



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

AUDIZIONE UNCEM AL SENATO DELLA REPUBBLICA Commissione di vigilanza sull'anagrafe tributaria

15 Maggio 2019 | Ore 8,30

Per una riforma della fiscalità immobiliare: equità semplificazione e rilancio del settore

Nel Decreto legislativo 198 del 2014 si faceva più volte riferimento a una complessiva revisione del Catasto prevedendo un rapporto e uno scambio di dati sempre più intenso tra Comuni ed Agenzia delle Entrate. Non solo siamo costretti a prendere atto che da allora tutti i tentativi di riforma del catasto in Italia si sono arenati. Bensì anche i rapporti tra Comuni e Agenzia delle Entrate non sempre sono stati efficaci. Basta ricordare quel che è successo due anni fa in molti Comuni di diverse Regioni italiane per il riallineamento delle banche dati con i passaggi di registrazione di centinaia di migliaia di immobili dal catasto agricolo al catasto edilizio-urbano.

Uncem riafferma in questa audizione la necessità di una riscrittura della legge sul catasto e chiede alla Commissione un'attenzione su alcune specifiche questioni collegate, illustrate di seguito.

Una riforma del catasto necessaria

Dopo lo stop del 2015, è ripartito nel 2017 il progetto di riforma del catasto. Non è arrivata all'approvazione delle Camere, ma è da quei testi che si potrebbe ripartire per una nuova riforma. La necessità di modificare il sistema di calcolo delle rendite catastali (che risale al 1939) è un punto fermo del progetto di riforma del catasto. L'obiettivo è di riallineare le rendite ai valori di mercato degli immobili, tenendo conto delle loro caratteristiche, della loro posizione e dei servizi disponibili nella zona. Si tratta di una riforma necessaria per ammodernare il sistema e richiesta più volte anche dall'Europa.

Anche oggi si può partire da un'invarianza di gettito per lo Stato.

Situazione diversa può essere considerata per gli Enti locali, dove sull'invarianza di gettito occorre fare una riflessione che riguarda sia il tipo di imposte locali, sulle quali il Comune hanno da anni ben poco margine di manovra per la modifica. E comunque le risorse incamerate dai Comuni, va ricordato, vengono totalmente reinvestite in servizi per la comunità. Tasi per i servizi pubblici, Tari per il ciclo integrato dei rifiuti. L'Imu (escluse le seconde case) garantisce ulteriori servizi da parte del comune ai cittadini, o comunque sgravi per determinate fasce o per tutti.

In una nuova riforma del catasto va tenuto presente che molti Comuni stanno lavorando insieme – per effetto delle gestioni associate, tramite Unioni e/o convenzioni – proprio sulla funzione del catasto, ma anche sull'urbanistica e pianificazione, oltre che sulla riscossione dei tributi. Percorsi di condivisione, crescita, unità territoriale tra più enti (in particolare montani e delle aree interne del Paese, piccoli Enti solo per il basso numero di cittadini in molti casi) e dunque occorre ripensare a come un comune incamera le imposte locale anche sulla base di questa riorganizzazione su base di ambiti, Unioni, aggregazioni. Sull'ambito e sull'aggregazione possono essere contemplati dei riequilibri che il singolo Comune non sarebbe in grado di fare. Classico esempio, su un'asta di valle montana, è quello di tre Comuni: il primo ha poche seconde case e però una casa di riposo, la scuola secondaria, altri servizi che servono l'intera valle; il



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

secondo ha poche seconde case ma un'area artigianale; il terzo, con alta vocazione turistica, ha molti alberghi e molte seconde case. Per ridurre sperequazioni, differenze di accesso ai servizi da parte dei cittadini di uno piuttosto che del Comune vicino, è importante ridefinire un equilibrio "di valle" tra le imposte complessive che vengono incamerate, con virtuose interazioni che la nuova legge può prevedere.

Quali imposte per quali fabbricati

Secondo la tentata riforma del 2017, basando il calcolo sui metri quadri e non sul numero di vani e sull'effettivo valore economico dell'abitazione, a salire sarebbero state soprattutto le rendite delle case che si trovano nei quartieri centrali delle città, delle case di lusso e di quelle più grandi (ad esempio i rustici ristrutturati e trasformati in ville). Gli aumenti maggiori avrebbero dovuto riguardare gli abitanti di Roma, Milano, Venezia e Napoli, dove i valori delle abitazioni di categoria A/2 sarebbero stati tra il 200 e il 300% più alti rispetto ai valori attuali. A risparmiare sarebbero stati invece i proprietari di immobili anche di nuova costruzione che si trovano in provincia, in periferia o lontani dalle città. Il problema in molti casi sta nel fatto che molte delle abitazioni che si trovano nei quartieri centrali delle grandi città sono inserite nella categoria delle abitazioni popolari o delle abitazioni economiche, nonostante il loro valore di mercato attuale sia molto alto

Oggi è comunque da analizzare con molta attenzione l'aumento di una tassazione per immobili e abitazioni (o esercizi commerciali) posti nei centri storici delle città, sempre più vuoti e senza residenti, dove sono in crescita gli spazi destinati a terziario con uffici che occupano sempre più palazzi nati come abitazione.

Allo stesso modo è da incentivare la residenzialità e anche il mercato immobiliare in località montane – da verificare l'incrocio con parametri socio-economici relativi alla classificazione dei Comuni – affinché intere porzioni del Paese non diventino sempre più desertificate e abbandonate.

Positivamente, nel tentativo di riforma del 2017 si poneva l'accento su una novità importante per le aree rurali, affinché qui si paghi meno. La grandezza della casa non era infatti il solo aspetto preso in considerazione. Per definire le nuove rendite catastali si teneva conto anche dei servizi pubblici a cui si ha accesso nelle vicinanze, della presenza di balconi, terrazze e giardini, del piano a cui si trova la casa, della presenza di uno o più ascensori e di tutti gli altri elementi che solitamente influenzano in valore commerciale dell'immobile.

Restiamo più perplessi sull'eliminazione possibile di una distinzione tra categorie; occorre un'attenta analisi prima di inserire tutte le abitazioni nella categoria "ordinarie" (indicate dalla lettera O), con un'unica distinzione tra immobili inseriti in palazzine o condomini e immobili isolati o villette a schiera. Una seconda categoria riguarderà gli immobili speciali, ma la quasi totalità degli immobili rientrerà nella categoria O.

Aumentare le imposte sulle seconde case non sempre è vantaggioso per i territori rurali dove il mercato immobiliare è generalmente ancor meno vivace rispetto alle aree urbane.

Ridurre le imposte per gli immobili smart, green, antisismici

È prevedibile la riduzione delle imposte locali, regionali e statali per immobili che rispondono a criteri green certificati, intelligenti e capaci di consumare meno energia, antisismici in tutto il Paese. Questo percorso va incentivato rafforzando Ecobonus e Conto termico per cittadini, pubblica amministrazione, imprese.

Non deve essere però un percorso che viene "scaricato" sugli Enti locali: in una logica sussidiaria, sia lo Stato sia le Regioni devono fare in questa direzione la loro parte. Ridurre le imposte a carico dei contribuenti e proprietari di immobili in base a una buona qualità edificatoria – sia per nuovi immobili, sia per il riuso – è decisivo e può essere parte di una revisione del catasto e della relativa fiscalità.



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

Favorire il riuso, bloccare il consumo di suolo

Il Paese ha l'esigenza di dare concreto avvio al processo normativo che deve portare a favorire, in modo concreto, il riuso e riqualificazione del patrimonio edilizio compromesso e obsoleto nelle sue diverse destinazioni d'uso, consentendo la sua sostituzione edilizia in modo semplice e rapido, adeguandolo simultaneamente ai livelli attuali di sicurezza strutturale, di risparmio energetico e di qualità architettonica. È ad esempio da prevedere di arrivare alla sostituzione edilizia con la contestuale possibilità di concedere una premialità che varia dal 20% al 25% finalizzata al miglioramento strutturale, energetico o igienico-funzionale degli immobili.

Occorre promuovere il governo sostenibile del territorio e perseguire lo scopo di contenere il consumo di suolo, favorendo quale alternativa la rigenerazione e la riqualificazione edilizia delle aree urbane. Gli strumenti di governo del territorio promuovono la localizzazione degli interventi edilizi in aree già urbanizzate, dismesse e sottoutilizzate con le seguenti finalità:

- a) evitare il consumo di superficie libera per valorizzare la medesima come risorsa non rinnovabile e strategica per la resilienza del territorio e dell'ambiente e per la tutela della biodiversità, del paesaggio, nonché della produzione agricola;
- b) promuovere il riuso, la riqualificazione e la rigenerazione urbana, consentendo il consumo di suolo solo se la necessità di nuove aree non può essere soddisfatta riutilizzando o rigenerando le aree già urbanizzate o prive di condizioni di naturalità;
- c) valorizzare il tessuto edilizio urbano esistente incentivando l'uso ottimale degli edifici e degli spazi liberi, pubblici e privati, anche attraverso la sostituzione edilizia e promuovendo la qualità architettonica degli edifici a livello strutturale ed energetico secondo i principi dell'edilizia sostenibile.

Gli interventi di carattere strutturale e infrastrutturale previsti da programmi o normative devono privilegiare il riuso e la rigenerazione di superfici urbanizzate o artificializzate, nonché la riqualificazione dei corridoi infrastrutturali esistenti. Il principio della priorità del riuso costituisce un requisito fondamentale da inserire in ogni atto relativo a finanziamenti, anche di carattere settoriale, finalizzati alla realizzazione di interventi che comportino trasformazioni territoriali o nuove edificazioni.

Questo percorso favorirebbe il recupero dei borghi alpini, in un quadro di sostenibilità e non abbandono dei territori che Uncem ritiene necessario.

Il complesso accatastamento degli immobili rurali (agosto-dicembre 2017)

Uncem ha lavorato intensamente nel secondo semestre 2017 affinché l'accatastamento dei fabbricati rurali potesse avvenire nella maggiore chiarezza possibile per i cittadini proprietari, con meno oneri possibili. Nel rispetto di quanto prevede la norma, Uncem ha chiesto semplificazione, snellimento delle procedure, aiuto per i Sindaci.

Uncem aveva raccolto le forti preoccupazioni espresse da numerosi Sindaci oltre che da moltissimi cittadini che hanno ricevuto dall'Agenzia oltre 800mila lettere di avviso bonario per il necessario accatastamento degli immobili, delle quali 200mila in Piemonte. Le Province di Cuneo, Torino e del Verbano Cusio Ossola sono tra quelle in Italia con maggiori situazioni da aggiornare: immobili registrati al catasto agricolo, da dichiarare e inserire sul catasto edilizio urbano. Decisivo nel 2017 l'impegno di molti Comuni con i loro uffici tecnici. Uncem ha richiesto che il riallineamento delle banche dati, in tutto il Paese, tenga conto dell'esistenza di alcune situazioni peculiari nelle Alpi e in particolare nelle terre alte del Piemonte. L'abbandono della montagna ha portato a disporre di migliaia di beni immobili inutilizzati, in molti casi ruderi, oggi in parte distrutti. È stato in più di un'occasione sancito, anche dalla giurisprudenza, come gli immobili diruti o collabenti iscritti al catasto non paghino Imu. Questo ha evitato la compromissione



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

ulteriore del patrimonio immobiliare delle aree interne e montane del Paese, anche per volontà dei proprietari.

Il processo è durato mesi, il riallineamento era necessario e Uncem ha fatto la sua parte spingendo l'Agenzia delle entrate ad attivare sportelli per i proprietari. Un legame tra Agenzia ed Enti locali che ha funzionato, con non poche complessità e con un'azione decisiva di Uncem.

A frenare molto spesso processi di interazione e scambio di dati tra Uncem e Agenzia, va ricordato, è anche il divario digitale. La difficoltà per molti Comuni di avere una buona connettività, continuativa e certa nella velocità, impedisce la costruzione e l'adeguamento degli Enti locali alla normativa legata al trasferimento di dati locali in cloud, su piattaforme condivise e più sicure come quelle di Agenzia delle Entrate. Anche per questo Uncem è da anni impegnata nel contrasto al divario digitale che interessa gran parte delle Alpi e degli Appennini.

Dove si collocano le aree montane e i borghi alpini

Ultimi dati diffusi a gennaio 2019 da un importante operatore immobiliare italiano ci rivela che calano i prezzi, ma la domanda immobiliare è in ripresa nelle principali località alpine. Non va bene in mercato nelle località minori. Ed è qui che vogliamo come Uncem lavorare, assieme a tanti Sindaci che si stanno impegnando per dare nuove vesti ai loro paesi, migliorarli continuamente per renderli più attrattivi, contribuire alla crescita del mercato e al valore degli immobili. I dati spiegano che si prediligono la vicinanza alle piste da sci o il posizionamento in centro paese, le abitazioni in pietra e legno in tipico stile montano. Il patrimonio immobiliare nelle Alpi e negli Appennini soffre però la mancanza di interventi di ristrutturazione che ci auguriamo ecobonus e bonus ristrutturazioni, confermati nella legge di bilancio, possano incentivare. La domanda in ripresa, nonostante in diverse Regioni diminuiscano in media i prezzi degli immobili, è un buon segnale. Servono interventi per i borghi alpini e appenninici nel loro complesso. Diverse Regioni stanno usando per questo obiettivo risorse del Programma di sviluppo rurale, fondi europei. Gli Enti locali possono stringere nuovi rapporti con i privati che certamente vanno ad agevolare la messa in vendita di immobili oggi non utilizzati. E poi il loro recupero, ai fini non solo di seconde case, ma anche produttivo. In conclusione, Uncem ribadisce la necessità di una nuova legge sul catasto, una riforma complessiva che aiuti a superare la parcellizzazione degli immobili oggi in stato di abbandono. Senza una norma che permetta di andare oltre la mancanza di eredi proprietari e che favorisca vendita e recupero, anche con stanziamenti ad hoc, troppi borghi alpini e appenninici finiscono per rimanere 'congelati', ruderi o poco più senza un mercato.

Superare la frammentazione, un'urgenza. Con la ricomposizione fondiaria

Si accompagna alla decisiva e urgente riforma del catasto, una ancor più urgente "ricomposizione fondiaria" e anche delle proprietà immobiliare. La frammentazione fondiaria è tra le prime emergenze denunciata da Sindaci e dalla stessa Uncem, limite fisico per la crescita delle imprese agricole e anche della gestione forestale attiva (11,5 milioni di ettari il patrimonio boschivo del Paese, da tornare a gestire: superare la parcellizzazione è la prima urgenza). Anche gli immobili, come i terreni, sono nelle aree montane frammentati nella proprietà. Questo accade dopo almeno otto decenni di marginalizzazione sociale, economica, politica di molte aree del Paese. Milioni di particelle catastali, nelle Alpi e negli Appennini hanno al loro interno diverse migliaia di "particelle silenziose", delle quali è impossibile determinare proprietari o eredi. Per mancanza di valore e costi eccessivi notarili, non sono mai stati fatti gli adeguamenti di proprietà. Così per molti ruderi e anche immobili rurali, dei quali è difficile individuare i reali proprietari, oppure la proprietà è frammentata anche su dieci o venti contitolari. Una revisione è necessaria. Molte Regioni in particolare per i terreni sono intervenute con la creazione di "associazioni fondiarie" piuttosto che "condomini forestali" o altre soluzioni. Serve una ricomposizione fondiaria come è già stata fatta in altri Paesi europei, che non vada certo a intaccare la proprietà ma faccia sì che grandi porzioni di aree rurali e



**Unione
nazionale
comuni comunità
enti
montani**

montane siano di fatto abbandonate, non gestite, per mancanza di titolari diretti e reali utilizzatori. Molti Sindaci – Uncem condivide – hanno proposto che per le transazioni immobiliari e di terreni sotto certi valori da stabilire con norme nazionale non sia necessario il notaio e possa essere sufficiente una scrittura davanti al Segretario comunale. Dunque senza oneri per i proprietari che devono procedere alla successione. È una soluzione sulla quale porre attenzione, unita - come spiegato sino a qui – alla revisione del catasto e alla ricomposizione fondiaria.