

**CAMERA DEI DEPUTATI**  
**DISEGNO DI LEGGE (A.C. 3343)**  
*(Delega al Governo per la riforma fiscale)*

**MEMORIA DELLA CONFEDILIZIA**

***Considerazioni generali***

Il disegno di legge contenente "Delega al Governo per la riforma fiscale" interessa la proprietà immobiliare nel complesso delle sue disposizioni, posto che qualsiasi intervento globale sul sistema impositivo non può che spiegare i propri effetti anche sui settori che non siano direttamente interessati dalle singole misure previste.

Peraltro, nel disegno di legge in questione sono presenti anche previsioni di diretto interesse della proprietà edilizia, capaci di produrre conseguenze di rilevantissima portata sull'intero sistema di tassazione degli immobili. Su di esse, quindi, si concentrerà in particolare l'attenzione della presente memoria.

In linea generale, **il parere della Confedilizia è che il disegno di legge soffra di un eccesso di indeterminatezza nei suoi principi e criteri direttivi** (il prof. Marco Miccinesi, ordinario di diritto tributario all'Università Cattolica di Milano, l'ha definita "una delega sostanzialmente in bianco"; la medesima espressione è stata utilizzata dal prof. Nicola Rossi, ordinario di economia politica all'Università Tor Vergata di Roma). Ciò, evidentemente, in contrasto con quanto previsto dall'articolo 76 della Costituzione – che ammette la delega dell'esercizio della funzione legislativa al Governo solo "*con determinazione di principi e criteri direttivi e soltanto per tempo limitato e per oggetti definiti*" – e con gli insegnamenti della Corte costituzionale ("*La norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l'attività normativa del legislatore delegato*" – sent. n. 58/1985).

Ebbene, a parere della Confedilizia, i principi e i criteri direttivi contenuti nel disegno di legge delega di riforma fiscale non sono caratterizzati da un sufficiente grado di analiticità e sono invece tali da attribuire al legislatore delegato – e, di riflesso, con particolare rischio in tema di catasto (art. 6), all'amministrazione statale che si farebbe carico della concreta attuazione – **eccessivi margini di discrezionalità**. Ciò, con riguardo a diversi aspetti del disegno di legge, oltre a quello riguardante il catasto: da quello riguardante la "razionalizzazione della struttura dell'Iva" a quello relativo alla "revisione delle addizionali comunali e regionali all'Irpef", sino a quello concernente il "riordino delle deduzioni dalla base imponibile e delle detrazioni dall'imposta lorda sul reddito delle persone fisiche".

**Commento all'articolo 2**  
***Principi e criteri direttivi per la revisione***  
***del sistema di imposizione personale sui redditi***

L'articolo 2 contiene il principio/criterio direttivo della "*progressiva e tendenziale evoluzione del sistema verso un modello compiutamente duale che preveda*", fra l'altro, "*l'applicazione della medesima aliquota proporzionale di tassazione ai redditi derivanti dall'impiego del capitale, anche nel mercato immobiliare, e ai redditi direttamente derivanti dall'impiego del*

*capitale nelle attività di impresa e di lavoro autonomo condotte da soggetti diversi da quelli a cui si applica l'imposta sul reddito delle società (IRES)".*

Il riferimento al “mercato immobiliare” non appare di immediata comprensione. Tuttavia, la norma in questione offre lo spunto per richiamare l'attenzione delle Commissioni sulla necessità di **non aggravare il carico di tassazione sui redditi da locazione abitativa**, attualmente caratterizzato dalla compresenza dell'ordinario regime Irpef/Ires e del regime sostitutivo facoltativo, per le sole persone fisiche, della “cedolare secca”, declinata nelle due aliquote previste in funzione della tipologia di contratto: 21% per i contratti “liberi”; 10%, in alcune zone d'Italia, per i contratti a canone calmierato.

Piuttosto, **il sistema della “cedolare secca” andrebbe esteso alle locazioni a uso diverso dall'abitativo**, anche al fine di tentare di attenuare la gravissima crisi in cui versano i locali commerciali, da ultimo provati dalle conseguenze della pandemia e dei provvedimenti normativi di restrizione, ma in estrema difficoltà già dagli anni precedenti, a causa di molteplici fattori, non ultimo quello della gravosissima fiscalità a carico dei locatori (generalmente piccoli risparmiatori, lavoratori dipendenti, pensionati) negativamente combinata con una regolamentazione ipervincolistica dei rapporti contrattuali, risalente addirittura alla legge sull'equo canone.

### **Commento all'articolo 6**

#### ***Principi e criteri direttivi per la modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili e la revisione del catasto dei fabbricati***

In via preliminare, va evidenziato che l'inserimento della revisione del catasto all'interno del disegno di legge delega per la riforma fiscale rappresenta una novità inaspettata, alla luce di quanto deciso dalle Commissioni Finanze del Senato e della Camera il 30 giugno 2021.

È stato lo stesso Governo – nella Nota di Aggiornamento al Documento di Economia e Finanza (Nadef), approvata dal Consiglio dei ministri il 29 settembre 2021 – a richiamare la vicenda. “Con riferimento al sistema fiscale – si legge nel documento – a novembre 2020 il Parlamento ha deliberato l'avvio dell'Indagine conoscitiva sulla riforma dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e sugli altri aspetti del sistema tributario. L'Indagine ha avuto luogo nel primo semestre 2021 e si è conclusa il 30 giugno con l'approvazione di una relazione che costituirà la base per la predisposizione da parte del Governo di un disegno di legge delega sulla riforma fiscale”.

Ebbene, **nella relazione finale del 30 giugno, le forze di maggioranza convennero di non inserire un invito a intervenire sul catasto**; era infatti risultata minoritaria la posizione favorevole a includere tale indirizzo. Ciononostante, lo stesso Governo che nella Nadef preannuncia che la sua proposta di riforma fiscale si baserà sul documento in questione, si smentisce attraverso l'inserimento nel disegno di legge di uno specifico articolo dedicato alla revisione del catasto.

\*\*\*

Entrando nel merito di quanto previsto dall'articolo 6, devono essere svolte distinte considerazioni con riferimento ai due commi dello stesso.

### **Comma 1 (Modernizzazione degli strumenti di mappatura degli immobili)**

Il comma 1 contiene i seguenti “principi e criteri direttivi” finalizzati a “modificare la disciplina relativa al sistema di rilevazione catastale al fine di modernizzare gli strumenti di individuazione e di controllo delle consistenze dei terreni e dei fabbricati”: a) *“prevedere strumenti, da porre a disposizione dei comuni e dell’Agenzia delle entrate, atti a facilitare e ad accelerare l’individuazione e, eventualmente, il corretto classamento”* di alcune tipologie di immobili (*“gli immobili attualmente non censiti o che non rispettano la reale consistenza di fatto, la relativa destinazione d’uso ovvero la categoria catastale attribuita”*; *“i terreni edificabili accatastati come agricoli”*; *“gli immobili abusivi, individuando a tale fine specifici incentivi e forme di valorizzazione delle attività di accertamento svolte dai comuni in questo ambito, nonché garantendo la trasparenza delle medesime attività”*); b) *“prevedere strumenti e modelli organizzativi che facilitino la condivisione dei dati e dei documenti, in via telematica, tra l’Agenzia delle entrate e i competenti uffici dei comuni nonché la loro coerenza ai fini dell’accatastamento delle unità immobiliari”*.

Al proposito, deve evidenziarsi che è tuttora vigente una disciplina – contenuta nell’art. 1 della legge n. 311 del 2004 – mirante, da un lato, a riequilibrare le rendite catastali delle diverse microzone comunali e, dall’altro, a regolarizzare le situazioni catastali non conformi.

In particolare:

- il comma 335 dispone: *“La revisione parziale del classamento delle unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato individuato ai sensi del regolamento di cui al decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, e il corrispondente valore medio catastale ai fini dell’applicazione dell’imposta comunale sugli immobili si discosta significativamente dall’analogo rapporto relativo all’insieme delle microzone comunali, è richiesta dai comuni agli Uffici provinciali dell’Agenzia del territorio. Per i calcoli di cui al precedente periodo, il valore medio di mercato è aggiornato secondo le modalità stabilite con il provvedimento di cui al comma 339. L’Agenzia del territorio, esaminata la richiesta del comune e verificata la sussistenza dei presupposti, attiva il procedimento revisionale con provvedimento del direttore dell’Agenzia medesima”*;
- il comma 336 prevede: *“I comuni, constatata la presenza di immobili di proprietà privata non dichiarati in catasto ovvero la sussistenza di situazioni di fatto non più coerenti con i classamenti catastali per intervenute variazioni edilizie, richiedono ai titolari di diritti reali sulle unità immobiliari interessate la presentazione di atti di aggiornamento redatti ai sensi del regolamento di cui al D.M. 19 aprile 1994, n. 701 del Ministro delle finanze. La richiesta, contenente gli elementi constatati, tra i quali, qualora accertata, la data cui riferire la mancata presentazione della denuncia catastale, è notificata ai soggetti interessati e comunicata, con gli estremi di notificazione, agli uffici provinciali dell’Agenzia del territorio. Se i soggetti interessati non ottemperano alla richiesta entro novanta giorni dalla notificazione, gli uffici provinciali dell’Agenzia del territorio provvedono, con oneri a carico dell’interessato, alla iscrizione in catasto dell’immobile non accatastato ovvero alla verifica del classamento delle unità immobiliari segnalate, notificando le risultanze del classamento e la relativa rendita. Si applicano le sanzioni previste per le violazioni dell’articolo 28 del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, convertito, con modificazioni, dalla legge 11 agosto 1939, n. 1249, e successive modificazioni”*.

Si tratta senza dubbio di una disciplina più completa rispetto a quella contenuta nella norma in commento – anche dal punto di vista delle previsioni relative alle garanzie per i contribuenti – e già efficacemente “integrata” dai principii enunciati dalla Corte di cassazione nella copiosa giurisprudenza prodottasi in materia. Con la conseguenza che – eccetto che per quanto riguarda gli immobili “attualmente non censiti” – pare essere pienamente in grado, se applicata dai Comuni, di perseguire gran parte degli obiettivi indicati nella disposizione in commento.

**Molto pericoloso**, peraltro, è il riferimento alla “**categoria catastale attribuita**”. Se mantenuto, porterebbe alla segnalazione di unità immobiliari che per il Comune hanno l’attribuzione di una categoria catastale errata (ad es. A/2 invece di A/3), innescando i presupposti per una revisione generalizzata del classamento, ma priva di qualsiasi indicazione sulle modalità di espletamento e sulle necessarie tutele per i contribuenti.

### **Comma 2 (Revisione del catasto)**

Con riferimento al comma 2, risulta anzitutto perlomeno singolare la presenza – all’interno di un disegno di legge delega di riforma fiscale – della precisazione, contenuta nella lettera a), secondo la quale le informazioni rilevate secondo i principii di cui allo stesso comma non saranno utilizzate “*per la determinazione della base imponibile dei tributi la cui applicazione si fonda sulle risultanze catastali né, comunque, per finalità fiscali*”.

**In realtà, l’obiettivo della revisione è talmente palese che il Governo non si premura neppure di celarlo.**

La “Analisi Tecnico-Normativa” del Ministero dell’economia e delle finanze, che accompagna il testo del disegno di legge, evidenzia che **l’articolo 6 “è coerente” con le raccomandazioni della Commissione europea che chiedono all’Italia di “compensare” la riduzione della tassazione sul lavoro con “una riforma dei valori catastali”**.

**Così ammettendosi, dunque, che la revisione del catasto ha il preciso scopo di inasprire la già spropositata imposizione sugli immobili (51 miliardi di euro l’anno, di cui 22 solo dall’Imu).**

Quanto ai “principi e criteri direttivi”, non può non manifestarsi preoccupazione per il fatto che quelli riguardanti la revisione del catasto si riducano sostanzialmente ai seguenti: 1. “*attribuire a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato*” (lettera b); 2. “*prevedere meccanismi di adeguamento periodico dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari urbane, in relazione alla modificazione delle condizioni del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato*” (lettera c). Indicazioni che – se confrontate con quelle presenti nella riforma prevista dalla legge n. 23 del 2014 (che occupavano alcune pagine...) – confermano la sensazione di “**delega in bianco**” comune a molte parti del disegno di legge.

I due “**principi e criteri direttivi**” indicati – pur scarni, e per ciò stesso **forieri di attuazione ampiamente discrezionale** in sede di decreti delegati – contengono comunque espressioni e concetti tali da destare notevole preoccupazione.

*Una premessa: ai fini Imu le rendite sono aggiornate almeno al 2005*

Nel tempo, la rendita catastale in atti, che ha come riferimento temporale il biennio economico 1988-1989, è stata “aggiornata” e aumentata per un coefficiente del 5%.

Come noto, la rendita catastale è posta a base di diverse esigenze fiscali, alcune delle quali legate al cosiddetto “valore catastale”. Ma al “valore catastale” si giunge mediante l'applicazione di un predeterminato coefficiente (ad es. 100 per le abitazioni).

Il “valore catastale” come sopra determinato costituisce la base imponibile per il calcolo di diverse imposte (es. atti di trasferimento) e in particolare (previo ulteriore coefficiente) dell'Imu. Per quest'ultima, il “valore catastale” come sopra definito (rendita catastale aumentata del 5% moltiplicata per 100, in caso di abitazione) subisce ancora un aumento (a seguito di quanto dispose il Governo Monti) del 60%, giungendo così ad un coefficiente complessivo pari a  $1 \times 100 \times 1,05 \times 1,6 = 1,68$  moltiplicativo delle rendite catastali: è come se tutte le rendite in atti fossero state aggiornate almeno all'anno 2005.

**Per cui: non è vero che il catasto è fermo al 1939. È vero invece che le rendite catastali sono quelle del 1989 e che sono state già aumentate, ai fini delle imposte, del 5%. Ai fini dell'Imu sono addirittura aggiornate almeno alla metà degli anni Duemila. Inoltre, va considerato che nell'ultimo decennio il valore degli immobili è diminuito considerevolmente (oltre 1.000 miliardi di euro).**

*La deriva patrimoniale del catasto*

Considerando il primo dei due “principi e criteri direttivi” segnalati, quello di cui alla lettera b) (“*attribuire a ciascuna unità immobiliare, oltre alla rendita catastale determinata secondo la normativa attualmente vigente, anche il relativo valore patrimoniale e una rendita attualizzata in base, ove possibile, ai valori normali espressi dal mercato*”), anzitutto non può guardarsi con leggerezza al **rivoluzionario mutamento di impostazione sotteso al riferimento al “valore patrimoniale” degli immobili**. Il catasto italiano, infatti, è da sempre di natura reddituale. Dispone una così radicale trasformazione attraverso una stringata e in parte oscura (si pensi all'incomprensibile riferimento ai “valori normali”) enunciazione, costituisce un **salto nel buio** dalle conseguenze non immaginabili.

**Il catasto italiano** nacque con funzioni perequative, allo scopo di recare uniformità di valutazioni all'interno della Penisola, ed ha avuto una costante caratteristica: **è un catasto di redditi e non di valori**. La sua funzione è, in sintesi, sempre stata quella di indicare il reddito medio ordinariamente ritraibile da un terreno o da un immobile. Tale funzione dovrebbe costituire un principio irrinunciabile per ogni ipotesi di riforma.

Fin dalla fondazione, dunque, il catasto si basa sulla stima del reddito degli immobili anziché del loro valore. Al momento della formazione del catasto urbano, per gran parte del patrimonio edilizio ad uso abitativo, la tariffa di estimo è stata stimata sui fitti rilevati per immobili realmente esistenti, detti immobili-tipo. Più esattamente, la legge del 1939 prevedeva il calcolo del reddito dell'immobile-tipo con due modalità: la prima era basata sul canone di locazione laddove era possibile rilevarlo; per le unità immobiliari per le quali man-



cava o era eccezionale la cessione in affitto, la seconda modalità considerava l'interesse sul capitale. Questa eccezione confermava la regola.

Relativamente all'impostazione del catasto in chiave patrimoniale, va poi osservato come la **Corte costituzionale**, sin dalla sentenza n. 263 del 1994 abbia posto in luce che *“nel momento in cui, per determinare tariffe di estimo e rendite catastali, si abbandona il tradizionale ancoraggio al reddito ritraibile e si privilegia il valore di mercato del bene, si opera una scelta procedimentale alla quale non è logicamente estraneo il rischio di determinazione di rendite catastali tali da superare per la loro misura il reddito effettivo, sicché imposte ordinarie, che a tali rendite si rifacessero, porterebbero ad una sostanziale progressiva erosione del bene”*.

In ogni caso, la norma non definisce che cosa si intenda per **“valore patrimoniale”**, essendo ovvio che tale parametro è legato al valore del mercato immobiliare.

Se l'intenzione fosse quella di riferirsi ai dati in possesso dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI) gestito dall'Agenzia delle entrate, va sottolineato che le rilevazioni in questione attengono ai prezzi praticati nelle compravendite di immobili, che costituiscono una percentuale infinitesimale rispetto all'intero patrimonio edilizio di un quartiere di una città o di un intero comune.

Tali rilevazioni, poi, non registrano le particolari condizioni in cui si trova l'immobile all'atto della compravendita, in quanto ci si basa sui dati di consistenza e sulle notizie contenute nel rogito, ignorando perciò lo stato manutentivo o lo stato di occupazione.

Mentre il legislatore nel 1939 si preoccupò di definire i criteri direttivi da porre a base dei successivi adempimenti normativi che implicavano a livello fiscale la determinazione della rendita catastale, nella norma in commento nulla viene detto.

#### *L'improponibilità della “rendita attualizzata”*

Quanto alla introduzione in atti della **“rendita attualizzata”**, la delega stravolge tutta la normativa vigente in tema di definizione di rendita catastale in quanto, senza indicare quale sia la natura, sembra ricavare la rendita attualizzata dai valori normali espressi dal mercato. Calcola, perciò, la rendita attuale sulla base dei valori di mercato. Quindi, senza alcuna definizione di “rendita attualizzata” (è pure scomparso il termine catastale), prevederebbe che si ricavi il reddito con sistemi estimativi indiretti – non indicati – partendo dal valore di mercato.

La formulazione semmai più corretta sarebbe stata quella di individuare “la rendita catastale attualizzata” intendendo quale rendita catastale quella definita secondo le normative vigenti e relegando la determinazione di essa attraverso i valori di mercato solo ove non esista un consolidato mercato delle locazioni.

Peraltro, risulta improponibile poter introdurre parametri di rendita aggiornata in un contesto (quello delle locazioni) del tutto frastagliato, disomogeneo e vincolato. Si pensi alla impossibilità di poter collocare sul mercato delle locazioni un immobile occupato (senza parlare di quelli occupati illegalmente) oppure alla compatibilità con i canoni concordati ecc.

### *Mano libera all'Agenzia delle entrate*

Con la lettera c) si interviene sulla regolamentazione circa l'aggiornamento costante dei valori patrimoniali e delle rendite mediante la previsione di **indefiniti** "**meccanismi di adeguamento periodico**".

La formulazione, apparentemente innocua, contiene la possibilità di lasciare alla libera determinazione del decreto delegato sia i limiti su cui basare l'adeguamento, sia i periodi di riferimento (allo stato attuale, l'epoca di riferimento censuaria è predeterminata su tutto il territorio nazionale con un principio di assoluta certezza: unicità dell'epoca censuaria).

Nella previsione della delega, tale adeguamento potrà avvenire "*in relazione alla modificazione del mercato di riferimento e comunque non al di sopra del valore di mercato*".

Da ciò deriva che le variazioni potranno avvenire secondo parametri che impattano localmente su variazioni del mercato immobiliare che possono non avere caratteristiche di stabilità, con la quasi certezza che l'adeguamento avverrà solo ove si registrino aumenti dei valori di mercato.

Anche qui la registrazione dei valori di mercato, con riferimento allo stesso OMI, pone i limiti ad una ragionata variazione dei dati catastali, che saranno in continuo aggiornamento anche in zone diverse dell'ambito cittadino o per piccoli comuni limitrofi e solo sulla base di informazioni raccolte dagli Uffici locali, senza il necessario controllo del decisore politico.

Come già detto, l'OMI è costruito, per ogni Comune e ambito territoriale, sulla base dei prezzi indicati negli atti di compravendita che si sono conclusi nel semestre antecedente la rilevazione. Tali prezzi costituiscono la base per poter affermare che in una determinata zona i valori di mercato sono compresi tra un valore medio minimo e uno medio massimo (avendo escluso i minimi e i massimi). Ma in molti ambiti cittadini (specie medio-piccoli) accade che le compravendite sono concentrate solo su particolari tipologie di immobili (ad esempio di nuova costruzione in virtù delle trasformazioni e sostituzioni edilizie oggi in uso). Di conseguenza, il valore di mercato così registrato è influenzato solo da quelle particolari compravendite, i cui prezzi costituiscono la base per i valori di tutte le altre unità della zona. In sostanza, se l'**OMI** può essere utile per avere dei parametri grossolani di riferimento (per stessa ammissione dell'Osservatorio dell'Agenzia delle entrate, vengono fornite "**indicazioni di valore di larga massima**"), non può essere preso a base per la determinazione dei valori da attribuire ad ogni unità immobiliare, come parrebbe essere il valore patrimoniale introdotto.

\*\*\*

Ciò detto, l'estrema vaghezza dei "principi e criteri direttivi" riguardanti la revisione del catasto non consente un ulteriore esame critico nel merito e una conseguente rimessione alle Commissioni parlamentari delle conseguenti valutazioni. Con ciò restando inibita la formulazione di qualsiasi suggerimento modificativo o integrativo della norma all'attenzione del Parlamento, tanto in tema di modalità di determinazione di rendite e valori, quanto a riguardo di garanzie di trasparenza in favore dei contribuenti, di tutele giurisdizionali, di ruoli delle Commissioni censuarie ecc.

La generica e astratta descrizione delle attività concrete da svolgersi, priva di qualsiasi specificazione circa i contenuti effettivi di tali operazioni nonché degli standard internazio-

nali ai quali fare riferimento, precipita in un terreno di incertezza e di discrezionalità una funzione – quella di dare attuazione ad una revisione del sistema catastale, con i conseguenti riflessi sulla tassazione degli immobili (al di là della specificazione di cui alla lettera a), dall'evidente valenza temporanea) – la cui importanza e delicatezza non meritano neppure di essere sottolineate.

Alla luce di quanto sopra, e degli effetti negativi sul mercato immobiliare che il solo annuncio della revisione del catasto ha già determinato, **l'auspicio di Confedilizia è che possa addiversarsi allo stralcio dal disegno di legge dell'articolo 6** – al minimo limitatamente al comma 2 (ferma restando la necessità di porre rimedio alle criticità presenti nel comma 1, sopra segnalate) – al fine di scongiurare l'avvio di una procedura foriera di conseguenze incontrollabili.