura sociosanitaria rivolte a persone con disabilità e limitazioni dell'autonomia, ovvero interventi in favore di tali soggetti: quelle di sostegno e di aiuto domestico familiare finalizzati a favorire l'autonomia e la permanenza nel proprio domicilio; quelle di ospitalità alberghiera presso strutture residenziali e semiresidenziali (RSA), incluse le prestazioni strumentali ed accessorie alla loro fruizione, rivolte a persone non assistibili a domicilio; quelle atte a favorire l'inserimento sociale, inclusi gli interventi di natura economica o di buoni

L'accesso a queste prestazioni, infatti, come ai servizi di pubblica utilità a condizioni agevolate (telefono fisso, luce, gas, ecc.), i costi di asili nido, università, etc. è legato al possesso di determinati requisiti soggettivi e alla situazione economica della famiglia, nell'ambito della quale rileva il valore catastale degli immobili familiari.

Pertanto, qualsiasi incremento generalizzato dei valori catastali dovrebbe prevedere contestualmente la modifica dell'intero assetto delle norme di aiuto ed assistenza sociale, dei parametri adottati da università, asili nido, edilizia pubblica, etc. agganciati a tali valori, di assistenza sociale, etc.

È evidente che in una situazione di profonda crisi economica quale quella che si è venuta a creare in seguito alla pandemia, modificare *ex abrupto* l'intero sistema agevolativo fondato sull'ISEE costituirebbe un enorme ostacolo alle sempre più necessarie misure di assistenza sociale necessarie, per non parlare delle disparità di trattamento che vi sarebbero introdotte. Il sistema, difatti, è stato architettato sulla base dei valori catastali<sup>19</sup>. Aumentare *ex lege* il valore di una sola parte di esso patrimonio, costituirebbe, *more solito*, una disparità di trattamento nei confronti di quei 26,5 milioni di nuclei familiari più previdenti che hanno nella casa di abitazione i propri risparmi.

Alla luce dell'assetto normativo e tecnico sopra indicato, appare evidente l'assenza di valide motivazioni per procedere ad una revisione generale e generalizzata del catasto. L'Agenzia delle entrate e gli enti locali hanno, come peraltro hanno sempre avuto, già tutti i poteri e gli strumenti giuridici necessari a sopperire ad eventuali inadeguatezze ed incongruenze del sistema catastale. Il non averli utilizzati o l'averlo fatto in modo non appropriato costituisce non un problema di politica fiscale, ma di efficienza burocratico-amministrativa.

## 5.- CONCLUSIONI

Confedilizia ritiene, in definitiva, che un'ambiziosa riforma del sistema dell'Irpef dovrebbe prevedere, al di là di una rimodulazione interna delle aliquote, prevalentemente una semplificazione dei diversi regimi esistenti, possibilmente mediante meri accorpamenti; ritiene necessario estendere il regime di sospensione dei pagamenti delle imposte sui canoni di locazione in caso di morosità del conduttore, previa intimazione di pagamento o avvio della procedura di sfratto a tutte le locazioni abitative, anche in relazione a contratti stipulati antecedentemente al 2020, ed alle locazioni commerciali; ritiene indispensabile mantenere l'attuale regime di tassazione sostitutiva (cedolare secca) per le locazioni abitative; ritiene equo e necessario, anche al fine di fornire un adeguato stimolo alle attività commerciali, re-introdurre nell'ordinamento la cedolare secca per gli affitti non abitativi.

---

spendibili per l'acquisto di servizi; quelle rivolte a beneficiari minorenni, ovvero motivate dalla presenza nel nucleo familiare di componenti minorenni.

<sup>19</sup> Cfr. la Tabella 1 del decreto legislativo 31 marzo 1998, n. 109 "Definizioni di criteri unificati di valutazione della situazione economica dei soggetti che richiedono prestazioni sociali agevolate, a norma dell'articolo 59, comma 51, della legge 27 dicembre 1997, n. 449" criteri unificati di valutazione della situazione reddituale, ove il patrimonio immobiliare viene definito attraverso il valore dell'imponibile definito ai fini ICI al 31 dicembre dell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, indipendentemente dal periodo di possesso nel periodo d'imposta considerato.