



COMMISSIONE BICAMERALE PERMANENTE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

*Indagine conoscitiva
per una riforma della fiscalità immobiliare:
equità, semplificazione e rilancio del settore*

Audizione del
Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili

Roma, 8 maggio 2019

Indice

1.	CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE	3
2.	RIFORMA DEL CATASTO	4
3.	CAMBIO DI LOGICA FISCALE SUI CASI DI “MANCATO UTILIZZO”	4
4.	“PARIFICAZIONE FISCALE” IMMOBILI DI IMPRESE E DI PROFESSIONISTI	5
5.	ESTENSIONE DEL MECCANISMO DEL “PREZZO – VALORE”	5
6.	ACCORPAMENTO IMU - TASI	6
7.	PIENA DEDUCIBILITÀ DELL’IMU DALLE IMPOSTE SUI REDDITI	7
8.	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	8

1. CONSIDERAZIONI INTRODUTTIVE

Innanzitutto, consentiteci di esprimere il più vivo ringraziamento per l'opportunità che questa Onorevole Commissione parlamentare offre oggi al Consiglio Nazionale dei Dottori Commercialisti e degli Esperti Contabili di formulare le proprie osservazioni e proposte sulle tematiche relative a una riforma della fiscalità del settore immobiliare nel segno dell'equità, della semplificazione e del rilancio del settore.

Saltando ogni preambolo, ricordiamo come la necessità di un riordino delle disposizioni relative alla fiscalità immobiliare si rinviene in modo esplicito già nell'ambito della legge n. 244 del 2007 (legge finanziaria 2008), all'indomani di una riforma molto controversa attuata nell'estate del 2006 e che aveva riguardato, in modo più circoscritto, i profili di fiscalità indiretta degli immobili posseduti da imprese.

Da quella condivisibile enunciazione legislativa di necessario riordino sono ormai trascorsi 12 anni, 3 legislature e 6 governi, senza che mai si giungesse concretamente ad un punto di arrivo.

Anzi, in questo arco di tempo, la fiscalità immobiliare è stata oggetto di interventi che ne hanno ulteriormente accentuato in modo significativo non soltanto il peso in termini di pressione fiscale esercitata sul comparto, ma anche la complessità e la farraginosità sia per i contribuenti che per gli enti impositori.

In altre parole, nelle more di un auspicato riordino, si è assistito ad una accentuazione delle complessità.

Le ragioni sono note: da un lato il grave stato di urgenza in cui si sono trovate le finanze pubbliche alla fine del 2011, dall'altro i contrastanti interventi normativi sulla "tassazione della prima casa", dettati dalle differenti visioni politiche sul tema.

Peraltro, proprio il repentino e brusco innalzamento della pressione fiscale esercitata sugli immobili, ha determinato nei primi anni successivi all'inizio della crisi nel 2008 un clima di diffidenza e di sfiducia tale, verso le scelte del legislatore in materia di immobili, da far naufragare in sede di decreti delegati anche il tentativo di riforma organica del catasto che pur avrebbe dovuto costituire uno dei punti più qualificanti della riforma del sistema fiscale di cui alla legge delega n. 23 del 2014 approvata nella passata legislatura.

Il risultato è che, se già 12 anni fa, prima della crisi economica che ha pesantemente inciso anche sul valore del patrimonio immobiliare e prima della tempesta sui conti pubblici che si è in larga parte scaricata proprio sulla leva fiscale esercitata sugli immobili, risultava sufficientemente chiara l'esigenza di un riordino della fiscalità del settore immobiliare, al punto da enunciarla in norma, si può ben immaginare quanto questa esigenza sia tanto più pressante oggi.

Ciò premesso, cogliamo questa occasione per portare alla Vostra attenzione alcuni dei capisaldi da cui, a nostro avviso, non si può pensare di prescindere nell'istante in cui si intenda concretamente impostare ed attuare una riforma della fiscalità immobiliare nel segno dell'equità, della semplificazione e del rilancio del settore.

2. RIFORMA DEL CATASTO

In particolare, per quel che concerne il piano equitativo, appare imprescindibile una riforma del catasto che consenta di aggiornare, allineare e razionalizzare i valori catastali che vengono utilizzati quali parametro legale su cui si innestano i meccanismi di calcolo delle basi imponibili delle imposte d'atto sui trasferimenti (registro, ipotecaria e catastale), delle imposte locali di possesso (IMU e TASI) e, in talune fattispecie, delle imposte sui redditi.

Siamo ben consapevoli della complessità tecnica e della delicatezza politica di questa opera di aggiornamento, allineamento e razionalizzazione, ma bisogna essere altrettanto consapevoli del fatto che non può esistere al mondo alcun mix di aliquote, detrazioni, deduzioni, esenzioni e agevolazioni che possa concorrere a costruire un prelievo fiscale equo, quando i meccanismi di calcolo della base imponibile del tributo cui si riferiscono si fondano su presupposti che non sono più altrettanto equi.

Si può fare tesoro del lavoro che era stato fatto in occasione dell'ultima tentata riforma del catasto, così come degli errori che erano stati commessi in tale occasione, come ad esempio nel caso dei cosiddetti immobili di interesse storico o artistico, per i quali è a dir poco fondamentale disegnare regole "su misura" per la determinazione dei relativi valori catastali e non semplici "adattamenti" più o meno incisivi delle regole applicabili alla generalità degli immobili.

Ovvio che deve restare un punto fermo il fatto che da questa revisione del catasto non deve derivare un inasprimento della pressione fiscale già esercitata sul comparto immobiliare.

3. CAMBIO DI LOGICA FISCALE SUI CASI DI "MANCATO UTILIZZO"

In una ottica di maggiore equità, appare inoltre necessario interrogarsi sulla adeguatezza, rispetto al mondo contemporaneo e alle sue prevedibili evoluzioni future, di un sistema di tassazione degli immobili che ancora oggi è improntato nel senso di considerare come irrilevante o addirittura da penalizzare la circostanza di fatto della mancata utilizzazione di un immobile.

È infatti noto che la mancata utilizzazione di un immobile ad uso abitativo determina oggi ai fini delle imposte sul reddito addirittura un aggravio di tassazione – mediante un aumento della base imponibile figurativa applicata sui cosiddetti "immobili a disposizione" – mentre è del tutto irrilevante ai fini delle imposte indirette e delle imposte locali di possesso.

Eppure è del tutto evidente come questa impostazione, che ha un senso in un contesto demografico e di rapporto tra domanda e offerta di mercato in cui tenere un "immobile a disposizione" è prevalentemente una scelta di chi ne ha la disponibilità, assume contorni paradossali e profondamente iniqui quando è prevalentemente conseguenza di un eccesso strutturale di offerta sulla domanda.

In particolare, pare evidente la necessità di tenere conto, ai fini delle imposte indirette e delle imposte locali di possesso, della riduzione anche significativa di valore che si dilata di pari passo al prolungarsi dell'inutilizzo di un bene immobile.

È un cambio di logica nella tassazione degli immobili, quest'ultimo, fondamentale anche nell'ottica del rilancio del settore immobiliare, soprattutto quello concernente il comparto degli immobili commerciali e industriali, posto che il "rischio fiscale" connesso al pagamento di elevate imposte di possesso, che restano insensibili nel tempo anche ad eventuali periodi di inutilizzo del bene, costituisce un evidente freno all'investimento immobiliare.

4. "PARIFICAZIONE FISCALE" IMMOBILI DI IMPRESE E DI PROFESSIONISTI

Sempre ragionando in termini di equità, ma con uno sguardo molto concreto anche al rilancio del settore immobiliare, pensiamo sia arrivato il tempo di rimuovere l'incomprensibile disparità di trattamento fiscale che caratterizza gli immobili strumentali per l'esercizio di un'attività di impresa e gli immobili strumentali per l'esercizio di un'attività di lavoro autonomo.

Gli immobili strumentali per l'esercizio di una impresa vedono da sempre, come è logico, il pieno riconoscimento del relativo costo di acquisto ai fini della sua deducibilità, mediante il processo di ammortamento, dal reddito di impresa.

A decorrere dal 2010, la scelta che è stata fatta per i titolari di reddito di lavoro autonomo, come i liberi professionisti, è stata invece quella di prevedere l'indeducibilità dal reddito di lavoro autonomo dell'ammortamento degli immobili, fermo restando ovviamente che poi l'eventuale cessione degli stessi non determina a quel punto plusvalenze o minusvalenze fiscalmente rilevanti nell'ambito del reddito di detta categoria.

Pensiamo che una parificazione del trattamento fiscale degli immobili nel reddito di lavoro autonomo a quello degli immobili nel reddito di impresa, prevedendo in particolare un regime analogo a quello attualmente stabilito per gli imprenditori individuali dall'art. 65 del TUIR, oltre che rendere maggiormente equo il sistema fiscale nel rapporto tra partite IVA titolari delle due diverse tipologie reddituali, possa anche dare una maggiore spinta al mercato degli immobili ad uso ufficio che è già da alcuni anni in una fase di pesante stagnazione.

5. ESTENSIONE DEL MECCANISMO DEL "PREZZO – VALORE"

Un ulteriore intervento che riteniamo assolutamente prioritario – e che si pone a mezza via tra equità e semplificazione – riguarda il ripristino della cosiddetta "soglia di non rettificabilità" della base imponibile ai fini delle imposte indirette per la generalità dei trasferimenti immobiliari.

Fino all'anno 2006 era sempre esistita, per tutti i trasferimenti immobiliari, la regola che garantiva la "non rettificabilità" da parte dell'Amministrazione finanziaria del valore dell'immobile dichiarato da cedente e cessionario ai fini del calcolo delle imposte d'atto – registro, ipotecaria e catastale – dovute su di esso, nell'istante in cui detto valore era non inferiore a quello determinabile su base catastale.

A partire dal 2006, proprio alla vigilia della tempesta economica che ha pesantemente penalizzato anche il settore immobiliare, il legislatore fece la scelta di limitare questo meccanismo ai soli trasferimenti di immobili abitativi ceduti da persone fisiche non esercenti attività di impresa o di lavoro autonomo o che comunque cedevano l'immobile quali "privati" e non nell'esercizio della propria attività.

Per tutti gli altri trasferimenti immobiliari – a cominciare da quelli aventi per oggetto immobili diversi dalle abitazioni – il meccanismo della "soglia di non rettificabilità" è stato eliminato ed ogni trasferimento immobiliare è divenuto dunque suscettibile di accertamento di maggior valore da parte dell'Amministrazione finanziaria ai fini delle imposte d'atto.

Il venir meno di questo meccanismo, la cui finalità era anzitutto quella di dare certezza al contribuente sui costi fiscali connessi ai trasferimenti immobiliari, eliminando l'alea di defatiganti contenziosi tributari incentrati su valutazioni spesso aleatorie di teorici valori di mercato, ha comportato nell'evidenza empirica dei fatti l'esplosione del contenzioso, con supervalutazioni da parte degli uffici sistematicamente seguite da proposte di definizione "a mezza via" in sede di accertamento con adesione.

In particolare, è divenuto praticamente impossibile cedere un'azienda comprensiva di uno o più beni immobili senza ritrovarsi coinvolti in questo tipo di contenziosi.

Riteniamo pertanto fondamentale, anche nell'interesse pubblico, ripristinare quanto prima questo meccanismo con riguardo a tutti i trasferimenti immobiliari, tornando all'assetto normativo *ante* 2006.

In questo "ritorno" a un passato che funzionava, suggeriamo quindi di estendere il cosiddetto meccanismo del "prezzo – valore" alla generalità dei trasferimenti immobiliari.

Questo meccanismo prevede infatti che la base imponibile delle imposte d'atto sia sempre ancorata al valore catastale dell'immobile, indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto e dal valore venale dell'immobile trasferito, così da coniugare le esigenze di certezza dei costi fiscali delle transazioni immobiliari alla trasparenza negli atti dei prezzi di trasferimento, con positive ricadute anche sul versante del contrasto al riciclaggio di danaro.

6. ACCORPAMENTO IMU - TASI

Per quanto concerne invece gli interventi di pura semplificazione, riteniamo prioritario procedere all'accorpamento della TASI nell'IMU.

È una semplificazione di sistema rilevante, che può portare alla abrogazione di un tributo anche in un contesto di invarianza di gettito.

L'opportunità di questo intervento discende anche dal fatto che, a decorrere dal 2016, si è provveduto ad esentare del tutto l'abitazione principale anche ai fini della Tasi.

Ne è conseguito che è venuta meno anche la principale differenza rispetto all'IMU, che rappresentava in realtà la ragione fondante della TASI.

A ciò si aggiunga che, con una risposta data in occasione di un incontro con la stampa specializzata tenutosi l'1 febbraio 2018, l'allora Dipartimento delle politiche fiscali del Ministero dell'economia e delle finanze ha confermato che i comuni hanno il potere di azzerare non solo l'intera TASI, ma anche unicamente la quota del detentore, applicando esclusivamente la quota del possessore.

Ne consegue che le amministrazioni locali possono così far venir meno un ulteriore elemento di differenziazione tra IMU e TASI, trasformando un'imposta prevalentemente patrimoniale in un'imposta esclusivamente patrimoniale, al fine di semplificare la gestione del tributo da parte degli uffici comunali che hanno difficoltà nel relazionarsi con i detentori.

L'effetto finale di tali interventi legislativi e di prassi è che, ad oggi, la TASI, nei comuni in cui essa non è stata azzerata, rappresenta a tutti gli effetti un inutile duplicato dell'IMU, con la quale condivide la totalità delle basi imponibili, con la sola eccezione dei terreni agricoli, che peraltro sono stati da ultimo largamente esentati anche dall'IMU.

Per il pagamento della Tasi occorre tuttavia utilizzare codici tributo distinti rispetto a quelli dell'IMU e inoltre non è possibile, in linea di principio, compensare debiti e crediti IMU/TASI, in assenza di una espressa previsione del regolamento comunale (circostanza che non si verifica di frequente). È inoltre necessario applicare due serie di aliquote, consultando quindi il testo di una pluralità di delibere locali.

Dal lato comunale, la duplicazione dei tributi comporta ovviamente il raddoppio dei controlli e degli atti di accertamento.

In sintesi, non vi sono ragioni serie per conservare un assetto legislativo che rappresenta un "unicum" probabilmente nel panorama europeo ed internazionale.

Si propone quindi di abolire del tutto la TASI, garantendo l'invarianza di gettito e provvedendo a revisionare e semplificare la disciplina dell'IMU, che deve restare l'unica imposta patrimoniale a livello locale.

7. PIENA DEDUCIBILITÀ DELL'IMU DALLE IMPOSTE SUI REDDITI

In un'ottica di rilancio del settore immobiliare, coniugata a quella di più ampio rilancio del tessuto economico e produttivo del Paese, appare inoltre fondamentale proseguire il percorso di riduzione della pressione fiscale

esercitata sugli immobili delle imprese, attraverso il pieno ed integrale riconoscimento della deducibilità dell'IMU dalla base imponibile del reddito di impresa ai fini IRPEF e dalla base imponibile IRES.

Da questo punto di vista, non si può che esprimere apprezzamento per le scelte operate dall'attuale Governo nell'ultima manovra di bilancio e più recentemente nel decreto-legge n. 34 del 2019 (cosiddetto "Decreto Crescita"), per effetto delle quali è già previsto un graduale aumento nei prossimi anni della soglia di deducibilità dell'IMU sino ad arrivare al 70%.

L'invito è quello di confermare la giusta attenzione posta sul tema e di pervenire quanto prima al 100% di deducibilità, compatibilmente con il quadro di finanza pubblica.

8. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE

Riforma del catasto, valorizzazione ridotta ai fini delle imposte di possesso degli immobili soggetti a inutilizzo prolungato, estensione generalizzata del meccanismo del "prezzo – valore", parità di trattamento ai fini delle imposte sui redditi degli immobili utilizzati nell'esercizio di imprese e nell'esercizio di arti e professioni, riaccorpamento della TASI nell'IMU, integrale deducibilità dell'IMU ai fini delle imposte sui redditi.

Sono solo alcuni degli interventi che potrebbero essere oggetto di una più ampia e articolata riforma della fiscalità immobiliare nell'ottica dell'equità, della semplificazione e del rilancio del settore, ma sono quelli sui quali, con pragmatismo, abbiamo scelto di porre l'accento e sui quali speriamo di aver acceso anche la Vostra attenzione.