

Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria

AUDIZIONE

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

19 GIUGNO 2019

1. Obiettivi dell'audizione	3
<i>Ovvero: offrire un supporto tecnico-fiscale al decisore senza essere portatori di interessi....</i>	
2. Evoluzione recente	4
<i>Ovvero: estimi obsoleti e riforma mancata sono alla base delle presenti iniquità del prelievo</i>	
3. Prospettive di riforma	4
<i>Ovvero: nodi irrisolti da chiarire in anticipo sull'avvio dell'eventuale riforma degli estimi</i>	
4. Rilanciare la riforma	6
<i>Ovvero: ripartire dalle attività propedeutiche svolte in concomitanza con la Legge Delega...</i>	
Conversione vani/metri quadri e agevolazione per rilievo asseverato	
Qualificazione delle Unità Immobiliari.....	
Processo estimativo	
Commissioni censuarie.....	
5. Lo strumento-Anagrafe	8
<i>Ovvero: valorizzare l'Anagrafe Immobiliare Integrata, anche al di fuori della riforma</i>	
Premialità per gli edifici "virtuosi".....	
6. Invarianza di gettito	9
<i>Ovvero: preordinare soluzioni funzionali a evitare rincari con le nuove basi imponibili.....</i>	
7. Misure di mitigazione	11
<i>Ovvero: ridurre le sperequazioni su Unità Immobiliari inutilizzate e canoni non riscossi</i>	
8. Crescita sociale e ambientale	13
<i>Ovvero: aliquote ridotte e detrazioni quali leve di policy nelle mani della politica in attesa della flat tax.....</i>	

Allegato

Agevolazione fiscale per rilievo asseverato

1. Obiettivi dell'audizione

Ovvero: offrire un supporto tecnico-fiscale al decisore senza essere portatori di interessi

La fiscalità immobiliare rappresenta senza alcuna ombra di dubbio uno dei punti dolenti del sistema fiscale italiano. Il quadro impositivo si caratterizza per una pressione fiscale elevata e spesso applicata sulla base imponibile in modalità non aderenti alla realtà oggettiva della situazione economica. Inoltre, non può essere sottaciuto il fatto che proprio la fiscalità immobiliare rappresenta un tema delicatissimo sotto il profilo politico, per il numero dei contribuenti incisi dai tributi immobiliari e per l'importanza che l'investimento nel mattone ha sempre rivestito (e riveste tutt'ora) per gli italiani.

Come indicato da Banca d'Italia e Istat, infatti, la casa rappresenta ancora la principale fonte di ricchezza delle famiglie italiane: a fine 2017 la ricchezza netta delle famiglie è stata pari a 9.743 miliardi di euro, 8 volte il loro reddito disponibile. Le abitazioni hanno costituito la principale forma di investimento delle famiglie italiane e, con un valore di 5.246 miliardi di euro, hanno rappresentato la metà della ricchezza lorda (Fonte: *"La ricchezza delle famiglie e delle società non finanziarie italiane: 2005-2017"*, Banca d'Italia – Istat). Per questa ragione è indispensabile arrivare ad avere un sistema catastale dinamico e coerente rispetto alla situazione attuale. Una volta completato il processo di riforma del catasto si potrà pensare ad un riequilibrio della fiscalità immobiliare, nell'ottica di un rilancio del settore.

Nel corso della presente audizione, AGEFIS intende offrire un supporto di carattere tecnico-fiscale, senza farsi portatrice di interessi specifici.

AGEFIS è l'Associazione dei Geometri Fiscalisti. Ad essa aderiscono i geometri liberi professionisti che abbiano maturato o intendano maturare esperienze significative in attività di assistenza fiscale e tributaria, nei confronti di famiglie, imprese e contribuenti in genere. A partire dalla sua costituzione, AGEFIS garantisce alla Categoria l'aggiornamento continuo della professione fornendo strumenti operativi, formativi e informativi ad hoc, elaborati per assicurare ai contribuenti risposte adeguate in tema di fiscalità immobiliare e corretta determinazione della posizione reddituale. AGEFIS si pone infatti l'obiettivo di dotare i geometri degli strumenti necessari per affrontare le tematiche fiscali, reddituali, immobiliari, assicurative indispensabili per essere rilevanti in un mercato sempre più competitivo. AGEFIS è inoltre un interlocutore autorevole della Categoria, degli Ordini professionali, dei contribuenti, del sistema dell'informazione.

L'obiettivo del presente intervento, pertanto, non sarà quello di suggerire soluzioni precostituite, ma piuttosto di indicare i fattori tributari che possono situarsi a monte o a valle delle decisioni politiche sull'assetto del prelievo. Decisioni che, in quanto tali, sono e saranno sempre demandate al legislatore, ma che - una volta prese - potranno poi essere attuate in modo funzionale o disfunzionale.

Quando si parla di fiscalità immobiliare nel linguaggio comune, quasi sempre ci si limita alle imposte gravanti sul possesso degli immobili con caratteristiche di prelievo essenzialmente patrimoniale: Imu e Tasi. In realtà, occorre considerare anche gli aspetti relativi alla tassazione dei redditi derivanti dagli immobili, alla tassazione dei trasferimenti immobiliari e all'utilizzo della leva fiscale quale fattore di promozione e crescita (principalmente con il sistema delle detrazioni sulle spese di recupero edilizio e riqualificazione energetica). Di tutti questi aspetti ci si occuperà oggi,

ma per la preminenza del tema si partirà dall'imposizione patrimoniale sul possesso, analizzando innanzitutto l'arco evolutivo degli ultimi anni.

2. Evoluzione recente

Ovvero: estimi obsoleti e riforma mancata sono alla base delle presenti iniquità del prelievo

In prima istanza, è bene sottolineare che se alla data odierna ci si trova a discutere di fiscalità immobiliare è perché negli ultimi anni si è sostanzialmente “*deciso di non decidere*”, lasciando pressoché inalterato, nelle sue linee essenziali, l'assetto normativo delineatosi dopo il varo della manovra salva-Italia (decreto legge n. 201 del 2011) che introdusse l'Imu e della legge di Stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013) che introdusse la Tasi, con la sola differenza dell'esenzione dell'abitazione principale a decorrere dall'anno 2016. Differenza senza ombra di dubbio rilevante in termini di gettito e numero di contribuenti incisi dal prelievo, ma non influente sulla filosofia di fondo del medesimo prelievo.

Allo stesso modo, nonostante un lavoro preparatorio molto dettagliato svolto dall'Agenzia delle Entrate e con uno schema di decreto legislativo già pronto (in ottemperanza dell'art. 2, comma 1 della legge 11 marzo 2014, n. 23), si è scelto, nel giugno del 2015, di non avviare la revisione generale degli estimi, lasciando ancora inattuata la riforma del catasto.

Osservando in retrospettiva storica l'accaduto, un trade-off emerge con lampante chiarezza. Da una parte si è eliminata l'imposizione di Imu e Tasi sulle abitazioni principali, così “*raffreddando*” il tema sotto il profilo dell'agenda politica. Dall'altra parte, proprio l'esenzione dell'abitazione principale, unita forse al timore che la riforma del catasto potesse preludere a una stagione di ulteriori rincari dei tributi immobiliari, ha verosimilmente suggerito ai decisori politici del tempo di accantonare la riforma.

Parallelamente a tali decisioni “*strategiche*”, non necessariamente e non completamente esplicitate dal legislatore, negli ultimi anni si è assistito - come si accennava - a diversi interventi collaterali, spesso applicati per pochi periodi d'imposta, che non hanno tuttavia alterato l'impianto complessivo del prelievo, né offerto un meccanismo sufficientemente duraturo da orientare le scelte dei contribuenti e degli operatori economici.

Altrettanto parallelamente, ma a un livello più puramente economico, gli ultimi anni sono stati caratterizzati da una continua e perdurante crisi del mercato immobiliare, tornato a crescere da ultimo in termini di volumi compravenduti, ma ancora distante in termini di prezzi di compravendita dai livelli top di mercato, raggiunti indicativamente undici anni fa, nel corso del 2008, sia pure con le differenze territoriali e per singoli cespiti tipiche delle quotazioni immobiliari.

3. Prospettive di riforma

Ovvero: nodi irrisolti da chiarire in anticipo sull'avvio dell'eventuale riforma degli estimi

Ricostruita in tal modo la situazione che si è venuta a creare a livello di quadro impositivo generale, è possibile approcciare il tema della revisione generale degli estimi.

Allo stato attuale le rendite catastali presentano profondi elementi di incongruenza, vetustà e obsolescenza derivanti dal fatto che il sistema di stima basato sulla qualificazione e classificazione non è mai stato modificato, rimanendo sostanzialmente quello dell'impianto formato sulla base della legge 11/08/1939, n. 1249, attuata dal DPR 1 dicembre 1949, n. 1242. L'ultima revisione degli estimi attuata sulla base del DM 20 gennaio 1990, risale al periodo 1988-89 e da allora non sono intervenute variazioni di rilievo ad eccezione dei pochissimi Comuni che, in applicazione dell'articolo 1, comma 335, della legge 311/2004 hanno provveduto alla creazione delle microzone catastali e al conseguente aggiornamento degli estimi

È evidente che il mancato aggiornamento degli estimi catastali su scala nazionale ha prodotto, da un lato una staticità della corrispondente base imponibile rispetto ai prezzi mediamente applicati e ai redditi percepiti, e dall'altro una forte sperequazione rispetto alle oscillazioni del mercato e tra i 17 Comuni virtuosi che hanno applicato il comma 335 rispetto a tutti gli altri Comuni che, non possedendo competenze e risorse, non hanno potuto attivare la normativa predetta. Vale la pena sottolineare che il metodo di calcolo degli estimi cui si riferisce il comma 335 è profondamente differente rispetto a quello utilizzato per l'ultima revisione del 1988-89. Questa staticità non è superabile con il semplice utilizzo di moltiplicatori lineari che, come si è verificato per l'Imu, possono ridurre l'incidenza della tassazione sul valore di mercato effettivo al crescere della differenza tra valore catastale e valore di mercato.

Gli elementi di iniquità dell'attuale sistema non sono solo riconducibili alla differenza dei valori e dei redditi di mercato da quelli catastali, ma soprattutto dal fatto che tale differenza non risulta essere omogenea fra le singole unità immobiliari e, per aggregazione, fra i diversi territori. Come già spiegato dal direttore dell'Agenzia delle Entrate, la riforma delle attuali modalità di determinazione delle rendite catastali comporterebbe notevoli vantaggi in termini di efficienza e di equità al sistema della tassazione immobiliare: la riforma dovrebbe infatti portare all'eliminazione di tutte quelle sfasature che ci sono oggi fra valori di mercato e valori catastali.

Alla luce di quanto appena esposto, un'affermazione ci sentiamo di fare in modo chiaro: l'arretratezza del sistema degli estimi attualmente vigente è così forte da rischiare seriamente di compromettere qualsiasi serio tentativo di riformare o riequilibrare il sistema della fiscalità immobiliare. L'affermazione precedente può essere formulata in modo ancora più esplicito: finché i tributi saranno applicati su valori così obsoleti resteranno molto ridotte le probabilità di raggiungere il target strategico di una fiscalità equa, moderna e orientata alla crescita.

A tal proposito, AGEFIS ritiene importante sottolineare tre aspetti fondamentali, non strettamente tecnici, ma interconnessi alle valutazioni più squisitamente tecnico-tributarie:

1. La decisione di avviare il processo di revisione degli estimi è una scelta politica. Nel momento in cui tale decisione venisse presa, si potrebbero fare considerazioni di carattere tecnico, ma è bene aver presente che il decisore politico ha la precedenza su qualsiasi valutazione attinente alle modalità del processo
2. L'eventuale ridefinizione delle basi imponibili catastali, astrattamente considerata, non garantisce sic et simpliciter un fisco immobiliare più equo e orientato alla crescita. Occorre mantenere sempre in primo piano tale caveat, anche alla luce del fatto che i tributi immobiliari (Imu e Tasi) sono oggi largamente destinati a finanziare l'attività dei Comuni,

che li governano con un elevato grado di autonomia, entro la cornice predeterminata dalla legge di rango nazionale

3. L'eventuale ridefinizione delle basi imponibili catastali, quand'anche venisse presa una decisione politica in tal senso, richiederebbe un congruo periodo temporale per essere completata e messa a regime. Riteniamo ragionevolmente che tale periodo possa essere stimato in tre anni, tenuto conto che, dal 2015 ad oggi, le banche dati a disposizione del MEF sono state notevolmente implementate e migliorate grazie all'intervento dell'Agenzia delle Entrate (anche in collaborazione con i professionisti).

Nelle more di tale processo, sarebbe possibile adottare alcuni accorgimenti e migliorie di carattere normativo per calmierare alcune delle più evidenti sperequazioni, adozione che richiederebbe comunque una decisione di carattere politico, perché genererebbe una riallocazione della pressione fiscale, in alcuni casi di proporzioni non indifferenti, e imporrebbe probabilmente di riconsiderare anche alcuni aspetti relativi all'assetto di finanza locale attualmente vigente. Tali accorgimenti potrebbero essere adottati anche qualora non si decidesse di avviare la riforma.

4. Rilanciare la riforma

Ovvero: ripartire dalle attività propedeutiche svolte in concomitanza con la Legge Delega

Riconoscendo in pieno l'efficacia dell'impianto normativo delineatosi a partire dalla Legge Delega sino all'istituzione delle commissioni censuarie, concordiamo con quanto già indicato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate nel corso della sua audizione. Si rendono tuttavia necessarie alcune implementazioni al fine di rendere l'intero processo quanto più efficace ed efficiente possibile.

Conversione vani/metri quadri e agevolazione per rilievo asseverato

Il passaggio dal sistema di stima parametrato al cd "vano Catastale" al "mq. Catastale" resta il punto principale su cui posare la pietra angolare della riforma.

Il lavoro svolto sin qui dall'Agenzia delle Entrate è stato notevolmente raffinato: ad oggi più del 95% delle Unità Immobiliari è già dotato del dato metrico di riferimento, dato che, per altro, viene già assunto quale base di calcolo per l'applicazione della Tassa Rifiuti nel caso in cui il cittadino non abbia dichiarato l'esatta superficie utilizzata. Rimane pertanto una modesta quantità di unità immobiliari senza superficie o con planimetrie non aggiornate, numero destinato a diminuire ulteriormente grazie all'obbligo di aggiornamento dei dati in occasione di compravendite e lavori di ristrutturazione. Le problematiche legate alla conversione vani/mq sono dunque limitate a questo ridotto numero di immobili.

La soluzione proposta dall'Agenzia delle Entrate circa l'attribuzione di una superficie convenzionale mediante conversione parametrizzata alla superficie media dei vani catastali per ogni categoria potrebbe già portare a buoni risultati in tempi brevissimi.

Ai titolari di queste Unità Immobiliari dovrà però essere garantita la possibilità di avviare azioni correttive, ovvero di compliance. La proposta di AGEFIS è infatti quella di introdurre un'agevolazione fiscale per le attività di rilievo asseverato da parte di professionisti abilitati e conseguente presentazione dell'atto di aggiornamento in esenzione da tributi. Attraverso il sistema di detrazioni i cittadini ai quali è stata attribuita la superficie convenzionale potranno rivolgersi a

professionisti abilitati e portare in detrazione la spesa sostenuta. Tale detrazione potrebbe essere strutturata come quella prevista per i canoni di locazione ai sensi dell'articolo 16 del TUIR (DPR 917/1986) prevedendo un importo massimo detraibile parametrato al reddito di ogni contribuente. *(Per dettaglio detrazione cfr. Allegato).*

Attraverso questo sistema i cittadini e i professionisti potranno collaborare attivamente al processo di corretta assegnazione della consistenza.

Qualificazione delle Unità Immobiliari

Altro fattore rilevante ai fini dell'attuazione della riforma resta quello della qualificazione delle Unità Immobiliari, la quale dovrà essere adeguata all'attuale sistema di stima, ovvero superare l'attuale sistema di categorie e classi orientandosi sull'effettiva destinazione d'uso e basandosi sui caratteri tipologici e costruttivi delle singole Unità Immobiliari.

La nuova qualificazione dovrebbe anche essere relazionata con la situazione urbanistica, relazione che oggi non risulta considerata provocando, di fatto, disallineamenti tra la destinazione d'uso catastale e quella urbanistica tali da ipotizzare a volte illegittimità negli atti di trasferimento. L'operazione di riqualificazione delle Unità Immobiliari potrebbe essere attuata d'ufficio mantenendo in parallelo la vecchia qualificazione per un periodo di tempo sufficiente al cittadino per le eventuali osservazioni e segnalazione di errori o incongruenze.

Processo estimativo

Il processo estimativo rappresenta probabilmente la spina nel fianco di tutta la riforma, pertanto, qualsiasi sia il sistema adottato, è necessario prevedere il coinvolgimento attivo di tutte le parti: amministrazione centrale, uffici periferici, comuni, cittadini e professionisti. Siccome il risultato finale sarà viziato dalla qualità dei dati assunti in partenza (consistenze, caratteristiche tipologiche, costruttive, ecc...), particolare attenzione dovrà essere data a questi fattori. Ora, se per le unità immobiliari ordinarie sarà possibile applicare i principi estimativi basati su funzioni statistiche, per le unità immobiliari speciali questo non sarà possibile e pertanto occorrerà procedere con la stima diretta.

Ci pare pertanto condivisibile il principio ipotizzato dalla stessa Agenzia delle Entrate e descritto nella versione n. 5 della bozza di Decreto Legislativo datata 22 dicembre 2014, anche se suscettibile di implementazioni come ad esempio le variabili parametriche alla prestazione energetica e alla classificazione sismica ed acustica.

Anche in questa fase si ritiene che possa essere data facoltà ai cittadini, soprattutto ai titolari di Unità immobiliari situate in aree dove il mercato immobiliare risulta assente e la qualità dei dati raccolti insufficiente a garantire il corretto risultato della funzione statistica e, altresì, ai titolari delle unità immobiliari speciali, di avvalersi di professionisti abilitati per l'eventuale rilievo e comunicazione dei dati con possibilità di detrarre le spese secondo il principio sopra menzionato.

Una volta completato il nuovo processo estimativo riteniamo indispensabile stabilire un meccanismo di aggiornamento automatico degli estimi, parametrato all'andamento del mercato e da attivarsi, stante la sua volatilità, sulla base di periodi infracensuari di due o tre anni.

Commissioni censuarie

Le commissioni censuarie rappresentano l'organo di tutela e di garanzia per il corretto funzionamento dell'impianto di riforma.

Come noto, il 28 gennaio 2015 è entrato in vigore il decreto legislativo 17 dicembre 2014, n.198 il quale, in attuazione della Legge 11 marzo 2014, n. 23, ha stabilito la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle commissioni censuarie centrale e locali. Nell'ambito della revisione del sistema estimativo del catasto fabbricati, le Commissioni Censuarie devono provvedere alla validazione delle funzioni statistiche e dei relativi ambiti di applicazione nonché gestire il processo di osservazioni e contenzioso derivante dall'attività di comuni e cittadini.

Allo stato attuale non conosciamo il numero delle Commissioni effettivamente costituite e il livello di completamento dell'impianto generale. Riteniamo dunque opportuno avviare, quanto prima, un processo di verifica e completare la fase di costituzione delle Commissioni, dal momento che si tratta di un'attività indispensabile all'effettiva messa in atto della riforma del Catasto.

5. Lo strumento-Anagrafe

Ovvero: valorizzare l'Anagrafe Immobiliare Integrata, anche al di fuori della riforma

Ulteriore elemento che riteniamo indispensabile portare a compimento e implementare, ai fini della riforma dell'intera fiscalità immobiliare, è l'Anagrafe Immobiliare Integrata, una piattaforma informatica già esistente ma ad uso interno dell'Agenzia delle Entrate realizzata sulla base del D.Lgs 30 luglio 1999, n. 300 e del D.L. 31 maggio 2010, n. 78.

Questo strumento rappresenterebbe senza dubbio l'evoluzione dell'attuale sistema catastale, il quale, unificando definitivamente tutte le banche dati gestite dai vari enti pubblici, territoriali e non, potrebbe fornire la vera e propria "carta d'identità immobiliare", ovvero l'insieme delle informazioni utili ad una corretta pianificazione della fiscalità immobiliare, legate non solo ad ogni unità immobiliare del catasto fabbricati ma anche ad ogni singola particella del catasto terreni. Riteniamo pertanto che l'Anagrafe debba concretizzarsi come un nuovo archivio informatico, contenente:

- I dati catastali con le corrette toponomastiche e titolarità dei diritti reali
- I dati dei registri immobiliari legati alla presenza di vincoli, servitù, e così via
- I dati urbanistici legati alla presenza dei titoli abilitativi per i fabbricati e alla destinazione urbanistica per i terreni
- I dati relativi alla classificazione energetica, sismica e acustica
- I dati legati alla presenza di vincoli ambientali, paesaggistici, idrogeologici e consimili

Il mantenimento dei dati in costante aggiornamento potrà avvenire in modo automatico secondo il principio della "conservazione del catasto", ovvero affidando ai vari soggetti coinvolti: cittadini, professionisti, comuni ed enti locali, l'onere di provvedere all'aggiornamento dei dati ogni qual volta questi subiscano delle variazioni.

In questo modo e in questo contesto, l'Anagrafe Immobiliare Integrata giocherebbe un ruolo strategico. Obiettivo primario dell'Anagrafe Immobiliare Integrata dovrebbe essere, infatti, quello di fornire un efficace supporto alla fiscalità immobiliare generale e locale, per individuare correttamente oggetto e soggetto di imposta, nonché tutte le altre informazioni utili a parametrare il

prelievo fiscale consentendo al legislatore le scelte premiali o penalizzanti da imporre sugli immobili.

Tuttavia, a differenza di quanto previsto dal D.L. 31 maggio 2010, n. 78 e nella Legge di conversione del 30 luglio 2010, n.122, l'attivazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata a decorrere dal primo gennaio 2011, non è avvenuta ma, in via sperimentale e presso un numero limitato di comuni (attualmente pari a 119) che ne hanno fatto richiesta, il servizio di consultazione integrata delle banche dati catastali e ipotecaria è stato reso disponibile a partire dal 26 luglio 2012.

Attivare quanto prima il servizio di consultazione ai professionisti competenti e alla totalità dei comuni e degli altri enti locali ai quali è affidata la gestione territoriale, nonché supportare gli stessi nel processo di inserimento dei dati, potrebbe essere il primo passo verso la costituzione di questo strumento fondamentale per pianificare il futuro della fiscalità immobiliare.

L'Anagrafe Immobiliare Integrata potrà così diventare lo strumento ideale per consentire di acquisire, ma soprattutto mantenere nel tempo, una precisa conoscenza della situazione immobiliare, per il controllo del territorio, la perequazione fiscale, la semplificazione al servizio del contribuente e la lotta all'evasione fiscale.

Premialità per gli edifici "virtuosi"

In tema di riforma della fiscalità immobiliare, e nell'ottica di promuovere lo sviluppo del settore secondo il criterio di contenimento dei consumi e della sicurezza statica, una delle proposte che ci pare doveroso evidenziare è quella relativa all'inserimento del concetto di premialità correlata alle classi energetica, sismica e acustica degli immobili, il quale non può prescindere dalla piena integrazione delle diverse banche dati. Riteniamo, infatti, utile lo sviluppo di politiche premiali volte ad incentivare il possesso di immobili ad alta efficienza energetica, sismica e acustica.

Considerato che la riforma del catasto, come precedentemente ipotizzata, genererebbe sicuramente valori più equi ma penalizzanti per i possessori di unità immobiliari con caratteristiche tipologiche e prestazionali elevate, si potrebbe immaginare la creazione di un coefficiente parametrato alla classificazione energetica, sismica e acustica che agisca come correttivo in maniera inversamente proporzionale: al crescere della classe degli immobili diminuirà dunque il valore catastale. Operazione semplice e possibile qualora si attivi l'Anagrafe Immobiliare Integrata come sopra ipotizzato anche in assenza del completamento della riforma catastale.

6. Invarianza di gettito

Ovvero: preordinare soluzioni funzionali a evitare rincari con le nuove basi imponibili

Una volta ultimata la revisione generale degli estimi, ci si dovrà porre la domanda di come gestire le nuove basi imponibili. In verità, tale domanda sarebbe da porre ben prima. È opportuno rilevare, infatti, che è altamente probabile che i nuovi valori catastali saranno diversissimi da quelli utilizzati tutt'ora, poiché descriveranno in modo ottimale i valori attuali degli immobili. Altrettanto verosimilmente, ciò che accadrà è che in alcuni Comuni i valori catastali risulteranno molto più alti di quelli tutt'ora utilizzati, ed è questo uno scenario che si verificherà probabilmente nei grandi centri, dove i prezzi degli immobili hanno visto una dinamica più spiccatamente rialzista dalla fine degli anni 80 (quando vennero rilevate le quotazioni di mercato alla base ancora oggi degli estimi,

come detto poc'anzi) e dove la crisi del mercato immobiliare si è manifestata in modo meno significativo. In parallelo, in altri Comuni i valori catastali nuovi saranno poco più alti di quelli attuali o in certi casi addirittura allineati quand'anche non inferiori, ed è questo uno scenario che si verificherà dove risulta esserci stata una più acuta sofferenza del mercato immobiliare.

Ora non possiamo sottacere come uno dei cardini ispiratori del progetto di riforma del catasto poi rimasto inattuato fosse l'invarianza di gettito. Conseguentemente, non possiamo non chiederci in quale modo si possa garantire l'invarianza di gettito a fronte di una base imponibile che sarà così differente rispetto a quella attuale, e in modo così diversificato su base territoriale.

Una prima ipotesi, emersa già nel corso del dibattito pubblico che aveva accompagnato il progetto di riforma del catasto, è quella di garantire l'invarianza a livello comunale, consentendo cioè al singolo Comune di ricavare da quella nuova base imponibile lo stesso gettito anteriore alla riforma. È una soluzione certamente realizzabile, che avrebbe il vantaggio di evitare rincari indiscriminati, che però equilibrerebbe l'imposizione solo nell'ambito di uno stesso Comune, non già tra Comuni diversi.

Una seconda ipotesi, anch'essa già emersa, è quella di garantire l'invarianza di gettito a livello nazionale. È una soluzione realizzabile individuando su base nazionale una aliquota che garantisca lo stesso livello di introiti complessivi per le casse pubbliche. C'è tuttavia un doppio ostacolo non indifferente che si pone. Il primo ostacolo è che operando sulla base di questa seconda ipotesi alcuni contribuenti subiranno rincari molto maggiori di quanto accadrebbe confinando l'invarianza a livello di singolo Comune (il perché è intuitivo: i prezzi delle case sono generalmente più differenziati tra una città e l'altra che tra zone di una stessa città). Il secondo ostacolo è che alcuni Comuni si troveranno ad incassare molto meno di ciò che incassano con gli attuali valori catastali, mentre altri risulteranno incassare di più. I primi saranno quelli dove i valori catastali saliranno poco (o rimarranno invariati, o scenderanno), i secondi saranno quelli dove i valori catastali saliranno maggiormente (spesso grandi centri, come accennato).

Conseguentemente, l'invarianza di gettito a livello comunale pone problemi di equità tra residenti in diverse zone del Paese. L'invarianza di gettito a livello nazionale ha effetti redistributivi del prelievo potenzialmente molto più marcati e impone di adottare le giuste contromisure per scongiurare effetti eclatanti sui bilanci dei Comuni.

Quanto agli effetti redistributivi, va rimarcato che non sarebbero necessariamente iniqui. Anzi, nella misura in cui la riforma del catasto fosse correttamente realizzata, tali effetti redistributivi andrebbero a falciare risparmi d'imposta impliciti e non giustificati dai valori di mercato degli immobili. È tuttavia evidente che l'impopolarità dell'operazione richiederebbe senza dubbio determinazione da parte del decisore politico e chiarezza nell'illustrarne la filosofia ai contribuenti.

Quanto agli effetti sulla finanza locale, le contromisure possibili sono differenti e in parte già esplorate nel dibattito emerso negli scorsi anni. Non è questa la sede per entrare nei dettagli, ma si possono accennare due delle potenziali soluzioni.

A un primo livello si potrebbe istituire, con il medesimo gettito derivante dai tributi immobiliari patrimoniali, un unico fondo nazionale dal quale redistribuire gli introiti ai Comuni, nella identica misura precedente la riforma. Tale soluzione avrebbe, con tutta evidenza, due pesanti criticità: comprometterebbe l'autonomia impositiva comunale; cristallizzerebbe una situazione in cui le città

che hanno aumentato maggiormente il prelievo si vedrebbero riconosciuta una sorta di premialità implicita.

A un secondo livello si potrebbe ridefinire la natura istituzionale dei tributi immobiliari patrimoniali in tributi erariali, trovando altre modalità per assicurare l'autonomia impositiva comunale (a titolo meramente esemplificativo, ampliando i margini di manovra sull'addizionale Irpef e/o creando forme di compartecipazione al gettito di altri tributi, a partire dalla stessa Irpef). Si potrebbe ipotizzare la nascita di una service tax comunale in sostituzione dell'attuale Tasi.

È chiaro che si tratta di soluzioni complesse, che andrebbero attentamente studiate prima di avviare il progetto di riforma.

7. Misure di mitigazione

Ovvero: ridurre le sperequazioni su Unità Immobiliari inutilizzate e canoni non riscossi

Si è accennato poc'anzi alla possibilità di adottare talune misure atte a controbilanciare, sia pure anche solo in parte, gli aspetti sperequativi dell'attuale assetto del prelievo.

È noto che sono attualmente in discussione in Parlamento proposte di legge che prevedono una specie di "accorpamento" tra Imu e Tasi. Si tratta di proposte di semplificazione certamente positive, nella misura in cui riducono il carico burocratico gravante sui contribuenti. È essenziale, tuttavia, che non si ritenga che questi interventi esauriscano il perimetro di quelli necessari, quando invece è possibile - e anzi probabilmente desiderabile - che si intervenga anche a livello più sostanziale sui citati aspetti sperequativi del prelievo. Livello più sostanziale che significa "ridurre o riallocare" in modo tangibile la tassazione ed intervenire in modo ugualmente tangibile su aspetti applicativi dei tributi.

Un primo e lampante driver di sperequazione attualmente presente è dato dal livello della pressione fiscale sugli immobili inutilizzati. Il riferimento è qui alle abitazioni tecnicamente qualificate come "a disposizione" così come a molti immobili non abitativi, che risultano oggi del tutto incapaci di manifestare una qualsivoglia potenzialità reddituale, per quanto modesta. Ciò nondimeno, alcuni di tali fabbricati (sia abitativi che non, è il caso di ribadirlo) non possono neppure essere ceduti dai possessori se non accettando riduzioni di prezzo spesso superiori al 50% rispetto ai picchi di mercato. Ma ci sono anche fabbricati per i quali non è possibile individuare un acquirente, quale che sia il prezzo praticato.

Tali immobili rappresentano senza alcuna ombra di incertezza il punto critico del prelievo patrimoniale immobiliare, così come attualmente configurato, e si trovano a subire una pressione fiscale che da alcune voci del settore è stata ritenuta, forse non a torto, addirittura espropriativa. Quale rimedio si può adottare? La primissima considerazione, decisamente intuitiva ma non per questo banale, è quella di ridurre la pressione fiscale. Se ci fosse la volontà politica e lo spazio di bilancio per intervenire, sotto il profilo della distribuzione del carico fiscale, questi sarebbero gli immobili da alleggerire in via prioritaria. Se però tale volontà e tale spazio non ci fosse, l'indicazione tecnica che si può offrire in questa sede è che si potrebbe valutare una sorta di spostamento di parte della tassazione dal possesso degli immobili al reddito riveniente dagli stessi. Obiettivo perseguibile riducendo il livello massimo delle aliquote Imu e Tasi sugli immobili non locati e aumentando di pari misura il prelievo sul reddito degli immobili.

Tale operazione presenterebbe senza dubbio profili di impopolarità, e ci sono valide ragioni economiche per sostenere che costituirebbe un “*second best*” rispetto alla riduzione secca della pressione fiscale sugli immobili nel complesso, ma sarebbe giustificata dal fatto che, in ultima analisi, anche i tributi patrimoniali vengono pagati con il flusso reddituale derivante dagli asset incisi dal tributo, e se un asset non esprime flusso reddituale e non è liquidabile in tempi ragionevoli - come s’è detto verificarsi concretamente in diversi casi - tale tributo finisce per essere non sostenibile. Parimenti a un livello tecnico, tale spostamento della tassazione andrebbe del resto accuratamente gestito a livello di finanza pubblica, perché i tributi immobiliari alimentano il funzionamento dei Comuni, mentre le imposte sul reddito vanno all’Erario nazionale.

In alternativa o in abbinamento a una riduzione del livello delle aliquote Imu e Tasi sui fabbricati “*a disposizione*”, potrebbe valutarsi l’introduzione di meccanismi di riduzione del prelievo per quegli immobili che risultassero effettivamente inutilizzati da parte del possessore. Sarebbe questa, in sostanza, una estensione della logica tipica della riduzione della base imponibile riservata ai fabbricati inagibili e inabitabili, ma fondata su un presupposto meno stringente, per la quale sarebbe necessaria la mera assenza di utilizzo e utenze, non già lo stato di fatiscenza periziato. Con riferimento a tale ultima riduzione, si suggerisce di utilizzare il parametro ideale di abbattimento del 50% dell’imponibile, con un minimo del 25% (percentuali inferiori avrebbero un effetto davvero limitato sulla tassazione effettiva e finirebbero per essere norme puramente simboliche).

Si può prevedere che l’introduzione di un meccanismo siffatto avrebbe un’altra conseguenza positiva, probabilmente disincentivando i comportamenti borderline di quanti hanno “accelerato” il grado di fatiscenza di immobili inutilizzati per ottenerne il classamento tra i fabbricati collabenti (categoria catastale F/2) così da riportarne a zero la rendita catastale. Fabbricati collabenti il cui numero è infatti incrementato negli anni più recenti. Il dato 2016 – 2017 rileva un incremento del 9,8% e nell’ultimo lustro superiore al 65%.

Una seconda linea di intervento - anche in questo caso applicabile eventualmente in via distinta rispetto a una riforma generalizzata degli estimi - è quella concernente il problema della morosità dei canoni di locazione. Nei peggiori rivolgimenti della crisi del mercato immobiliare, particolarmente ingiusta agli occhi dei contribuenti è parsa la regola dettata dall’articolo 26 del Tuir, ai sensi del quale i redditi fondiari sono tassati “*a prescindere dall’effettiva percezione*”. Né pare un calmiera sufficiente la possibilità di vedersi riconosciuto un credito d’imposta in relazione ai tributi versati sui canoni non incassati, perché limitato ai soli fabbricati abitativi e condizionato all’accertamento delle cifre in sede di convalida dello sfratto.

È noto che una norma contenuta nel disegno di legge sulle semplificazioni fiscali prevede la maturazione del credito d’imposta in relazione alle cifre contenute nell’intimazione di sfratto per i contratti di locazione stipulati dal 2020. Sia concesso di affermare in questa sede che il rimedio appare di portata limitata e di non semplice applicazione, creando due distinti regimi applicativi in base alla data di stipula del contratto. Si segnala, piuttosto, che è forse giunto il momento di svolgere una riflessione sul principio dettato dal menzionato articolo 26.

In particolare, a titolo puramente indicativo, si potrebbe valutare l’introduzione di una disposizione che permetta al contribuente di autocertificare gli importi non incassati, così da escluderli da tassazione, a prescindere dallo stato d’avanzamento e dallo stesso espletamento della procedura

di sfratto. Debitamente assistita da un adeguato apparato sanzionatorio, una disposizione siffatta parrebbe idonea a rappresentare, realmente, un cambio di passo nel rapporto tra fisco e contribuente all'insegna di un rinnovato "fair play". Diversamente opinando, se il timore fosse quello che taluni contribuenti potessero profittare di tale disposizione, se ne potrebbe limitare l'applicazione a coloro che scelgono di incassare il canone solo con modalità tracciabili (differenti dal contante): in tal modo, un aggiramento della disposizione non potrebbe darsi se non con la connivente compartecipazione dell'inquilino, che a quel punto non avrebbe interesse a farsi parte attiva della frode evasiva (o meglio, non ne avrebbe più di quanto ne abbia già ordinariamente, a prescindere dalla presenza della disposizione qui prospettata). Ci si rende conto che il tema è delicato e che il rischio di creare ammanchi di gettito risulta doverosamente presente in cima alla lista delle priorità del decisore politico, ma è di tutta evidenza che una fiscalità equa comincia a essere tale se viene applicata su una capacità contributiva realistica e non figurativa.

8. Crescita sociale e ambientale

Ovvero: aliquote ridotte e detrazioni quali leve di policy nelle mani della politica in attesa della flat tax

Vista la straordinaria importanza che gli immobili rivestono a livello economico e sociale, la leva della fiscalità può essere utilizzata anche per attivare e potenziare politiche di promozione di determinati comportamenti. In questo caso è importante sottolineare che entrano in campo valutazioni di carattere prettamente politico, su quali comportamenti debbano essere promossi e con quale intensità.

Partendo da alcune delle misure attualmente presenti nell'ordinamento, è tuttavia possibile svolgere alcune considerazioni di carattere tecnico sulle modalità più efficaci per potenziarle. Anche le leve di incentivazione, infatti, possono essere usate in modo più o meno effettivo sotto il profilo tecnico.

In primo luogo, può essere menzionato il caso dei contratti di locazione agevolati (a canone concordato). Oggetto di una nutrita schiera di rinnovi degli accordi a livello locale successivamente al varo del decreto ministeriale 16 gennaio 2017, tali contratti sono incentivati anche dalla cedolare secca con aliquota ridotta al 10%. Tale imposta, in vigore dal 2014, è tuttavia in scadenza al 31 dicembre di quest'anno, successivamente al quale, a meno di una proroga o stabilizzazione, l'aliquota aumenterà al 15% (contro una aliquota del 21% sui contratti a canone di mercato). Inoltre, sui contratti agevolati è prevista dal 2016 una riduzione del 25% della base imponibile Imu e Tasi, cui eventualmente si aggiungono aliquote comunali che in alcune città sono ulteriormente ridotte rispetto a quelle riservate ai contratti a canone libero (anche se va rilevato che con il venir meno del blocco degli aumenti dei tributi locali ad opera della legge di Bilancio 2019 alcuni Comuni sono intervenuti ad aumentare proprio le aliquote riservate ai contratti a canone concordato, nonostante un bilancio complessivo di tali variazioni impositive non sia ancora ad oggi disponibile). Risulta chiaro che tale quadro normativo andrebbe reso più efficace stabilizzando l'aliquota ridotta al 10% della cedolare secca, ma anche - ove possibile - potenziando l'agevolazione Imu e Tasi nazionale, portandola idealmente al 50%, così da neutralizzare eventuali rincari a livello comunale e da aumentare la diffusione delle locazioni a canone concordato. La ragione sociale di tale intervento si giustificherebbe, dal punto di vista della policy, con due considerazioni:

- La prima è una evidenza di carattere economico-sociale che ricollega le condizioni di maggior disagio e difficoltà alle famiglie che vivono in locazione
- La seconda è una considerazione legata alla sempre maggior diffusione delle locazioni di breve durata (inferiori a 30 giorni) nei grandi centri, che nel caso di alcuni immobili particolarmente vocati possono offrire redditività superiori alle locazioni di lunga durata, senza il rischio di morosità, andando così a ridurre il novero degli appartamenti in offerta a canone concordato, il che spiega perché un decisore politico attento anche alle dinamiche dell'ecosistema economico (e non solo giuridico-fiscale) dovrebbe rafforzare l'incentivazione fiscale dei contratti a canone concordato

Sotto un profilo più strettamente tecnico, i contratti a canone concordato andrebbero poi resi più "operabili", con alcuni strumenti:

- Una banca dati pubblica delle intese locali per i canoni concordati (utili anche per stipulare contratti agevolati nei centri non qualificati ad alta tensione abitativa)
- Una lista pubblica dei Comuni colpiti da calamità naturali nei quali è possibile beneficiare della cedolare al 10% per i contratti (ove possibile, aggiornando l'arco temporale nel quale la calamità dev'essere stata dichiarata: attualmente la disposizione di legge fa ancora riferimento al quinquennio antecedente il 29 maggio 2014, data di conversione in legge del decreto legge 47 del 2014)
- Una semplificazione che accorpi in un unico atto la comunicazione richiesta in molti casi a livello comunale con l'attestazione da attribuire ai contratti senza l'assistenza delle sigle della proprietà edilizia e i sindacati degli inquilini (allo stesso modo, la comunicazione al Comune potrebbe essere standardizzata su base nazionale e affidata al soggetto che assiste il contribuente nella stipula)

Una seconda misura che può essere analizzata in questa sede sono le detrazioni fiscali finalizzate al recupero edilizio, alla riqualificazione energetica (cd ecobonus) e al miglioramento della sicurezza antisismica degli edifici (cd sismabonus). Vincoli di tempo impediscono di entrare nel dettaglio delle misure, ma si può qui pur brevemente accennare ad alcuni elementi che risultano incontrovertibili:

- Tali detrazioni fiscali sono un sicuro caso di successo presso i contribuenti, in termini di utilizzo
- La complessità del sistema delle detrazioni è cresciuta significativamente nel corso dell'ultimo decennio, passando da un sistema con due sole aliquote agevolate (36% e 55%) a un meccanismo modulato su una decina di aliquote (fino all'85% di detrazione), con tetti di spesa massima differenziati e possibilità di cessione del credito d'imposta limitate a sismabonus ed ecobonus e differenziate in base al tipo di beneficiario (fiscalmente incapiente o no)

Alla luce di tali considerazioni, il quesito che dovrebbe porsi un legislatore interessato a operare come policy maker, dovrebbe concernere l'adeguatezza o meno di tale assetto agevolativo rispetto agli obiettivi prefissati. La realtà, tuttavia, è che, a fronte di un sistema così articolato, gli obiettivi non risultano immediatamente percepibili.

L'indicazione tecnica che si può offrire in questa sede è quindi quella di ripartire da un set di finalità realistiche che si intendono perseguire (riqualificazione energetica e riduzione degli sprechi e dei

consumi; riduzione del consumo di suolo, ecc.) con la normativa, riallineando e riorientando di conseguenza il sistema delle detrazioni. L'operazione andrebbe fatta *"a bocce ferme"*, cioè lontano dalla scadenza delle misure, e tenendo presenti gli obiettivi di gettito generali, così da allocare in modo efficace le risorse disponibili. Discernendo in tal modo efficacemente ciò che merita di essere tutelato tra le diverse *"liste dei desideri"* di cui i portatori d'interessi si fanno sistematicamente latori nei confronti del decisore politico.

Con particolare riferimento al sistema delle detrazioni, merita poi di essere fatta un'ulteriore considerazione, di carattere sistematico, che non può essere elusa in questa sede. Molto si è parlato - nel dibattito politico di questi mesi - di flat tax estesa alle famiglie per l'anno d'imposta 2020, dopo il potenziamento del regime forfettario riservato ai soggetti titolari di partita Iva nel corso del corrente anno. Va sottolineato che il principio di un'imposizione proporzionale, ad aliquota costante, è tendenzialmente incompatibile con il sistema delle detrazioni, che in genere si accompagna a un prelievo strutturato con aliquote progressive. Nulla vieta, a un livello puramente teorico, di mantenere le detrazioni anche in un regime di flat tax, ma è un fatto che tutti i sistemi sostitutivi finora applicati nel sistema fiscale italiano - dalla cedolare secca sulle locazioni all'aliquota dell'imposta versata dai forfettari - sono per l'appunto esterni al sistema Irpef-detrazioni. Non si conoscono i dettagli del progetto di flat tax, ma risulta chiaro fin da subito che se anche la flat tax per le famiglie seguirà il modello dell'imposizione sostitutiva, l'efficacia della leva fiscale delle detrazioni risulterà quanto meno depotenziata, perché molti contribuenti potrebbero preferire un prelievo ad aliquota unica rinunciando alle detrazioni. Se invece la flat tax non sarà opzionale, ma automatica per tutti, occorrerà invece valutare se e con quale disciplina specifica le detrazioni verranno mantenute. In un caso e nell'altro, AGEFIS non intende in questo consesso caldeggiare né l'una né l'altra soluzione, quanto piuttosto rimarcare l'importanza che le scelte politiche siano prese avendo riguardo anche degli aspetti tecnico-applicativi.