

**COMMISSIONE PARLAMENTARE
DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA****RESOCONTO STENOGRAFICO****INDAGINE CONOSCITIVA****14.****SEDUTA DI GIOVEDÌ 20 FEBBRAIO 2020****PRESIDENZA DEL PRESIDENTE UGO PAROLO****INDICE**

	PAG.		PAG.
Sulla pubblicità dei lavori:		Barbaro Claudio (L-SP-PSd'AZ)	5
Parolo Ugo, <i>presidente</i>	3	De Bertoldi Andrea (FdI)	6
INDAGINE CONOSCITIVA « PER UNA RI- FORMA DELLA FISCALITÀ IMMOBI- LIARE, EQUITÀ, SEMPLIFICAZIONE E RILANCIO DEL SETTORE »		Fenu Emiliano (M5S)	6
		Gaudiano Felicia (M5S)	5
		Giacometto Carlo (FI)	5
		Marino Mauro Maria (IV)	5
Esame ed approvazione finale del documento conclusivo:		<i>Allegato:</i> Documento conclusivo approvato	
Parolo Ugo, <i>presidente</i>	3, 6, 7	(Doc. XVII-bis n. 1)	8

PAGINA BIANCA

PRESIDENZA DEL PRESIDENTE
UGO PAROLO

La seduta comincia alle 8.40.

Sulla pubblicità dei lavori.

PRESIDENTE. Avverto che la pubblicità dei lavori della seduta odierna sarà assicurata anche mediante l'attivazione di impianti audiovisivi a circuito chiuso e la trasmissione *streaming* sulla *web-tv* della Camera dei deputati.

**Esame ed approvazione finale
del documento conclusivo.**

PRESIDENTE. Buongiorno a tutti, direi che possiamo iniziare i lavori, anche perché in seguito abbiamo tutti impegni molto importanti.

Comunico che oggi la Commissione è convocata per procedere all'esame e all'approvazione finale del documento conclusivo dell'indagine conoscitiva per una riforma della fiscalità immobiliare, equità, semplificazione e rilancio del settore.

Ricordo che l'indagine è stata avviata il 6 marzo 2019 e poi prorogata fino alla fine di gennaio proprio per acquisire gli orientamenti e gli intendimenti del nuovo Governo in materia di fiscalità immobiliare, con particolare riferimento alle principali tematiche emerse.

L'audizione del Ministro Gualtieri del 30 gennaio scorso ha rappresentato quindi l'atto conclusivo del percorso di approfondimento svolto dalla Commissione.

Si è trattato di un lavoro lungo, e a mio avviso ben strutturato, nel corso del quale sono state svolte molteplici audizioni che hanno visto come protagonisti soggetti isti-

tuzionali, operatori e tecnici del settore ed esponenti della società civile. È stata inoltre effettuata una missione presso Sogei Spa ove è stato possibile prendere visione dello stato di avanzamento dell'anagrafe immobiliare integrata preliminare, ad avviso della Commissione, ad ogni eventuale riforma degli estimi catastali.

Il documento reca la sintesi del lavoro svolto nella scorsa legislatura sul tema della predetta riforma e prova ad individuare alcuni punti su cui è ancora necessario lavorare, raccoglie inoltre le principali proposte in materia di contenimento di consumo del suolo, di rigenerazione urbana, nonché fa il punto su alcune proposte in materia di fiscalità immobiliare.

Ho voluto concludere il documento, che vi è stato inviato con una *email* del 14 febbraio scorso, recependo le integrazioni da voi inviate con alcune brevi note conclusive, allegate al documento, di cui vorrei darvi lettura.

In conclusione, il documento intende essere uno stimolo e una riflessione su un settore che è vitale per il Paese. Come è stato più volte ricordato, il patrimonio immobiliare rappresenta la ricchezza e la specificità degli italiani: tre famiglie su quattro risiedono in una casa di proprietà e si può dire che l'acquisto di una casa rappresenti ancora oggi un obiettivo largamente sentito. Quindi la casa è un valore, non solo in senso economico.

La riforma degli estimi catastali, atto portante del lavoro svolto dalla Commissione, se da un lato porterebbe una maggiore equità, dall'altro scontenterebbe molti che vedrebbero modificata la propria tassazione senza comprenderne la visione d'insieme. È stata condivisa quindi l'importanza del coinvolgimento dei cittadini, nelle forme che si riterranno opportune, sotto-

lineando anche la necessità di un'adeguata comunicazione istituzionale. È infatti importante che la Pubblica Amministrazione abbia un'interlocuzione positiva con i cittadini.

La Commissione ha quindi ritenuto importante sollevare la questione e analizzare i punti deboli della riforma del 2015, per avviare un confronto interno ed evitare che siano i frequenti richiami di istituzioni internazionali a determinare la riforma.

La Commissione sottolinea l'importanza di completare l'allineamento dei dati catastali, mettendo a disposizione adeguate risorse all'Agenzia delle Entrate che, encomiabilmente, anche attraverso Sogei SpA, sta portando a compimento il progetto dell'anagrafe immobiliare integrata. L'obiettivo finale è quello di arrivare ad un « cassetto fiscale dell'immobile » che metta in rete le banche dati esistenti presso le varie istituzioni, al momento scarsamente dialoganti tra loro.

Quanto alle altre misure sulla fiscalità immobiliare, la Commissione plaude ad alcune iniziative volte alla riqualificazione del patrimonio immobiliare tra cui, ad esempio, la norma che, anche grazie al lavoro della Commissione stessa, disciplina le agevolazioni fiscali per l'acquisto dei fabbricati esistenti da parte delle imprese, il *bonus* facciate, la deducibilità integrale dell'IMU sui fabbricati strumentali all'attività di impresa, che può sicuramente aiutare a contenere il fenomeno della desertificazione commerciale.

La Commissione auspica tuttavia che tali misure abbiano carattere di stabilità e non siano limitate a singoli esercizi finanziari, assecondando l'esigenza, sottolineata da molti soggetti della società civile auditi nel corso dell'indagine, di poter programmare nel tempo i propri investimenti e la propria attività. La stabilizzazione di tali misure può spingere al rilancio del settore immobiliare.

Da questo punto di vista qualche cosa in più poteva essere fatta sotto il profilo della cedolare secca, che non è stata confermata per gli immobili commerciali e che, invece, è risultata un valido strumento anche per far emergere il sommerso.

Per quanto attiene al tema della semplificazione, la Commissione ritiene che molto ancora debba essere fatto: bene l'accorpamento di IMU e TASI ma sono ancora eccessivi gli adempimenti e le aliquote con cui il contribuente è costretto a confrontarsi. La Commissione auspica, ad esempio, che, completate le riforme strutturali relative alla piena conoscenza dei dati degli immobili, si possa arrivare ad un IMU precompilato che, come già avvenuto per il reddito delle persone fisiche, possa raggiungere lo scopo, per l'Agenzia delle Entrate e per i comuni, di poter contare su entrate certe ed esigibili e per i cittadini rappresentare una minore fonte di burocrazia. Sarebbe inoltre possibile, in un'ottica di completa operatività ed interfaccia delle banche dati, integrate da un contributo diretto da parte dei cittadini proprietari di immobili, ottenere, da un lato, la piena disponibilità operativa del cosiddetto « cassetto del fabbricato » consultabile facilmente per ogni esigenza, e dall'altro eliminare gran parte delle storture del sistema che oggi rendono assolutamente non comparabile il valore catastale con il prezzo effettivo degli immobili.

La Commissione ha anche censito e restituito alla lettura, secondo una logica per macrotemi, tutti i contributi che sono pervenuti durante le numerose audizioni e che per la loro natura e complessità, ma a volte anche per la loro disarmante semplicità applicativa ed interpretativa, lasciano ben intendere quanto sia assolutamente necessario procedere a un riordino normativo del settore proprio per perseguire gli obiettivi di rilancio e semplificazione.

La Commissione ha più volte potuto considerare che molte misure ipotizzate potrebbero essere facilmente applicabili se si uscisse dalla mera logica ragionieristica con cui vengono determinate le coperture finanziarie e si applicasse un principio di carattere più economico che tenesse conto degli indotti positivi sull'economia e sui flussi di cassa determinati negli anni da tali misure; un esempio su tutti è dato dai positivi effetti sulla finanza e sull'economia del Paese negli ultimi venti anni dalle de-

trazioni fiscali per le ristrutturazioni e per l'efficientamento energetico.

Il periodo considerato, abbastanza lungo per non essere condizionato da anomali scostamenti annuali, dimostra che misure in tal senso, se applicate in scala più larga per il totale recupero del patrimonio edilizio esistente, potrebbero davvero dare vita ad un sostanziale piano di recupero nazionale del patrimonio edilizio, contenere efficacemente il consumo del suolo, rilanciare l'economia, efficientare e mettere in sicurezza le strutture.

Un ultimo cenno va al clima positivo e di collaborazione tra tutte le forze politiche che ha caratterizzato i lavori della Commissione, non scontato, soprattutto in un settore così delicato.

Permettetemi poi di sottolineare il contenimento di questo corposo lavoro in un numero di pagine ragionevole. Naturalmente ci sono anche gli allegati che fanno riferimento alle audizioni effettuate, ma il documento si conclude essenzialmente in una settantina di pagine, e questo credo rappresenti una nota di merito in un momento in cui si parla sempre più spesso di semplificazione e di adeguata capacità interpretativa delle norme.

Vi ho presentato il documento — trasmesso per tempo a tutti i commissari —, naturalmente limitandomi a leggere la nota conclusiva. Abbiamo recepito tutte le osservazioni che ci sono pervenute, nonché le sollecitazioni manifestate nel corso delle precedenti sedute relativamente a frasi che potevano prestarsi ad essere malamente interpretate in materia di catasto e di estimi. Abbiamo altresì fatto nostro l'importante contributo apportato dal Ministro Gualtieri, il tutto attraverso un lavoro di sintesi per il quale desidero ringraziare espressamente gli uffici della Commissione e i miei collaboratori.

FELICIA GAUDIANO. Mi associo a questo clima di partecipazione che vi è stato tra tutte le forze politiche, ringraziando anch'io tutti i collaboratori e lei presidente per l'impegno e il modo in cui ha condotto i lavori della Commissione.

MAURO MARIA MARINO. Il mio intervento parte dall'ultima frase con la quale si è concluso il suo intervento, signor presidente. Faccio riferimento al clima positivo di collaborazione tra tutte le forze politiche che ha caratterizzato i lavori della Commissione, per nulla scontato soprattutto in un settore così delicato. Parto da questa considerazione per fare i complimenti al presidente, considerato il clima che ha contribuito a creare all'interno della Commissione. Penso sia stato ben interpretato lo spirito che deve guidare i lavori di una Commissione bicamerale e il ruolo che quest'ultima è chiamata a svolgere; tutto ciò, considerato anche il passaggio attraverso una complessa vicenda politica che ha fatto registrare un cambio di governo. Ad ogni modo, penso vi sia stato un ottimo spirito collaborativo, sia da parte del precedente Governo sia da parte di quello attualmente in carica. Si è così giunti a comprendere il potenziale punto di approdo di un lavoro che è stato svolto in maniera precisa, puntigliosa e che è stato caratterizzato da un livello di attenzione, tenendo conto anche del precedente elaborato.

In conclusione, complimenti a lei e complimenti agli uffici che sono stati in grado di sviluppare una forma di collaborazione molto positiva, che meglio ci ha fatto comprendere il buon esercizio del ruolo che sono chiamati a ricoprire i funzionari dello Stato.

CLAUDIO BARBARO. Intervengo brevemente per esprimere la mia soddisfazione personale e quella della Lega, il partito che rappresento. Mi riferisco al merito e al metodo che è stato seguito nonché, ricollegandomi a quello che alcuni colleghi hanno già sottolineato, allo spirito che ha contraddistinto i lavori di questa Commissione bicamerale. Per tali motivi intendo complimentarmi con lei e, soprattutto, con gli uffici che hanno fornito un enorme contributo al raggiungimento dell'obiettivo.

CARLO GIACOMETTO. Grazie presidente, anch'io mi associo alle parole di ringraziamento per il lavoro svolto con

competenza e attenzione da parte del presidente, degli uffici e, se vogliamo, da parte di tutti noi che abbiamo contribuito a instaurare un clima molto positivo, così come è stato sottolineato anche nella relazione finale.

Credo sia giusto associarci alle parole di chi mi ha preceduto, anche con la volontà di portare a conoscenza di tutti il lavoro che è stato svolto in Commissione durante quest'ultimo anno di lavoro e che potrebbe risultare un buon punto di partenza per i Governi che seguiranno in questa o nella prossima legislatura.

PRESIDENTE. Grazie all'onorevole Giacometto, al quale ricordo che a breve, nel corso dell'ufficio di presidenza, possiamo valutare tutti assieme come dare seguito a questa sua ultima proposta.

ANDREA DE BERTOLDI. Signor presidente, da parte mia, come da parte dei colleghi, il plauso di Fratelli d'Italia per il clima che si è creato tra tutti i componenti di questa commissione. Parlo di un clima costruttivo che dovrebbe essere preso ad esempio almeno da coloro i quali intravedono nella politica la possibilità di costruire qualcosa e non invece un mezzo per arrivare alla distruzione di un sistema. Grazie anche a lei, signor presidente, per l'impegno, la serietà profusi e il clima che ha saputo instaurare.

Per quanto riguarda il merito, esprimo una brevissima considerazione. Il mio partito condivide gran parte di quello che è stato riportato in questa relazione finale, comprensiva dei relativi allegati riguardanti le audizioni svolte, e le proposte in essa contenute. Vorrei però sottolineare come per noi il tema immobiliare ricopra un ruolo particolarmente significativo poiché prende in esame due componenti: i cittadini e lo Stato. Sappiamo tutti che l'Italia non è la Germania, non è il resto del mondo, sappiamo quanto il problema casa pesi sui patrimoni, sui risparmi delle nostre famiglie. Quindi, nel momento in cui si verifica una svalutazione degli immobili si viene a creare un grave danno per i risparmi dei nostri concittadini: questo non

dobbiamo mai dimenticarlo. Anche lo Stato ha un grande patrimonio — se la memoria non mi inganna, qualche anno fa si stimava attorno ai 6 mila miliardi di euro — che nell'ambito del bilancio dovrebbe fare da contrappeso al debito pubblico. Quindi, una svalutazione degli immobili che pesa anche sullo Stato sui cittadini va doppiamente ad incidere sui nostri cittadini. Ecco che allora, al di là della demagogia e del populismo così facile da rincorrere politicamente, le politiche fiscali dovrebbero tener conto anche di questi fattori. Di conseguenza, risulterebbe sicuramente positiva una riforma del catasto che porti ad un maggior realismo dei valori, ma assolutamente siamo contrari a qualsivoglia aumento della tassazione sugli immobili. Si pensi che, riguardo alle patrimoniali esistenti in Italia, siamo passati, se si guarda al passaggio dal Governo Monti a quello di Renzi, a un più 10 miliardi di tassazione. Ecco perché a nostro giudizio, considerate tutte queste patrimoniali, andrebbe rivisto l'intero sistema relativo alla tassazione degli immobili; ciò, potrebbe consentire una ripresa del mercato immobiliare attraverso una rivalutazione degli immobili e un maggior prodotto interno lordo. Sappiamo infatti che il settore immobiliare a volte risulta essere anticiclico rispetto al resto dell'economia, risultando trainante nei momenti in cui funziona.

Visto che ci siamo occupati di questi aspetti, da una parte ci tenevo a manifestare la nostra condivisione per l'opera svolta dalla commissione e dall'altra anche la nostra preoccupazione relativamente agli aumenti delle imposte che vogliamo tradurre in un sollecito di invertire la rotta.

EMILIANO FENU. Anch'io volevo ringraziare il presidente e gli uffici per il lavoro attento e puntuale che potrà costituire uno strumento molto utile per l'attuale maggioranza e per quelle che, eventualmente, si succederanno.

Il contenuto della relazione conclusiva che ci apprestiamo ad approvare evidenzia in maniera inequivocabile l'importanza della tecnologia nell'ambito del settore che costituisce l'oggetto del nostro agire come commissione.

Si parla spesso di lotta all'evasione, personalmente invece sono convinto che si dovrebbe fare prevenzione e la tecnologia anche in questo campo rappresenterà inevitabilmente uno strumento da utilizzare.

Sono d'accordo sul rispetto dell'invarianza del gettito per cercare di non appesantire un settore che è stato sempre molto importante per il nostro Paese. Inoltre, sappiamo ormai che è il settore digitale a generare le maggiori ricchezze, sia in Italia sia negli altri Paesi europei. I colossi del *web* sono coloro che drenano ricchezze e redditi da tutti i Paesi, quindi dovremmo iniziare a redistribuire i redditi tra le classi dei contribuenti comuni cercando di non perdere di vista il fatto che i nuovi ricchi sono coloro di cui sopra. Su questo dovremmo focalizzare la nostra attenzione

per arrivare gradualmente ad una parificazione del trattamento tributario.

PRESIDENTE. Se non vi sono altri interventi, nel ringraziare ancora una volta tutti voi per il clima di forte collaborazione che si è venuto a creare in questa commissione e che ci ha permesso di arrivare fin qui, metto in votazione il documento conclusivo.

(È approvato all'unanimità)

La seduta termina alle 9.

*Licenziato per la stampa
il 3 marzo 2020*

ALLEGATO

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

DOCUMENTO CONCLUSIVO APPROVATO

I N D I C E

1. LA COMMISSIONE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA	<i>Pag.</i>	10
1.1 Le competenze attribuite dalla legge	»	10
1.2 Metodologia di lavoro e obiettivi dell'indagine conoscitiva	»	11
2. I TEMI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA	»	14
2.1 I beni immobili in Italia	»	14
2.2 Le banche dati	»	17
2.3 La riforma del 2015 per la revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati	»	22
2.3.1 La legge delega	»	22
2.3.2 La parte attuata della delega. Le nuove commissioni censuarie	»	24
2.3.3 La parte inattuata della delega. La riforma del sistema estimativo	»	24
2.4 La fiscalità immobiliare	»	29
2.4.1 I tributi locali	»	29
2.4.2 Le imposte sui trasferimenti	»	31
2.4.3 Le imposte sui redditi degli immobili	»	32
2.5 Il contenimento del consumo di suolo	»	35
2.5.1 Alcuni dati sul consumo di suolo in Italia .	»	35
2.5.2 Le fonti normative	»	36
2.6 L'impatto economico-finanziario degli incentivi fiscali	»	40
3. OSSERVAZIONI E PROPOSTE EMERSE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI	»	42
3.1 Agenzia delle entrate	»	42
3.2 Guardia di finanza	»	45
3.3 Rete professioni tecniche	»	46
3.4 Confedilizia	»	48
3.5 Notariato	»	50
3.6 Ordine dei commercialisti	»	53

3.7 Ance	Pag. 57
3.8 Uncem	» 60
3.9 Anci	» 62
3.10 Invimit	» 62
3.11 Confappi-Uppi-Federproprietà	» 64
3.12 Associazione master in diritto tributario	» 64
3.13 Agefis – Associazione geometri e fiscalisti	» 65
3.14 Professor Maurizio Leo	» 67
4. CONCLUSIONI	» 71
4.1 Sulla riforma del catasto	» 71
4.2 Sulla rigenerazione urbana e il contenimento del consumo di suolo	» 78
4.3 Equità, semplificazione e rilancio del settore	» 81
<i>BREVI NOTE CONCLUSIVE</i>	» 89
Allegato 1: Audizioni e missioni svolte nell’ambito del- l’indagine conoscitiva	» 92
Allegato 2: Il sistema catastale	» 94
Allegato 3: Composizione, attribuzioni e funzionamento delle nuove Commissioni censuarie	» 105
Allegato 4: Bozza di relazione sui principali contenuti del decreto attuativo della legge delega 11 marzo 2014, n. 23	» 112
Allegato 5: La tassazione immobiliare locale	» 137
Allegato 6: La fiscalità immobiliare in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna	» 148

1. LA COMMISSIONE DI VIGILANZA SULL'ANAGRAFE TRIBUTARIA

1.1. LE COMPETENZE ATTRIBUITE DALLA LEGGE

La Commissione parlamentare di vigilanza sull'anagrafe tributaria è stata istituita dall'articolo 2 della legge 27 marzo 1976, n. 60, che ha convertito - con modificazioni - il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria.

La Commissione è composta da undici membri designati dai Presidenti delle Camere e “ha il compito della vigilanza sull'anagrafe tributaria”.

Nel procedere alla formazione della Commissione, i Presidenti delle Camere assicurano, nel rispetto del criterio di proporzionalità disposto dai rispettivi Regolamenti, la rappresentanza del maggior numero di Gruppi parlamentari costituiti nei due rami del Parlamento.

Alla Commissione sono attribuiti dalla legge i seguenti compiti:

- vigilare sull'anagrafe tributaria¹;
- vigilare sulle procedure di affidamento dell'esecuzione e della conduzione tecnica del sistema informativo dell'amministrazione finanziaria²;
- effettuare indagini e ricerche, tramite consultazioni e audizioni di organismi nazionali e internazionali, dirette a valutare l'impatto delle soluzioni tecniche sugli intermediari incaricati di svolgere servizi fiscali tra contribuenti e amministrazioni³;
- esprimere un parere sulle attività svolte annualmente dall'anagrafe tributaria sugli obiettivi raggiunti nel corso dell'anno⁴;

¹ Articolo 2 della legge 27 marzo 1976, n. 60 (istitutiva della Commissione), che ha convertito - con modificazioni - il decreto-legge 30 gennaio 1976, n. 8, recante norme per l'attuazione del sistema informativo del Ministero delle finanze e per il funzionamento dell'anagrafe tributaria.

² Articolo 7, commi secondo e quinto, del decreto-legge 30 settembre 1982, n. 688, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 novembre 1982, n. 873.

³ Articolo 2-bis della legge n. 60 del 1976, aggiunto dal comma 58 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296.

⁴ *Ibidem*.

- effettuare indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando sui sistemi informativi ad essi riferibili⁵.

1.2 METODOLOGIA DI LAVORO E OBIETTIVI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

La Commissione, costituitasi il 24 gennaio 2019, ha convenuto sull'opportunità di effettuare indagini conoscitive di durata relativamente breve, al fine di svolgere i propri lavori sempre rimanendo legata all'attualità politica.

Dall'esame delle possibili questioni di interesse della Commissione, l'Ufficio di presidenza integrato dai rappresentanti dei gruppi ha ritenuto di procedere, in conformità al disposto dell'articolo 2 della legge 27 marzo 1976, n. 60, istitutiva della Commissione, che prevede che essa effettui “*indagini conoscitive e ricerche sulla gestione dei servizi di accertamento e riscossione dei tributi locali, vigilando altresì sui sistemi informativi ad essi riferibili*”, a **un'indagine sulla mancata riforma del sistema estimativo del catasto dei fabbricati**.

Gli estimi catastali, fermi nella loro definizione al 1939 e, nella loro determinazione, al 1991, avrebbero infatti dovuto essere riformati, a seguito della legge delega 11 marzo 2014, n. 23, che è invece rimasta di fatto incompiuta, trovando solo parziale attuazione nel decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198. Tale provvedimento, nel ridefinire le competenze e la composizione delle commissioni censuarie locali e della commissione censuaria centrale, ha a queste attribuito compiti specifici nel progetto di riforma. Tuttavia tali commissioni, per ragioni che si esporranno in seguito, non sono state ancora insediate.

L'Ufficio di presidenza della Commissione ha poi individuato un secondo filone dell'indagine conoscitiva, relativo al contenimento del **consumo del suolo e al riuso del suolo edificato**, materia oggetto di un disegno di legge governativo, approvato nella scorsa legislatura solo in prima lettura alla Camera, mirato a tutelare le aree agricole, incentivare la rigenerazione urbana attraverso regimi fiscali di vantaggio, semplificare la riqualificazione e favorire l'efficienza energetica del costruito attraverso demolizioni e ricostruzioni. La materia

⁵ Articolo 6, comma 1, della legge 5 maggio 2009, n. 42. Indagini conoscitive erano disposte dalla Commissione, prima dell'entrata in vigore di tale norma, in forza dei Regolamenti parlamentari.

è attualmente oggetto di vari progetti di legge all'esame delle due Camere, e ha trovato una prima disciplina, sia pur solo embrionale, attraverso alcuni incentivi per le valorizzazioni edilizie introdotti dal c.d. decreto crescita⁶, che prevedono rispettivamente: un regime di tassazione agevolata per incentivare gli interventi su vecchi edifici, allo scopo di conseguire classi energetiche elevate e nel rispetto delle norme antisismiche; l'estensione delle detrazioni del sisma *bonus* anche agli immobili situati nelle zone classificate a rischio sismico 2 e 3; ulteriori incentivi per gli interventi di efficienza energetica e contro il rischio sismico. Il tema, che merita l'attenzione del legislatore, potrà essere adeguatamente disciplinato – sempre come emerso dal dibattito in Ufficio di presidenza della Commissione – solo se accompagnato da mirate **disposizioni anche di natura fiscale**. Inoltre, essendo la materia urbanistica di competenza regionale, è stata evidenziata la necessità di individuare elementi unitari e di coordinamento.

In conclusione, l'indagine conoscitiva è stata pensata anche per approfondire il tema della **fiscalità immobiliare nel suo complesso**, un settore spesso oggetto di interventi legislativi frammentari, di riforme iniziate e non concluse, che meriterebbe una visione più organica, anche considerando il valore che la proprietà immobiliare ha nel comune sentire del Paese. Il tema della fiscalità immobiliare, sempre secondo l'analisi svolta in seno all'Ufficio di presidenza, dovrebbe essere affrontato in un'ottica che da un lato persegua un **principio di equità** in relazione alla effettiva capacità contributiva dei cittadini e all'effettivo valore degli immobili, dall'altro promuova anche lo **sviluppo del settore immobiliare**. A tal fine, si è ritenuto di dover concentrare l'attenzione sui possibili interventi di **leva fiscale**, valorizzando ad esempio politiche quali l'estensione degli incentivi previsti per le ristrutturazioni edilizie, l'ecobonus e il bonus antisismico, dando loro una prospettiva di lunga durata in luogo dell'incertezza legata a provvedimenti da riconfermare di anno in anno.

In parallelo si è evidenziata la necessità di dare impulso all'amministrazione finanziaria affinché persegua nella sua azione il **principio della semplificazione**, con particolare riferimento alle molteplici banche dati in essere, spesso gestite da soggetti diversi per la rispettiva parte di competenza, con un aggravio di adempimenti per il contribuente e farraginosità nelle informazioni da reperire.

⁶ V. articoli 7, 8 e 10 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

L'indagine conoscitiva, sul cui svolgimento è stata acquisita l'intesa dei Presidenti delle Camere, reca quindi il titolo **“per una riforma della fiscalità immobiliare: equità, semplificazione e rilancio del settore”**, formula che intenderebbe ricomprendere l'auspicio di una riforma che consideri i vari aspetti sociali, economici e di rilancio del settore edilizio, legati sia al tema della riforma degli estimi, che del consumo del suolo, che della fiscalità immobiliare nel suo complesso.

L'indagine conoscitiva è stata deliberata dalla Commissione il 6 marzo 2019 ed è stato stabilito un termine di durata di 6 mesi.

Sono state svolte complessivamente 12 sedute, nel corso delle quali sono stati auditi rappresentanti di autorità pubbliche, ordini professionali, associazioni ed esperti del settore, per il cui elenco si veda l'allegato 1 alla presente Relazione. E' stata inoltre svolta una missione conoscitiva presso la SOGEI.

Il programma dell'indagine conoscitiva è stato elaborato per acquisire, oltre al punto di vista delle autorità istituzionali preposte alla gestione delle entrate finanziarie, del catasto, delle banche dati e al contrasto all'evasione e all'elusione fiscale, anche il fondamentale contributo dei rappresentanti delle associazioni di categoria che, secondo la rispettiva esperienza e competenza, hanno fornito nell'ambito delle rispettive audizioni elementi per poter delineare un quadro di conoscenza ed indicazioni di carattere normativo della materia (vedi *infra* capitolo 3), che vengono ora messi a disposizione del Parlamento attraverso il presente documento conclusivo.

L'indagine conoscitiva, il cui termine di 6 mesi scadeva il 6 settembre, è stata prorogata dapprima fino al 15 ottobre 2019, per consentire l'approvazione del documento finale, che si voleva fosse preceduta da un'audizione del rappresentante del Ministero dell'economia. Essendo intervenuta la crisi di governo durante la pausa estiva, l'Ufficio di presidenza della Commissione ha ritenuto di rinviare ancora il termine di conclusione al 31 gennaio 2020. E' sembrato infatti opportuno valorizzare il lavoro svolto dalla Commissione con ulteriori audizioni di esponenti della nuova compagine governativa, al fine di condividerne l'impostazione. L'audizione del Ministro dell'economia e delle finanze, Roberto Gualtieri, si è svolta il 30 gennaio 2020.

2. I TEMI DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

2.1 I BENI IMMOBILI IN ITALIA

Tutela giuridica dell'abitazione privata

La proprietà privata si configura nel nostro ordinamento come un diritto assoluto dotato di tutela costituzionale, segnatamente dagli articoli 42 e 47 della Costituzione: in base all'articolo 42 la proprietà privata è infatti riconosciuta e garantita dalla legge che ne determina i modi d'acquisto, di godimento e i limiti allo scopo di renderla accessibile a tutti. Si tratta di un bene-interesse fondamentale che va tutelato proprio in virtù della funzione che svolge per la collettività. Con specifico riferimento alla casa, l'articolo 47 della stessa Carta costituzionale sancisce che «La Repubblica [...] favorisce l'accesso del risparmio popolare alla proprietà dell'abitazione».

Famiglie, abitazioni e patrimonio immobiliare⁷

Poco più del 70% delle famiglie residenti (quasi 19 milioni) vive in una casa di proprietà, mentre poco meno del 20% vive in abitazioni in affitto o sub-affitto. Il restante 10% circa vive in abitazioni per le quali risulta avere un titolo di usufrutto o altro titolo.

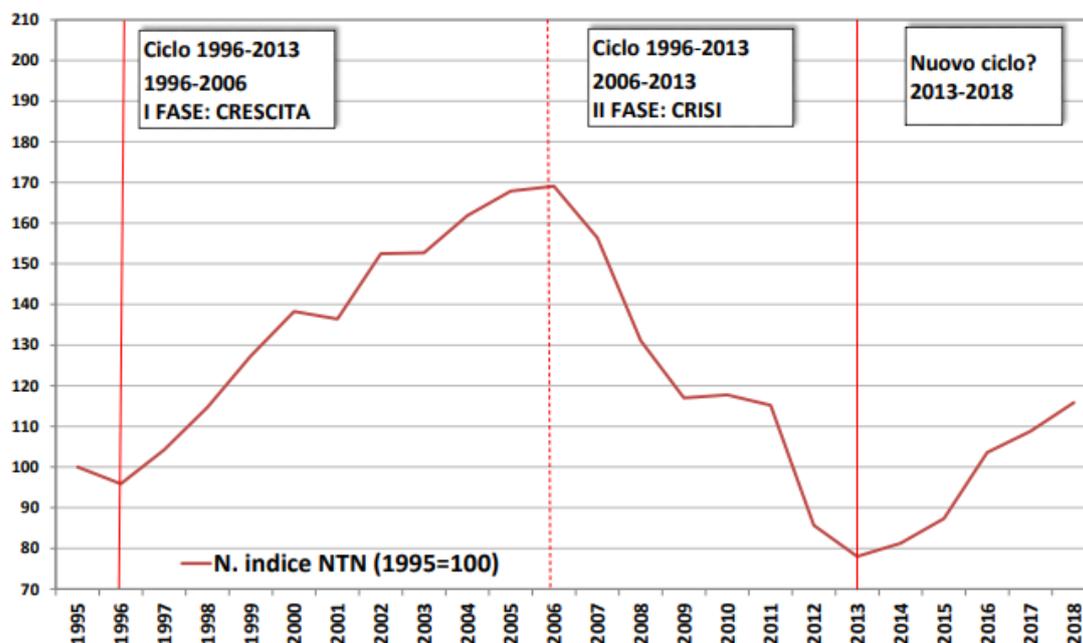
Le abitazioni, con un valore nominale complessivo di 5.246 miliardi di euro nel 2017, costituiscono la metà della ricchezza delle famiglie italiane, che detengono il 92 per cento dell'intero patrimonio residenziale del Paese.

Le spese destinate all'abitazione rappresentano, in raffronto alla spesa complessiva per consumi delle famiglie: il 32,3% per le famiglie in affitto; il 12,7% per le famiglie proprietarie; l'11,5% per quelle in usufrutto.

Il mercato immobiliare italiano

Il [Rapporto immobiliare 2018](#) elaborato dall'OMI - Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate, in collaborazione con l'Associazione bancaria italiana (ABI), illustra gli andamenti ciclici del mercato immobiliare nel periodo 1995-2018, attraverso la seguente tabella.

⁷ Dati forniti alla Commissione dall'Istat.

Abitazioni compravendute in Italia dal 1995⁸

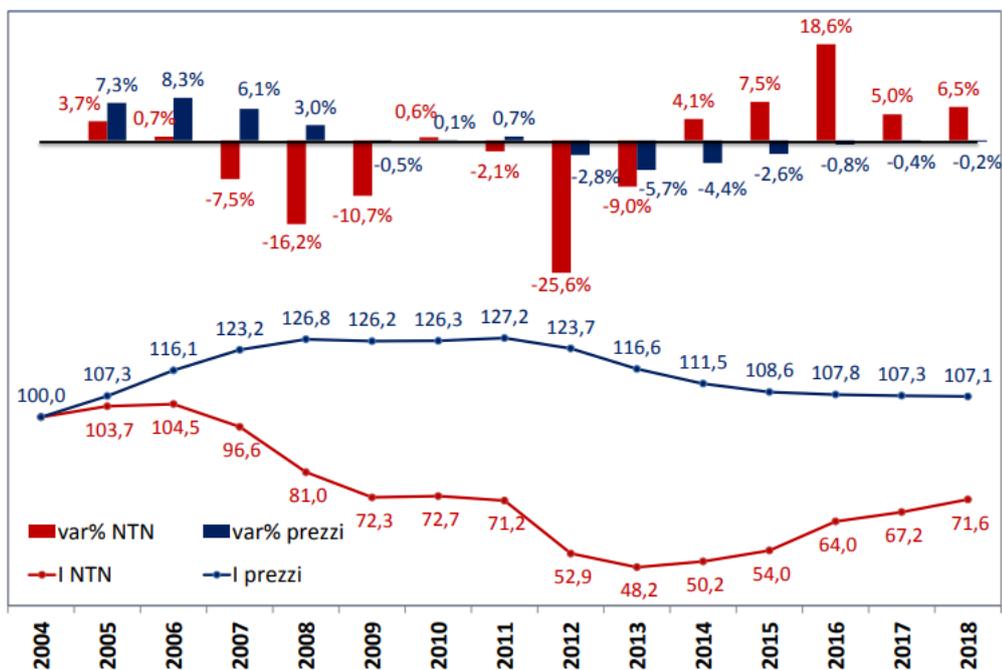
Come si può osservare, ponendo un indice con base a 100 nell'anno 1995, si registra un costante periodo di crescita che raggiunge il picco nel numero di compravendite nell'anno 2006, in cui l'indice tocca il valore di 169; ne segue un ciclo di crisi che tocca il punto più basso nel 2013, in cui l'indice è pari a 78 (la metà dell'anno 2006). Dal 2014, infine, si registra una inversione di tendenza, con una ripresa che prosegue ancora oggi.

I prezzi delle abitazioni

Gli andamenti dei prezzi non hanno seguito quelli delle compravendite, almeno nel più recente periodo: dalla medesima fonte si rileva che la flessione dei prezzi è avvenuta a partire dal 2012 e prosegue ancora nel 2018, come illustrato nella sottostante tabella, che evidenzia come la ripresa del mercato, partita nel 2016, abbia solo rallentato la discesa dei prezzi, non riuscendo ancora a invertirne la tendenza.

⁸ NTN = numero di transazioni normalizzate (per "normalizzato" viene inteso, per esemplificare, che nel caso di tre transazioni aventi per oggetto rispettivamente 1/3, 1/3, e 1 del diritto di proprietà di un immobile, il numero di transazioni contate non è 3, bensì 1,667).

Indice dei prezzi e delle compravendite di abitazioni dal 2004⁹



⁹ *Ibidem.*

Il catasto

Il catasto italiano, inventario dei beni immobili presenti nel territorio nazionale, è costituito dal *Catasto Terreni*, comprendente l'elenco di tutti i terreni di natura agricola o comunque inedificati, e il *Catasto Edilizio Urbano*, costituito dalle costruzioni di natura civile, industriale e commerciale.

Il sistema informativo catastale, curato dall'Agenzia delle entrate, è costituito da quattro archivi correlati tra loro: l'archivio cartografico; l'archivio censuario del Catasto Terreni; l'archivio censuario del Catasto Edilizio Urbano; l'archivio delle planimetrie degli immobili urbani.

Il modulo inventariale di base del Catasto Edilizio Urbano (che più interessa nel quadro dell'indagine conoscitiva) è rappresentato dall'*unità immobiliare urbana*, definita dalla norma come porzione di fabbricato (ad esempio un'abitazione, un negozio, un ufficio, ecc.), intero fabbricato (ad esempio un ospedale, un albergo, ecc.) o un insieme di fabbricati (ad esempio un'industria), ovvero area urbana, suscettibile di autonomia funzionale e reddituale.

Le unità immobiliari urbane, ai fini del calcolo di redditività, sono classificate secondo: **categorie** (che, secondo la destinazione d'uso, vanno da A a F); **classi di redditività** (espressa solo per le unità immobiliari censite in una delle categorie A, B e C), che esprimono, giustappunto, differenti livelli di potenzialità reddituale; **consistenza**, che per le unità immobiliari urbane, censite nelle categorie del gruppo A, è espressa in numero di vani nonché, in sede di eventuale aggiornamento catastale, in metri quadrati di superficie lorda; **rendita catastale**, che è definita come la rendita lorda media ordinaria ritraibile previa detrazione delle spese di riparazione, manutenzione di ogni altra spesa o perdita eventuale (RD 652/1939, art. 9).

Per un approfondimento sul sistema catastale si rinvia all'allegato 2 al presente documento.

2.2 LE BANCHE DATI

Le banche dati relative alla fiscalità immobiliare sono parte integrante del Sistema informativo della fiscalità - SIF. Esse sono costituite essenzialmente da: banca dati del catasto edilizio urbano, dichiarazioni dei redditi Unico e 730, dichiarazioni IVA, atti del registro (compravendite, successioni, donazioni e locazioni), versamenti IMU-TASI, quotazioni OMI (rilevate dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate), dati Istat e

certificati consuntivi dei consumi, banca dati sugli immobili pubblici del Dipartimento del tesoro.

Il SIF è un **sistema integrato di banche dati** in materia tributaria e finanziaria, finalizzato **alla condivisione, al costante scambio e alla gestione coordinata** delle informazioni in materia di fisco, catasto, processo tributario telematico, demanio, giochi, dogane, per l'analisi e il monitoraggio della pressione fiscale e dell'andamento dei flussi finanziari. Le banche dati che il SIF detiene e gestisce costituiscono la base informativa per l'erogazione di numerosissimi servizi, i cui destinatari possono essere i dipendenti dell'amministrazione fiscale, ovvero utenti esterni all'amministrazione, quali cittadini, professionisti, imprese e altre amministrazioni.

È stato evidenziato che uno dei campi di applicazione più importanti del SIF è quello relativo alla **fiscalità immobiliare**. **Le unità immobiliari censite nella banca dati risultano essere oltre 67 milioni**, di cui oltre **58 milioni** di proprietà delle **persone fisiche**, **8 milioni** di proprietà di persone **non fisiche** e circa **1,5 milioni con proprietà mista**.

Dal 2008 il Dipartimento delle finanze e l'Agenzia delle entrate hanno avviato un progetto volto a costituire e aggiornare la banca dati immobiliare integrata attraverso tre fasi principali: **1. assegnazione di un utilizzo agli immobili censiti nel catasto edilizio urbano; 2. analisi socio-economiche e fiscali sui proprietari degli immobili sia persone fisiche che persone non fisiche** (informazioni desumibili dalle dichiarazioni dei redditi); **3. analisi sul flusso delle locazioni e sui trasferimenti** sia *inter vivos* sia *mortis causa*.

Al fine di effettuare valutazioni sulle proprietà immobiliari di persone fisiche ed analizzarne la composizione, si è **proceduto a confrontare l'universo dei contribuenti Irpef, oltre 40 milioni, con il totale di proprietari di immobili persone fisiche** (circa **31,8 milioni** di cui 25,8 milioni proprietari che presentano la dichiarazione dei redditi e 6 milioni di proprietari senza dichiarazione). Per ogni proprietario è stato ricostruito il numero di immobili posseduti in base alla categoria immobiliare e al possesso, integrando queste informazioni con i dati reddituali del soggetto.

Infine con riferimento all'integrazione della banca dati con i trasferimenti immobiliari, gli atti di locazione, compravendite, donazioni e successioni riferiti all'anno 2016 sono stati associati allo stock immobiliare per ciascun contribuente proprietario e, ove possibile, per singolo immobile. In tal modo si è potuto ricostruire un archivio statistico integrato con le

evidenze degli atti e dei soggetti coinvolti (dante/avente causa, inquilino/proprietario) ai fini delle **specifiche analisi sui flussi immobiliari e sulla relativa fiscalità**.

Lo sviluppo della banca dati immobiliare integrata ha consentito al Dipartimento delle finanze di predisporre analisi utili per le **valutazioni di impatto della tassazione immobiliare, in particolare quella locale**, e alla definizione del quadro dei rapporti finanziari con gli enti territoriali, nell'ambito del federalismo municipale (d.lgs. n. 23 del 2011) e in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione.

Attualmente il SIF, per ciò che attiene agli immobili, presenta una frammentarietà dovuta alla sussistenza di due aree gestite in forma separata: una contiene i dati di tipo catastale e di natura "oggettiva", l'altra quelli di natura "soggettiva", concernente i dati dei Servizi di Pubblicità Immobiliare (la ex Conservatoria dei Registri Immobiliari).

Anche allo scopo di razionalizzare il sistema, oltre per finalità di contrasto all'evasione ed elusione fiscale nel settore immobiliare, il legislatore ha introdotto, con l'art. 19 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, l'Anagrafe Immobiliare Integrata. Tale strumento, non ancora oggi pienamente realizzato, ha infatti l'obiettivo primario della completa integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia delle entrate fin qui gestite in forma separata. L'Anagrafe Immobiliare Integrata dovrebbe quindi dar vita a un inventario completo e uniforme del patrimonio immobiliare italiano, a supporto della fiscalità immobiliare, che integri la corretta individuazione dell'oggetto (l'immobile) con il soggetto (il titolare di diritti reali)¹⁰.

L'Anagrafe Immobiliare Integrata è costituita da due componenti in corso di sviluppo:

- il Sistema integrato del Territorio (SIT), che costituisce il nuovo catalogo nazionale degli immobili, evoluzione del sistema informativo catastale verso un modello georeferenziato, basato sul sistema cartografico, specializzato per la gestione delle informazioni oggettive degli immobili, quali la classificazione, la descrizione, il valore fiscale, e la geo-localizzazione sul territorio, nonché i valori medi di mercato necessari alla verifica e all'aggiornamento del valore fiscale;
- l'Anagrafe dei Titolari (AdT), che permette di definire la corretta identificazione dei soggetti titolari di diritti reali sugli immobili, ai fini fiscali, anche attraverso analisi socio-economiche e

¹⁰ Al riguardo va segnalato che già nel 1999, con l'art. 64 del D.lgs. n. 300, veniva attribuito all'Agenzia delle entrate il "compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale sviluppando, anche ai fini della semplificazione dei rapporti con gli utenti, l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni ed iscrizioni in materia di diritti sugli immobili [...]".

fiscali sui proprietari degli immobili, sia persone fisiche che persone non fisiche, le cui informazioni sono desumibili dalle dichiarazioni dei redditi.

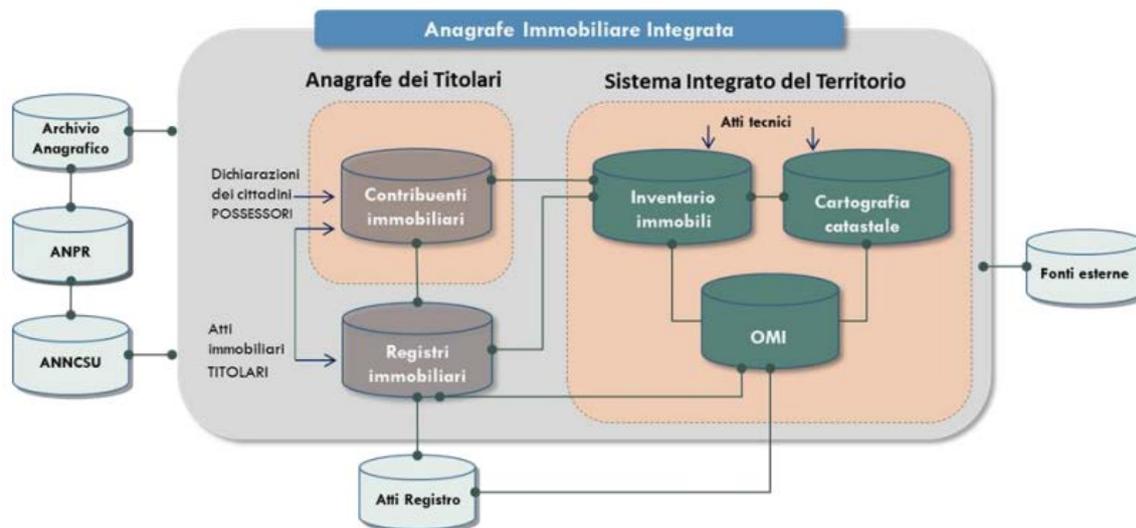
L’Agenzia delle entrate, come riferito alla Commissione dal direttore Antonino Maggiore¹¹, per svolgere la propria missione istituzionale a supporto della fiscalità immobiliare per la corretta individuazione degli oggetti (gli immobili), con la relativa base imponibile, nonché dei soggetti titolari dei diritti reali in quanto soggetti d’imposta, ha già realizzato ad uso interno una piattaforma informatica, basata sulla cartografia catastale vettoriale a grande scala a copertura nazionale, che viene tenuta costantemente aggiornata e può essere valorizzata anche per scopi diversi dalla stessa fiscalità. I livelli informativi attualmente previsti – precisa il direttore Maggiore – sono la cartografia catastale, le particelle, i fabbricati, le unità immobiliari urbane e le relative planimetrie, i grafi stradali, le ortofoto, le zone OMI. La piattaforma dovrà essere arricchita da informazioni provenienti da altre fonti di dati di fuori dominio, in un’ottica di fruibilità del patrimonio di conoscenza anche esterne all’Agenzia delle entrate, di collaborazione con gli enti istituzionali preposti alla *governance* del territorio.

Come riferito sul tema dinanzi alla Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale dal direttore centrale *pro-tempore* del catasto, cartografia e pubblicità immobiliare dell’Agenzia delle entrate, ingegner Franco Maggio, in occasione dell’[audizione svolta il 12.4.2017](#)¹², “la completezza e la coerenza delle informazioni è peraltro anche necessaria per predisporre la banca dati integrata a un eventuale avvio del processo di revisione degli estimi urbani per il riconoscimento dell’immobile e l’attribuzione della nuova rendita/valore”.

In tale contesto l’ingegner Maggio ha prodotto i grafici sotto riportati, che appaiono utili ad illustrare in sintesi l’articolato processo di integrazione di dati in argomento.

¹¹ [V. resoconto stenografico n. 1 del 20 marzo 2019.](#)

¹² Pubblicata anche in allegato al [resoconto stenografico n. 109 del 12 aprile 2019](#) della Commissione parlamentare per l’attuazione del federalismo fiscale.

*Legenda:*

ANPR: Anagrafe nazionale della popolazione residente

ANNCUSU: Archivio nazionale dei numeri civici e delle strade urbane

Atti tecnici: atti di aggiornamento catastale (DOCFA/PREGEO)

Atti Registro: atti notarili e titoli di trasferimento

Fonți esterne: altre banche dati gestite da enti diversi (Regioni, Comuni, ecc.)

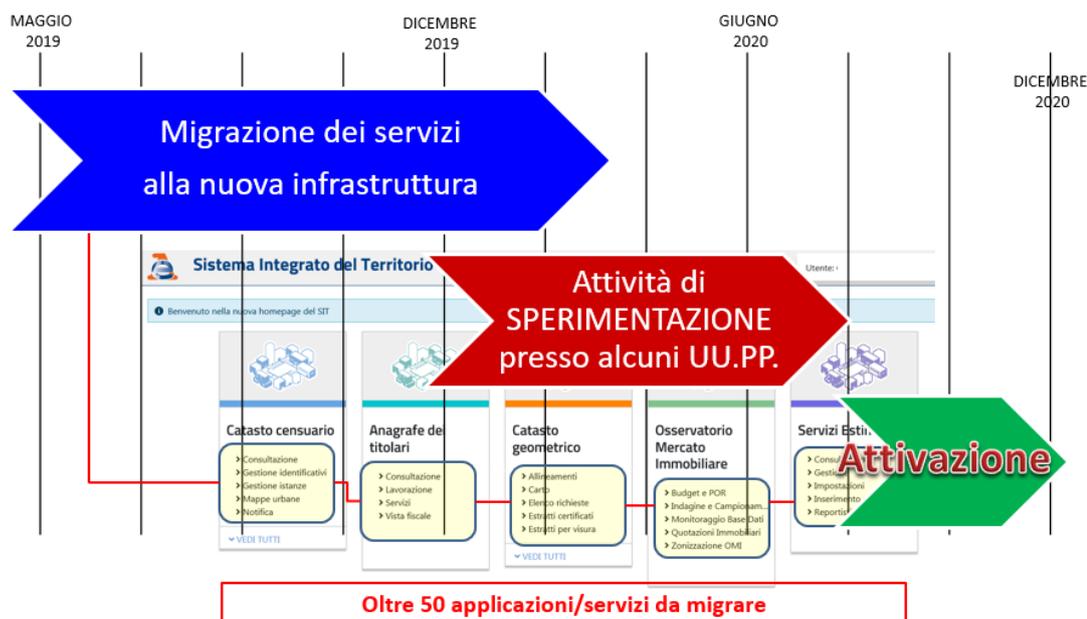
La circostanza per cui l'Anagrafe Immobiliare Integrata non ha ancora superato lo stadio sperimentale risulta dovuta – sulla base di ulteriori elementi di conoscenza acquisiti dalla Commissione presso l'Agenzia delle entrate – all'insufficiente aggiornamento delle banche dati di cui essa consta. La consultazione integrata, infatti, può dare un risultato positivo solo per gli immobili le cui intestazioni siano riferibili agli atti registrati dopo l'informatizzazione dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare, avviata alla fine degli anni '80 e completata alla fine degli anni '90. A ciò si aggiunge la criticità rappresentata dai disallineamenti cartografici¹³.

Il livello di aggiornamento delle banche dati è, tuttavia, progressivamente migliorato nel tempo per effetto di una costante attività di bonifica, giunta a uno stadio tale da far ritenere che l'Anagrafe Immobiliare Integrata sia in grado, per la fine del 2020, di poter essere pienamente adottata sul tutto il territorio nazionale, in linea con il seguente cronoprogramma, graficamente

¹³ Per disallineamenti cartografici ci si riferisce ai fabbricati a cui risultano attribuiti sulla mappa del Catasto urbano dati identificativi (foglio e particella) differenti da quelli attribuiti, nella mappa del Catasto terreni, al terreno ad esso sottostante. Ciò è dovuto alla circostanza per cui i due archivi erano gestiti fino agli anni '70 in forma del tutto separata. La regola oggi vigente prevede che ad ogni fabbricato sia attribuito il solo identificativo già risultante nel Catasto terreni. In tal senso è corso da tempo l'attività di bonifica dei dati da parte dell'Agenzia delle entrate.

rappresentato dall’Agenzia delle entrate nel corso della visita istituzionale svolta dalla Commissione alla SOGEI il 24 luglio 2019.

IL CRONOPROGRAMMA PER COMPLETARE IL SISTEMA



2.3 LA RIFORMA DEL 2015 PER LA REVISIONE DEL SISTEMA ESTIMATIVO DEL CATASTO DEI FABBRICATI

La legge 11 marzo 2014, n. 23, in materia di revisione del sistema fiscale, delegava il Governo ad attuare con decreti legislativi una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati in tutto il territorio nazionale, attribuendo a ciascuna unità immobiliare il relativo valore patrimoniale e la rendita. In tale contesto giova segnalare che in data 2 luglio 2019 il Consiglio dell’Unione Europea ha formulato nei confronti dell’Italia una raccomandazione nella quale, fra l’altro, invita a riformare “i valori catastali non aggiornati” ([Raccomandazione n. 10165/19](#)).

2.3.1 LA LEGGE DELEGA

Tra i principi e criteri direttivi per la determinazione del valore catastale, la menzionata legge delega n. 23 del 2014 indicava, in particolare, di:

- assicurare il coinvolgimento dei comuni nel processo di **revisione delle rendite**, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti;
- utilizzare il **metro quadrato come unità di consistenza**, specificando i criteri di calcolo della superficie dell'unità immobiliare;
- 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;
- prevedere, per le unità immobiliari riconosciute di interesse storico o artistico, adeguate riduzioni del valore patrimoniale e della rendita, alla luce dei più gravosi oneri di manutenzione e conservazione;
- assicurare la cooperazione tra l'Agenzia delle entrate e i comuni, con particolare riferimento alla raccolta e allo scambio delle informazioni necessarie all'elaborazione dei valori patrimoniali e delle rendite, potenziando e semplificando la possibilità di accesso da parte dei comuni, dei professionisti e dei cittadini ai dati catastali e della pubblicità immobiliare;
- garantire la trasparenza del processo di revisione del sistema estimativo tramite la pubblicazione delle funzioni statistiche da adottare e delle relative note metodologiche ed esplicative;
- garantire **l'invarianza del gettito** delle imposte correlate alle stime di valori patrimoniali e rendite, prevedendo, contestualmente all'introduzione dei nuovi valori, la **modifica delle relative aliquote impositive**, delle eventuali deduzioni, detrazioni o franchigie, al fine di evitare un aggravio del carico fiscale, che si tratti di imposte sui redditi, sui trasferimenti, o ai tributi locali;
- **ridefinire le competenze delle commissioni censuarie**, in particolare attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflative del contenzioso;
- prevedere, in aggiunta alle necessarie forme di tutela giurisdizionale, particolari e appropriate **misure di tutela anticipata del contribuente in relazione all'attribuzione delle nuove rendite**, anche nella forma dell'autotutela amministrativa;
- aggiornare i trasferimenti perequativi ai comuni;
- per le unità immobiliari colpite da eventi sismici o da altri **eventi calamitosi**, prevedere **riduzioni del carico fiscale** che tengano conto delle condizioni di inagibilità o inutilizzabilità determinate da tali eventi.

2.3.2 LA PARTE ATTUATA DELLA DELEGA. LE NUOVE COMMISSIONI CENSUARIE

La delega fiscale, il cui termine di esercizio è scaduto il 27 giugno 2015, è stata attuata solo con riferimento alla ridefinizione delle competenze e del funzionamento delle commissioni censuarie, tramite il decreto legislativo n. 198 del 2014, che ha loro affidato, fra l'altro, il nuovo compito di validare le funzioni statistiche utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nell'ambito della revisione generale del sistema estimativo del catasto dei fabbricati. Per una più ampia esposizione del contenuto del decreto si rinvia all'allegato 3 al presente documento.

2.3.3 LA PARTE INATTUATA DELLA DELEGA. LA RIFORMA DEL SISTEMA ESTIMATIVO

Quanto alla parte inattuata della delega, la Commissione ha acquisito dall'Agenzia delle entrate una corposa documentazione contenente una bozza di relazione, corredata a sua volta da sei allegati, a suo tempo elaborata ai fini della stesura di un ulteriore decreto legislativo concernente, giustappunto, la disciplina del nuovo sistema estimativo del catasto dei fabbricati. Di detta documentazione, che è riportata all'allegato 4 al presente documento, è di seguito resa una sintesi.

Fondamenti del sistema estimativo

Fra gli elementi che caratterizzavano il nuovo sistema estimativo del catasto dei fabbricati vi era la qualificazione delle unità immobiliari produttive secondo categorie catastali ordinarie ("O") e speciali ("S"), nonché sull'articolazione del territorio in uno o più ambiti territoriali, in relazione alle caratteristiche del mercato immobiliare di riferimento. Ne derivava, principalmente, la scomparsa della rigida distinzione fra abitazioni di lusso (categorie A1 – abitazioni di tipo signorile; A8 – abitazioni in ville; A9 - castelli, palazzi di eminente pregio artistico o storico), a cui si associava un regime di tassazione più gravoso, e le altre tipologie di abitazioni (civili, popolari, ecc.), che godevano invece di un regime agevolato laddove si trattasse di prima casa di abitazione.

Da ciò discendeva la necessità di determinare, per poterne preservare il connesso gettito fiscale, nuovi criteri per l'individuazione delle abitazioni aventi caratteristiche di lusso in sostituzione delle menzionate categorie catastali A1, A8 e A9¹⁴.

Il processo estimativo

Una ulteriore caratteristica del nuovo catasto delineato dalla legge delega sopra citata era che, differentemente da oggi, non si doveva pervenire soltanto alla stima della rendita (reddito netto), ma anche del valore patrimoniale, al fine di superare per una serie di imposte (registro, IMU, successione) il ricorso a rivalutazioni e coefficienti moltiplicativi della rendita distinti per categoria, che producono ulteriori iniquità tra i contribuenti. Nello specifico, per le unità immobiliari produttive ordinarie, i criteri della norma delega soppiantavano l'attuale sistema basato sulla determinazione dei quadri tariffari, dell'attribuzione di una classe e della determinazione della consistenza che, per esempio, per abitazioni e uffici fa riferimento al numero di vani. Pertanto, il processo estimativo, in base ai detti nuovi criteri, avrebbe dovuto fare riferimento alla superficie espressa in metri quadrati, alle caratteristiche posizionali ed edilizie, anche rispetto al fabbricato, e all'uso di funzioni statistiche per la determinazione del valore patrimoniale e della rendita. Laddove non fosse stato possibile determinare le funzioni statistiche (per questioni di significatività statistica – numerosità del campione insufficiente, coefficienti non significativi, ecc.) per la determinazione del valore patrimoniale, si prevedeva che il processo estimativo fosse determinato mediante stima diretta. Analogamente, qualora non fosse stato possibile il ricorso a funzioni statistiche per la determinazione della rendita, per l'assenza di un consolidato mercato delle locazioni, si prevedeva che la stessa venisse determinata con l'utilizzo di specifici saggi di redditività media da applicare al valore patrimoniale. La tendenza, soprattutto per la stima dei valori patrimoniali, era quella di utilizzare al massimo le funzioni statistiche.

Per le unità immobiliari produttive speciali, invece, la determinazione del valore patrimoniale e della rendita dovevano avvenire mediante stima diretta, con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna categoria catastale.

¹⁴ Un criterio che voglia presentare analogia col precedente pare debba basarsi sui parametri del valore patrimoniale e/o della rendita; uno che si basi, invece, sulla complessiva capacità reddituale del contribuente sembrerebbe maggiormente aderente, per definizione, al principio della capacità contributiva.

La determinazione dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari produttive ordinarie

Il valore patrimoniale e la rendita delle unità immobiliari produttive ordinarie erano assegnati per effetto del prodotto della consistenza per il valore patrimoniale e la rendita unitari – definiti sulla base delle caratteristiche posizionali ed edilizie dell’immobile – e delle correlate funzioni statistiche.

Ai valori così determinati sarebbe stata poi applicata una percentuale di abbattimento con lo scopo di evitare che, per singole unità immobiliari, potessero attribuirsi estimi superiori al valore di mercato.

Di seguito si entra nel merito dei tre elementi cardine del processo estimativo: *consistenza, caratteristiche delle unità immobiliari e funzioni statistiche*.

Consistenza delle unità immobiliari produttive ordinarie

La consistenza era data dalla superficie espressa in metri quadrati. Era comunque prevista anche la possibilità di determinare una superficie convenzionale, sulla base delle superfici medie dei vani.

Caratteristiche delle unità immobiliari produttive ordinarie

A titolo esemplificativo si illustrano di seguito le caratteristiche posizionali ed edilizie delle sole abitazioni residenziali, i cui elementi erano in gran parte comuni alle altre tipologie di unità immobiliari ordinarie:

1. *Intorno*: caratteristica posizionale, di tipo qualitativo, rilevata a livello di fabbricato. Individua la qualità dell’ambito territoriale di prossimità del fabbricato in cui è ubicata l’unità immobiliare, in relazione alla possibile diversa specifica connotazione territoriale, rispetto ai caratteri di omogeneità sui quali è stata delimitata la zona OMI, che scaturisce dalla dotazione di servizi pubblici, di servizi commerciali, di trasporti pubblici, di verde pubblico, di parcheggi, ovvero dalla presenza di fattori di particolare pregio o degrado urbanistico ambientale. Può essere qualificato come *ricercato, ordinario o degradato*.
2. *Tipologia edilizia*: caratteristica edilizia, di tipo qualitativo, rilevata a livello di fabbricato. Individua una serie di caratteri originari del fabbricato in cui è ubicata l’unità immobiliare,

- come la distribuzione degli spazi, la qualità architettonica, la qualità dei materiali e delle finiture, la dotazione e il pregio delle parti comuni. Può essere qualificata come *signorile, civile o economica*.
3. *Stato di conservazione*: caratteristica edilizia, di tipo qualitativo, rilevata a livello di fabbricato. Individua lo stato di conservazione complessivo del fabbricato in cui è ubicata l'unità immobiliare, con riguardo alle strutture, alle facciate, agli infissi esterni e alle parti comuni in genere. Può essere qualificato come *ottimo, normale o pessimo*.
 4. *Ascensore*: presenza o meno dell'ascensore nel fabbricato.
 5. *Superficie*: consistenza in metri quadri della singola unità immobiliare.
 6. *Piano*: il piano al quale è ubicata l'unità immobiliare, che può essere qualificato come *alto* quando è posto dal primo in su, o *basso* quando è al di sotto del primo piano.
 7. *Affaccio*: caratteristica posizionale, di tipo qualitativo, rilevata a livello di singola unità immobiliare. Individua la presenza, o meno, di affacci su vie, piazze e bellezze naturali di particolare pregio. Può essere qualificata come *pregiato o ordinario*.

Le rilevazioni delle predette caratteristiche avrebbero dovuto essere effettuate utilizzando le banche dati dell'Agenzia delle entrate, quelle dei Comuni e ogni altra fonte informativa disponibile, ovvero con indagini in sopralluogo o con tecniche di telerilevamento.

Era comunque prevista la possibilità di integrare la definizione delle caratteristiche stesse d'ufficio o su motivata proposta del Comune interessato, per i soli casi in cui l'insieme delle caratteristiche prefissate non consenta di determinare idonee funzioni statistiche.

Funzioni statistiche

Con la funzione statistica si determinavano il valore patrimoniale e la rendita, per metro quadro di superficie, di ciascuna unità immobiliare. In estrema sintesi tali valori, attribuiti con riferimento a ciascun segmento di mercato, sarebbero stati incrementati o ridotti in funzione delle caratteristiche posizionali o edilizie che le individuavano.

Una volta elaborate le funzioni statistiche da parte dell'Agenzia delle entrate, le risultanze sarebbero state trasmesse ai Comuni per eventuali osservazioni, in esito anche alle quali l'Agenzia stessa le avrebbe determinate e trasmesse alla Commissione censuaria locale territorialmente competente per la validazione. Questa avrebbe potuto non validarle formulando

osservazioni e l’Agenzia, in tal caso, avrebbe potuto conformarsi alle stesse o trasmettere gli atti alla Commissione censuaria centrale che avrebbe provveduto in via definitiva. Conseguitane la validazione, le funzioni statistiche sarebbero state pubblicate in Gazzetta Ufficiale.

Collaborazione Agenzia – Contribuenti e Categorie professionali

La collaborazione in titolo rappresentava un elemento distintivo della riforma. Consisteva in primo luogo nell’acquisizione diretta dei dati e delle informazioni sugli immobili da parte dei proprietari, essenzialmente per via telematica; in secondo luogo, consisteva nella previsione che l’Agenzia potesse impiegare, mediante apposite convenzioni senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (ovvero entro lo stanziamento fissato per l’attuazione della riforma), ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini e dai colleghi professionali.

Invarianza di gettito

Un principio fondamentale della legge delega consisteva nella previsione dell’invarianza di gettito, sia locale che centrale, di quei tributi la cui base imponibile è influenzata dai valori patrimoniali e redditi derivanti dai nuovi estimi catastali. Al riguardo la relazione riporta un’analisi estremamente dettagliata, per la quale si rinvia al più volte ricordato allegato 4 al presente documento (*v. in particolare il paragrafo 16 della bozza di relazione*).

Notifica e comunicazione degli estimi catastali

L’attribuzione del valore patrimoniale e della rendita, unitamente a ogni ulteriore dato attribuito a ciascuna unità immobiliare, sarebbe stata notificata mediante pubblicazione all’albo pretorio comunale per una durata non inferiore a novanta giorni. L’avvenuta affissione all’albo pretorio sarebbe stata resa nota con comunicati dell’Agenzia delle entrate, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale e resi disponibili presso gli uffici e sui siti internet dell’Agenzia e dei Comuni.

I termini per la proposizione di eventuali ricorsi dinanzi alla commissione tributaria provinciale sarebbero decorsi dopo centoventi giorni da detta data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale.

2.4 LA FISCALITÀ IMMOBILIARE

Gli immobili in Italia sono assoggettati a imposizione fiscale in varia forma: **imposta sul reddito** di cui sono produttivi; **imposta patrimoniale**; **tassa con riferimento a servizi**; **imposta per trasferimento** mediante atto tra vivi (donazione o compravendita) o successione ereditaria.

Il gettito della tassazione immobiliare è attualmente stimato nell'ordine di 40 miliardi di euro annui, dei quali le imposte di natura reddituale pesano per il 21 per cento, quelle di natura patrimoniale per il 49 per cento e quelle sui trasferimenti e sulle locazioni per il restante 30 per cento¹⁵. A tali somme va aggiunto il gettito di quasi 10 miliardi relativo alla tassa di gestione rifiuti, di pertinenza comunale¹⁶.

L'allegato 6 contiene una scheda illustrativa (*a cura del Servizio Biblioteca della Camera dei deputati*), sulla fiscalità immobiliare nei principali Paesi europei.

2.4.1 I TRIBUTI LOCALI

I **commi da 738 a 783 della legge di bilancio 2020** riformano l'assetto dell'imposizione immobiliare locale, sopprimendo la IUC (imposta unica comunale), unificando le due previgenti forme di prelievo (l'Imposta municipale propria, IMU, e il Tributo per i servizi indivisibili, TASI) e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo. **L'aliquota di base è fissata allo 0,86 per cento del valore della rendita risultante in catasto rivalutata del 5 per cento, moltiplicata per coefficienti a seconda della categoria di immobile**. Ulteriori aliquote sono definite nell'ambito di una griglia individuata con decreto del MEF.

Si evidenzia che, secondo la recente pubblicazione del MEF (Dipartimento delle finanze in collaborazione con l'Agenzia delle entrate) *Gli immobili in Italia-2019*, il gettito dell'IMU è stato pari nel 2018 a 18,7 miliardi e quello della TASI a 1,1 miliardi per un **ammontare complessivo di 19,8 miliardi**. Il gettito complessivo del 2018 risulta diminuito in misura significativa rispetto al 2012 (-4,9 miliardi di euro) per effetto delle numerose modifiche intervenute nella disciplina della tassazione immobiliare locale, con particolare riferimento all'esenzione dell'abitazione principale.

L'effetto principale delle norme in esame è dunque quello di eliminare la TASI. Viene prevista una sola forma di prelievo patrimoniale immobiliare che ricalca, in gran parte, la

¹⁵ Cfr. audizione del direttore dell'Agenzia delle entrate. [Resoconto stenografico n. 1 del 20 marzo 2019](#).

¹⁶ Fonte: Banca d'Italia, "[Questioni di Economia e Finanza](#)", ed. dicembre 2018.

disciplina IMU e, dunque, riprende l'assetto anteriore alla legge di stabilità 2014. Tale legge ha istituito l'Imposta Comunale Unica, IUC introducendo accanto all'IMU anche la TASI, componente del tributo legata all'erogazione dei servizi. Non viene significativamente innovata l'attuale disciplina dei tributi vigenti, che per molti aspetti è parallela, stanti le analogie nell'individuazione dei soggetti passivi, l'esenzione della prima casa non di lusso da TASI e IMU, nonché la sovrapponibilità di agevolazioni ed esenzioni.

Si ricorda che la disciplina riguardante la tassazione immobiliare locale è particolarmente complessa (per una trattazione dettagliata vedi l'Allegato 5). Essa è definita in numerosi provvedimenti – anche d'urgenza – succedutisi velocemente nel tempo, con largo uso di rinvii incrociati a provvedimenti anche risalenti (tra cui la disciplina dell'Imposta Comunale sugli Immobili – ICI, contenuta nel d.lgs. n. 504 del 1992). Ciò ha comportato inevitabili difficoltà conoscitive ed applicative sia per i contribuenti, sia per gli operatori fiscali.

In estrema sintesi, la legge di stabilità 2014 (articolo 1, commi 639 e segg. della legge n. 147 del 2013), ha abolito l'IMU sull'abitazione principale e su alcune fattispecie assimilate, nonché la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili, con contestuale introduzione di un'imposta unica comunale-IUC, le cui componenti erano: l'IMU, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali non di lusso; per la componente riferita ai servizi, il tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore, escluse le abitazioni principali, e la tassa rifiuti (TARI).

A decorrere dal 2016, con l'abolizione della TASI sull'abitazione principale anche per il detentore, tale imposta era diventata una duplicazione dell'IMU, perdendo di fatto il carattere di tributo diretto al finanziamento dei servizi.

Con la nuova disciplina si supera il complesso meccanismo di quantificazione dell'aliquota TASI, caratterizzato da un peculiare procedimento di interdipendenza con le aliquote dell'IMU, il quale imponeva che l'aliquota massima complessiva dell'IMU e della TASI non potesse superare i limiti prefissati per la sola IMU.

Ulteriore obiettivo delle norme, oltre all'invarianza di gettito, riguarda la semplificazione, che viene garantita attraverso l'immediata fruibilità delle aliquote applicabili per il calcolo dell'imposta e con una procedura assistita da parte dell'amministrazione centrale per la determinazione del tributo.

In primo luogo si abolisce (comma 738) l'imposta unica comunale (IUC) a decorrere dal 2020, ad eccezione della tassa sui rifiuti (TARI) e si ridisciplina l'imposta municipale propria (IMU) nei commi successivi.

Ai sensi del comma 739, l'IMU si applica in tutti i comuni del territorio nazionale, ferma restando, per la Regione Friuli-Venezia Giulia e per le Province autonome di Trento e di Bolzano l'autonomia impositiva prevista dai rispettivi Statuti.

Si ricorda che, in sostituzione dell'IMU e della TASI, nei comuni della Provincia autonoma di Bolzano è stata istituita l'imposta municipale immobiliare (IMI, Legge provinciale di Bolzano 23 aprile 2014, n. 3) e in quelli della Provincia autonoma di Trento l'imposta immobiliare semplice (IMIS, Legge provinciale di Trento 30 dicembre 2014, n. 14). Il comma 739 prevede quindi che l'IMI e l'IMIS si continuino ad applicare nelle rispettive Province autonome.

2.4.2 LE IMPOSTE SUI TRASFERIMENTI

Secondo i dati presentati nella pubblicazione del MEF *Gli immobili in Italia-2019* nel nostro Paese le **imposte indirette sui trasferimenti e sulle locazioni**, dopo un'iniziale diminuzione di circa 1 miliardo di euro nel 2013 e 2014, rispetto al 2012, sono cresciute gradualmente nel periodo successivo (nel 2016 sono pari a circa 10,8 miliardi di euro) e hanno registrato un ulteriore **incremento negli anni 2017 e 2018 (12,1 e 12,2 miliardi di euro, rispettivamente)**.

I trasferimenti immobiliari sono assoggettati ad imposta di registro sul corrispettivo pagato ovvero, su richiesta dell'acquirente al notaio rogante, sul valore catastale del fabbricato. L'aliquota è pari al 9 per cento, che scende al 2 per cento per la casa adibita ad abitazione, ove non di lusso, con esclusione cioè di quelle di categoria catastale A/1, A/8 e A/9¹⁷.

Se il venditore è un'impresa, i trasferimenti sono soggetti a IVA¹⁸ del 10% (22% in caso di abitazioni di lusso), che scende al 4% ove sussistano i requisiti di prima casa.

¹⁷ A cui vanno aggiunte le imposte catastale e ipotecaria, nella misura di 50 euro ciascuna, per le operazioni di vendita fra privati o impresa con vendita esente da Iva, e nella misura di 200 euro ciascuna se soggette a Iva.

¹⁸ La cessione è soggetta a Iva nei seguenti casi:

- vendite effettuate dalle imprese costruttrici o di ripristino dei fabbricati entro 5 anni dall'ultimazione della costruzione o dell'intervento, oppure anche dopo i 5 anni se il venditore sceglie di sottoporre la cessione a Iva (la scelta va espressa nell'atto di vendita);
- vendite di fabbricati abitativi destinati ad alloggi sociali, per le quali il venditore sceglie di sottoporre la cessione a Iva (anche in questo caso, la scelta va espressa nell'atto di vendita).

Si applica, infine, l'aliquota del 15 per cento per i trasferimenti di terreni agricoli a favore di soggetti diversi dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali.

In caso di trasferimento di proprietà per successione e donazione si applica l'imposta ipotecaria nella misura del 2% e l'imposta catastale nella misura dell'1% del valore dell'immobile. Ove si tratti di prima casa il beneficiario sostiene le imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna.

Da ultimo, l'articolo 7 del decreto-legge n. 30 aprile 2019, n. 34 (c.d. decreto crescita), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58, ha introdotto un regime di tassazione agevolata per incentivare gli interventi su vecchi edifici, allo scopo di conseguire classi energetiche elevate e nel rispetto delle norme antisismiche. Esso consiste nell'applicazione in misura fissa dell'imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale sui trasferimenti di detti beni. In particolare si dispone in via temporanea (sino al 31 dicembre 2021) l'applicazione dell'imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna, per i trasferimenti di interi fabbricati a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare che entro i successivi dieci anni provvedano: alla demolizione e ricostruzione, anche con variazione volumetrica rispetto al fabbricato preesistente ove le norme urbanistiche vigenti consentano tale variazione oppure agli interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, nonché agli interventi di ristrutturazione edilizia, come definiti dal TU edilizia (D.P.R. n. 380 del 2001, articolo 3, comma 1, lettere da *b*) a *d*)) e all'alienazione degli stessi.

2.4.3 LE IMPOSTE SUI REDDITI DEGLI IMMOBILI

Per quanto riguarda gli immobili delle persone fisiche, in linea generale i redditi degli immobili sono cumulati con gli altri redditi del possessore ed assoggettati alle aliquote previste per tale imposta.

L'**IRPEF** e le relative addizionali regionale e comunale non sono dovute sui fabbricati assoggettati a IMU, ad eccezione degli immobili concessi in locazione delle case sfitte o delle seconde case. L'abitazione principale e le relative pertinenze non concorrono alla formazione del reddito.

Con riferimento ai terreni, il reddito è costituito dal reddito dominicale e dal reddito agrario. Quello dominicale è la parte di reddito fondiario che remunera la proprietà, mentre quello

agrario è la parte di reddito fondiario attribuita al capitale di esercizio e all'organizzazione nell'attività agricola.

Per quanto riguarda le società, l'**IRES** viene applicata sui proventi derivanti dai c.d. immobili-patrimonio, ossia gli immobili estranei all'attività di impresa, in quanto non rappresentano beni strumentali e, in quanto tali, non concorrono alla formazione del reddito.

Riguardo agli immobili patrimonio non locati, il reddito è determinato in base alla rendita catastale rivalutata¹⁹;

I proventi delle locazioni: la cedolare secca. Il reddito degli immobili concessi in locazione è sottoposto di norma a IRPEF secondo le aliquote ordinarie, oltre alle imposte di bollo (16 euro ogni 4 facciate scritte del contratto e, comunque, ogni 100 righe) e registro (2% del canone annuo moltiplicato per il numero delle annualità). Su scelta del contribuente, tuttavia, alternativamente all'IRPEF, è possibile optare per una tassazione ad aliquota unica (cedolare secca). Ove il contribuente non dia tale opzione, dichiarerà un canone ridotto del 5% e, se l'immobile è riconosciuto di interesse storico o artistico, del 35%.

L'imposta dovuta con la cedolare secca è pari al 21% del canone per i contratti a canone libero e al 10% per i contratti a canone concordato relativi ad abitazioni ubicate in una serie di comuni con carenze di disponibilità abitative, o ad alta tensione abitativa, o colpiti da calamità naturali²⁰.

La cedolare secca è estesa per il 2019 alle locazioni di immobili strumentali appartenenti alla categoria catastale C/1: negozi e botteghe, ovvero locali per attività commerciale per vendita o rivendita di prodotti. Tale misura non è stata riconfermata per il 2020. Si segnala che

¹⁹ La percentuale di rivalutazione dipende dalla tipologia di immobile: nel caso si tratti di immobili a disposizione, la maggiorazione è di un terzo; ove gli immobili patrimonio siano locati a terzi, essi concorrono a formare il reddito d'impresa per un imponibile pari al maggior valore tra:

- la rendita catastale rivalutata del 5%

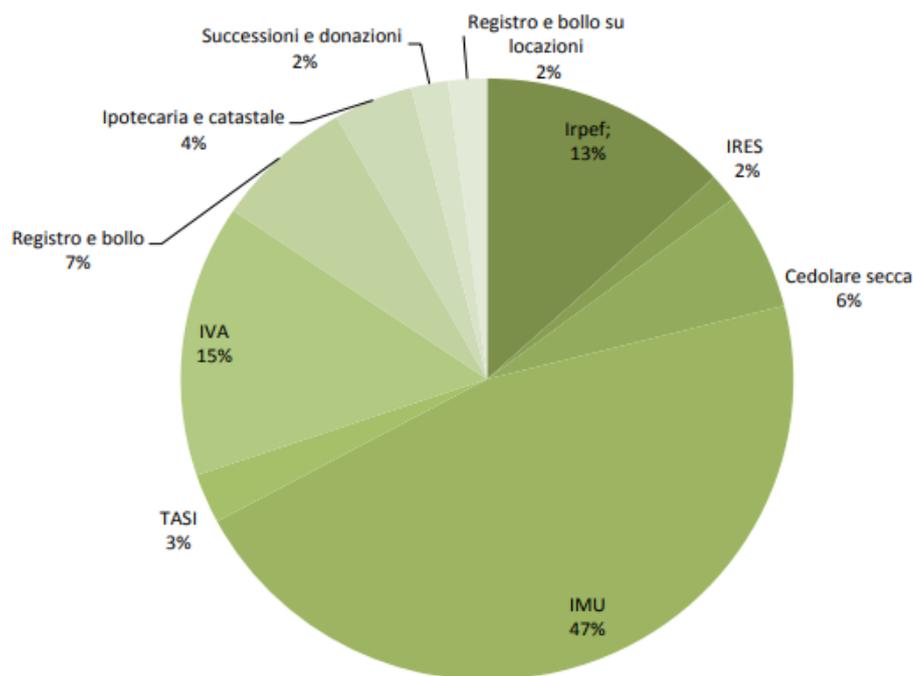
- il canone di locazione pattuito in contratto, assunto per l'intero importo ovvero eventualmente ridotto dell'importo delle spese di manutenzione ordinaria effettivamente sostenute sull'immobile e rimaste a carico dell'impresa, considerate fino a corrispondenza di un tetto massimo di riduzione dei canoni di locazione pari al 15% dei medesimi.

²⁰ Il comma 6 della legge di bilancio 2020, modificando l'articolo 3, comma 2, del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23, cd. federalismo fiscale, rende permanente la riduzione dal 15 al 10 per cento della misura dell'aliquota della cedolare secca da applicare ai canoni derivanti dai contratti a canone concordato, vale a dire i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo stipulati ai sensi degli articoli 2, comma 3, e 8 della legge 9 dicembre 1998, n. 431, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta densità abitativa.

dal 30 giugno 2019 è soppresso l'obbligo²¹ della comunicazione della proroga della cedolare secca e della relativa sanzione previsti al comma 3 dell'articolo 3 del decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23.

Sempre in materia di locazione si ricorda inoltre che, in forza del decreto crescita²², è consentito al contribuente - per i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2020 - di usufruire della detassazione dei canoni non percepiti senza dover attendere la conclusione del procedimento di convalida di sfratto, ma provandone la mancata corresponsione in un momento antecedente, ovvero mediante l'ingiunzione di pagamento o l'intimazione di sfratto per morosità.

Composizione (%) del prelievo sugli immobili 2018:



FONTE: Gli immobili in Italia-2019 - Dipartimento delle finanze-MEF e Agenzia delle entrate.

²¹ V. art. 3-bis del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, (c.d. decreto crescita), convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

²² V. art. 3-quinquies del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

2.5 IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO

La materia del consumo del suolo, come si è detto in premessa (§ 1.2), era stata affrontata nella scorsa legislatura con l'esame di disegni di legge non conclusi in via definitiva.

Nella XVIII legislatura sono all'esame delle Commissioni riunite IX (Agricoltura e produzione agroalimentare) e XIII (territorio, ambiente e beni ambientali) del Senato numerosi disegni di legge in materia.

A livello europeo, l'importanza di una gestione sostenibile del suolo e di politiche che monitorino gli impatti derivanti dalla sua occupazione, ha condotto alla definizione dell'obiettivo da raggiungere: un consumo netto del suolo pari a zero per il 2050.

Anche nel contesto internazionale, con l'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, si è previsto al goal 11 l'obiettivo di città e comunità sostenibili, con la finalità di rendere le città e gli insediamenti umani, tra l'altro, più duraturi e sostenibili.

Nei 28 Paesi europei costituiti dai 27 dell'area UE e dal Regno Unito, i dati sull'uso e sul consumo del suolo collocano l'Italia, con il 6,9%, al 6° posto per consumo di suolo (dopo Malta 23,77%, Paesi Bassi (12,1%), Belgio (11,4%), Lussemburgo (9,8%) e Germania (7,4%), con un valore di consumo del suolo di quasi 3 punti percentuali sopra la media europea.

Il consumo del suolo costituisce, ad avviso della Commissione, un tema inscindibile da quello della fiscalità immobiliare, essendo effetto diretto dell'attività edilizia. Il presente capitolo non intende fornire una disamina della normativa in materia di consumo di suolo nelle varie regioni bensì, dopo una ricostruzione di massima del quadro normativo, porre l'attenzione sull'importanza degli incentivi fiscali per promuovere la rigenerazione urbana e, conseguentemente, il contrasto al consumo del suolo.

2.5.1 Alcuni dati sul consumo di suolo in Italia

L'indiscriminato consumo del suolo, oltre a deteriorare l'ambiente e il territorio, risulta arrecare danni alla stessa economia, di cui un tempo si riteneva invece costituissero incondizionatamente un motore di sviluppo. È appena in caso di ricordare gli effetti determinati sulla finanza pubblica come su quella privata dai fenomeni di dissesto idrogeologico legati all'eccesso di cementificazione. Ma vanno anche considerati, al riguardo, i danni economici legati al degrado ambientale dovuto all'incontrollato consumo di suolo.

A tale riguardo si rinvencono elementi utili nell'[audizione svolta dall'ISPRA](#) dinanzi alla IX Commissione agricoltura del Senato il 2 novembre 2016, nella quale è elaborata una stima del **costo annuo imputabile al suolo consumato** nel solo periodo 2012-2016 in Italia, che è stimato in quasi 700 milioni di euro, come evidenziato in dettaglio nella tabella che segue.

Tabella 4 - Stima preliminare dei costi annuali minimi e massimi dovuti al consumo di suolo avvenuto tra il 2012 e il 2015 in Italia.

Servizio ecosistemico	Valore minimo [€/anno]	Valore medio [€/anno]	Valore massimo [€/anno]
Stoccaggio e sequestro del carbonio	-15.941.704	-80.372.758	-144.803.812
Qualità degli habitat	-5.274.924	-5.274.924	-5.274.924
Produzione agricola	-424.293.454	-424.293.454	-424.293.454
Produzione legnosa	-17.546.800	-17.546.800	-17.546.800
Purificazione dell'acqua	387.723	581.585	775.446
Protezione dall'erosione	-21.098.489	-70.834.017	-120.569.544
Impollinazione	-2.059.787	-2.405.010	-2.750.232
Regolazione del microclima	-2.191.438	-5.478.596	-8.765.754
Infiltrazione dell'acqua	-49.675.405	-74.513.108	-99.350.810
Rimozione di particolato e ozono	-623.828	-1.274.424	-1.925.019
Totale	-538.318.106	-681.411.505	-824.504.903

L'Istat ha fornito alla Commissione ulteriori dati utili a conoscere la dimensione del fenomeno: il SAN - suolo antropizzato netto (che pare un dato maggiormente significativo rispetto al SAL – suolo antropizzato lordo)²³ risulta pari, nell'anno 2017, al 9,3% della superficie nazionale. La Lombardia è la regione dove l'incidenza della SAN risulta massima (15,7%), seguita dal Veneto (15,2%), dal Lazio (13,2%) e dalla Campania (12,6%).

2.5.2 Le fonti normative

Sulla materia sussistono disposizioni costituzionali su cui pare fondarsi la necessità di una legislazione statale che disciplini la materia: l'articolo 9 della Carta dispone, tra l'altro, che la Repubblica tutela il paesaggio e il patrimonio storico e artistico della Nazione, mentre l'articolo 44 stabilisce che "al fine di conseguire il razionale sfruttamento del suolo e di stabilire

²³ Il suolo antropizzato lordo – SAL è pari alla somma della superficie dei centri abitati, dei nuclei abitati, delle località produttive (aree urbane), e della componente antropizzata presente nelle aree extra-urbane; il SAN si ottiene sottraendo alla SAL dei centri abitati le aree verdi e/o naturali di dimensioni significative (parchi urbani, vegetazione spontanea, aree agricole, acque e zone umide), nonché escludendo le strade sterrate per ciò che attiene alle aree extra-urbane.

equi rapporti sociali, la legge impone obblighi e vincoli alla proprietà terriera privata, fissa limiti alla sua estensione secondo le regioni e le zone agrarie [...]”.

Le principali fonti di diritto internazionale che recano principi sulla materia sono la Convenzione europea del paesaggio²⁴, gli articoli 11 e 191 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE)²⁵, e la Comunicazione della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni del 20.9.2011, recante “Tabella di marcia verso un’Europa efficiente nell’impiego delle risorse”²⁶.

Disegni di legge organici sulla materia – come pocanzi ricordato – sono stati esaminati dal Parlamento già dalla scorsa legislatura, nella quale fu approvato un disegno di legge governativo ([v. AS 2383](#)) solo in prima lettura alla Camera.

In estrema sintesi, tale disegno di legge:

- si proponeva la finalità di contenere il consumo di suolo quale bene comune e risorsa non rinnovabile, anche in funzione della prevenzione e della mitigazione degli eventi di dissesto idrogeologico, nonché di promuovere e tutelare l’attività agricola, il paesaggio e l’ambiente;
- stabiliva che il riuso e la rigenerazione urbana, oltre alla limitazione del consumo di suolo, costituiscono principi fondamentali della materia del governo del territorio, e demandava alle regioni il compito di adottare disposizioni in tal senso, individuando le aree a destinazione produttiva dismesse da sottoporre prioritariamente a interventi di ristrutturazione urbanistica e di rinnovo edilizio. A tal fine le regioni promuovono l’applicazione di strumenti di perequazione, compensazione e incentivazione urbanistica,

²⁴ Fatta a Firenze il 20 ottobre 2000, poi ratificata ai sensi della legge 9 gennaio 2006, n. 14. È stata adottata dal Comitato dei Ministri del Consiglio d’Europa a Strasburgo il 19 luglio 2000. Essa intende promuovere la protezione, la gestione e la pianificazione dei paesaggi europei e favorire la cooperazione europea in materia, risultando il primo trattato internazionale dedicato al paesaggio europeo nel suo insieme.

Quale ambito di applicazione della Convenzione, si fa riferimento a tutto il territorio delle Parti, compresi gli spazi naturali, rurali, urbani e periurbani, con la specificazione della equa considerazione di tutti i paesaggi, sia dei paesaggi che possono essere considerati come eccezionali, sia dei paesaggi del quotidiano e dei paesaggi degradati.

²⁵ I quali stabiliscono, rispettivamente: che le esigenze connesse con la tutela dell’ambiente devono essere integrate nella definizione e nell’attuazione delle politiche e azioni dell’Unione, in particolare nella prospettiva di promuovere lo sviluppo sostenibile; che le finalità cui deve mirare la politica ambientale dell’UE sono la salvaguardia, la tutela e il miglioramento della qualità dell’ambiente; la protezione della salute umana; l’utilizzazione accorta e razionale delle risorse naturali; la promozione di misure destinate a risolvere i problemi dell’ambiente a livello regionale o mondiale e, in particolare, a combattere i cambiamenti climatici.

²⁶ La quale fissa, in particolare, il traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050.

- mentre i comuni eseguono il censimento degli edifici e delle aree dismesse, non utilizzate o abbandonate esistenti;
- **consentiva il consumo di suolo esclusivamente nei casi in cui non esistessero alternative** consistenti nel riuso delle aree già urbanizzate e nella rigenerazione delle stesse; a tale scopo era previsto che i comuni fornissero nel proprio strumento di pianificazione motivazioni relative all'effettiva necessità di consumo di suolo ineditato;
 - stabiliva una **riduzione progressiva vincolante**, in termini quantitativi, **del consumo di suolo** a livello nazionale, in coerenza con gli obiettivi stabiliti dall'Unione europea circa il **traguardo del consumo di suolo pari a zero da raggiungere entro il 2050**, in forza della Comunicazione della Commissione sopra citata;
 - disponeva un'attività di monitoraggio sull'attuazione della normativa da parte dei soggetti pubblici competenti, con conseguente pubblicazione dei dati;
 - prevedeva un potere sostitutivo in capo al Governo in caso di inadempienza delle regioni che, a loro volta, avrebbero esercitato un potere sostitutivo laddove i comuni non adempissero alle competenze loro attribuite. Nei territori dei comuni inadempienti era inoltre previsto il divieto di edificazione privata che comportassero consumo di suolo;
 - conferiva al Governo una delega ad emanare decreti legislativi in materia di rigenerazione delle aree urbanizzate degradate, in cui fossero individuate **misure per una fiscalità di vantaggio al fine di incentivare gli interventi di rigenerazione con particolare riferimento alle aree a destinazione produttiva dismesse** e soggette a bonifica.

La legislazione statale vigente reca ora nuove norme atte a promuovere la rigenerazione urbana e, conseguentemente, a contenere il consumo di nuovo suolo, per effetto del c.d. decreto crescita²⁷, il quale prevede un regime di tassazione agevolata per i trasferimenti di interi fabbricati che siano sottoposti ad interventi di recupero e alienati entro i successivi dieci anni. La norma si riferisce, in particolare, ai trasferimenti di fabbricati a favore di imprese di costruzione o di ristrutturazione immobiliare che, entro i successivi dieci anni, provvedano alla demolizione e ricostruzione degli stessi, o vi eseguano interventi di manutenzione straordinaria, di restauro e di risanamento conservativo, o di ristrutturazione edilizia, in conformità alla normativa antisismica e con il conseguimento di classe energetica non inferiore a B. La misura

²⁷ V. art. 7 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58.

si applica anche a operazioni esenti da IVA e nel caso in cui il fabbricato sia suddiviso in più unità immobiliari, purché sia alienato almeno il 75 per cento del volume del nuovo fabbricato.

L'incentivo fiscale, di natura temporanea (sino al 31 dicembre 2021), consiste in un abbattimento delle imposte di trasferimento, il cui importo complessivo è fissato in 600 euro (imposta di registro, imposta ipotecaria e imposta catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna), in luogo dell'imposta di registro nella misura ordinaria del 9 per cento del valore dichiarato in atto (più 100 euro complessive di imposte ipotecarie e catastali).

A carico delle imprese che non ristrutturino nelle forme prescritte o non alienino nel termine di dieci anni sono dovute le imposte ordinarie più una sanzione pari al 30 per cento delle stesse.

Una ulteriore misura prevista dal decreto crescita, recata dall'articolo 8, **estende le detrazioni** previste per gli interventi di rafforzamento **antisismico** realizzati mediante **demolizione e ricostruzione di interi edifici** anche all'acquirente delle unità immobiliari ricomprese nelle zone classificate a **rischio sismico 2 e 3**²⁸. Anche tale agevolazione ha carattere temporaneo, operando per le spese sostenute fino al 2021.

Da ultimo, i commi 437-444 della legge di bilancio 2020 promuovono un **Programma innovativo nazionale per la qualità dell'abitare** al fine di concorrere alla riduzione del disagio abitativo, con particolare riferimento alle periferie, e di favorire lo scambio tra le varie realtà regionali. Il comma 437, in particolare, specifica a tal proposito che il Programma è finalizzato a riqualificare e incrementare il patrimonio destinato all'edilizia residenziale sociale, a rigenerare il tessuto socio-economico, a incrementare l'accessibilità, la sicurezza dei luoghi e la rifunionalizzazione di spazi e immobili pubblici, nonché a migliorare la coesione sociale e la qualità della vita dei cittadini, in un'ottica di sostenibilità e densificazione, **senza consumo di nuovo suolo** e secondo i principi e gli indirizzi adottati dall'Unione europea, secondo il modello urbano della città intelligente, inclusiva e sostenibile (*Smart City*).

²⁸ I lavori vanno eseguiti da imprese di costruzione o ristrutturazione immobiliare, che provvedono, entro 18 mesi dal termine lavori, alla successiva alienazione dell'immobile. La detrazione è pari al 75 per cento o all'85 per cento (a seconda della riduzione del rischio sismico rispettivamente pari a uno o due classi) del prezzo di acquisto dell'unità immobiliare per un importo di spesa massimo di 96.000 euro. I beneficiari possono optare per la cessione del credito vantato a titolo di detrazione (ripartita in cinque quote annuali di pari importo) alle imprese che hanno effettuato gli interventi ovvero ad altri soggetti privati, esclusi gli istituti di credito e intermediari finanziari.

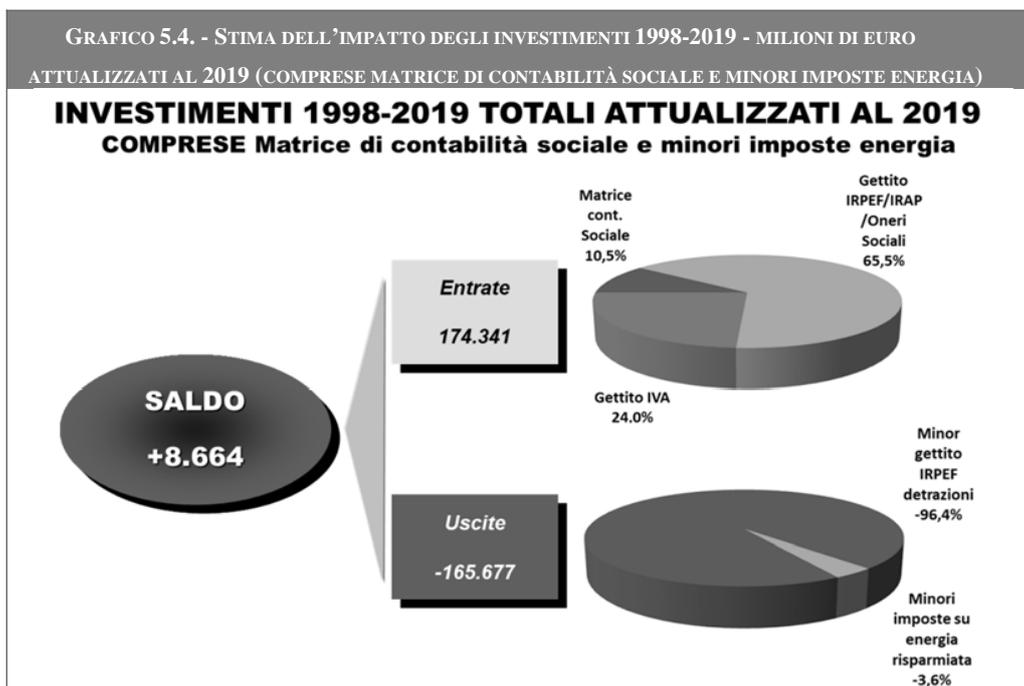
In questa legislatura è inoltre all'esame del Senato il progetto di legge n. 86 (Disposizioni per la riduzione del consumo di suolo nonché delega la Governo in materia di rigenerazione delle aree urbane degradate) e abbinati.

Quanto alla legislazione regionale, si rileva che numerose regioni hanno posto importanti limiti all'utilizzazione di quantità di superficie del territorio per l'espansione degli abitati, pur non sussistendo nelle relative leggi regionali incentivi di natura fiscale, non avendo le Regioni competenza legislativa in tale ambito.

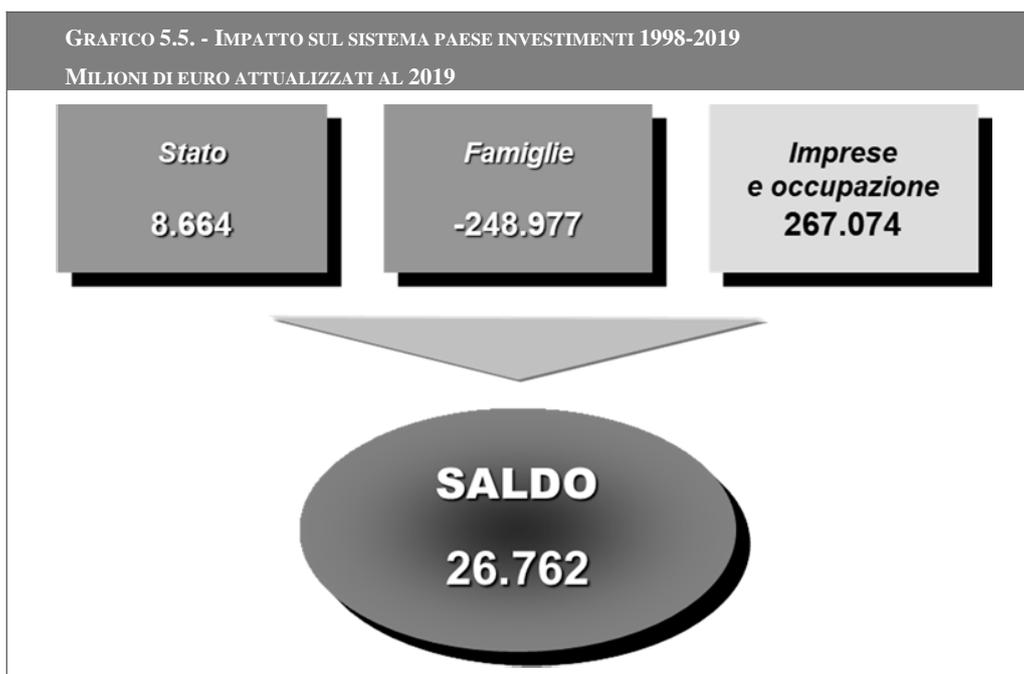
2.6 L'IMPATTO ECONOMICO-FINANZIARIO DEGLI INCENTIVI FISCALI

Si è ritenuto utile, ai fini della presente indagine conoscitiva, acquisire le stime sull'impatto delle misure di incentivazione fiscale per il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio. Queste sono state tratte dall'apposito [dossier del Servizio Studi della Camera](#) dei deputati, contenente un'approfondita analisi da questo svolta in collaborazione con il CRESME (Centro ricerche economiche, sociologiche e di mercato nell'edilizia).

Dal dossier si rileva come dalla semplice operazione algebrica fra il minor gettito fiscale conseguente agli incentivi da un lato, e il gettito fiscale aggiuntivo dovuto agli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione dall'altro, si otterrebbe un saldo negativo, con riferimento all'arco temporale 1998-2019, di 29,8 miliardi di euro (151,5 – 121,6), a valori correnti. Tuttavia, estendendo l'analisi ad altre variabili, quali la quota di gettito per lo Stato derivante dai consumi e dagli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati (ricavata dalla "matrice di contabilità sociale"), si registra un saldo positivo per l'erario, nel medesimo arco temporale 1998-2019, quantificato in 8,66 miliardi di euro, come evidenziato nel grafico che segue, i cui valori sono espressi in milioni di euro attualizzati al 2019.



Per ciò che attiene al “sistema Paese” nel suo complesso, lo studio evidenzia parimenti un saldo positivo, stimato nel periodo considerato in circa 26,8 miliardi di euro, come meglio evidenziato nel grafico che segue, anch’esso espresso in milioni di euro attualizzati al 2019.



Pare significativo, inoltre, il dato relativo al solo anno 2017 del totale degli investimenti veicolati dalle misure di incentivazione: 28 miliardi di euro, pari al 40,7% del totale degli investimenti in rinnovo edilizio. Nel medesimo anno, il numero di occupati attivati dagli incentivi (tenuto conto anche dell'indotto), è quantificato in 420.000 unità.

Pur non sussistendo ancora stime riferite all'impatto del cosiddetto sisma bonus, lo studio qui riportato appare utile per poter esprimere valutazioni in materia di politica fiscale anche per differenti forme di incentivi di cui si esporrà più avanti.

Si segnala che la **legge di bilancio 2020**, oltre ad aver prorogato anche per il 2020 gli incentivi fiscali per il recupero e la riqualificazione energetica del patrimonio edilizio, nonché per l'adozione di misure antisismiche, ha introdotto (commi 219-224) una detrazione del 90 per cento delle spese documentate, sostenute nell'anno 2020, relative agli interventi, ivi inclusi quelli di sola pulitura o tinteggiatura esterna, finalizzati al **recupero o restauro della facciata degli edifici** ubicati in specifiche zone.

3. OSSERVAZIONI E PROPOSTE EMERSE NEL CORSO DELLE AUDIZIONI

Il presente capitolo consiste in una ricognizione, riportata in forma neutra e senza commenti o valutazioni da parte della Commissione, delle principali osservazioni e/o proposte avanzate dai soggetti ascoltati nel corso delle rispettive audizioni.

3.1 AGENZIA DELLE ENTRATE²⁹

Il direttore dell'Agenzia delle entrate ha evidenziato in particolare quanto segue.

Dopo l'entrata in vigore della legge delega n. 23 del 2014 (v. § 2.3) in materia di riforma del sistema estimativo del catasto dei fabbricati, l'Agenzia delle entrate svolse un copioso lavoro³⁰, coerente con i criteri ivi stabiliti, prevedendo i seguenti mutamenti fondamentali:

- il passaggio da un catasto di redditi a un catasto di valori e redditi, per superare la distorsione derivante dall'attuale determinazione dei valori imponibili di natura patrimoniale;

²⁹ V. [resoconto stenografico n. 1 del 20 marzo 2019](#).

³⁰ Per il cui contenuto v. § 2.3.3.

- il superamento dell’attuale vetustà e obsolescenza delle rendite catastali, mediante la loro rideterminazione insieme ai relativi valori, per l’intero patrimonio immobiliare nazionale (circa 64 milioni di unità immobiliari urbane). In particolare, per le categorie ordinarie (abitazioni, negozi, box, cantine) l’abbandono del metodo delle categorie, classi e tariffe per la determinazione delle rendite, la definizione per ciascun segmento di mercato, dato da un ambito territoriale e un ambito funzionale dell’immobile, di funzioni statistiche su base campionaria, che per ciascun edificio e ciascuna unità in relazione alle specifiche caratteristiche posizionali ed edilizie consentano di determinare sia il valore patrimoniale che il reddito (non puntuale ma ordinario). L’utilizzo per tutte le categorie ordinarie delle superfici espresse in metri quadrati supera per le abitazioni e gli uffici il riferimento al vano catastale. Questo cambiamento nel modo di determinare l’imponibile riguarderebbe oggi 62 milioni di unità immobiliari. Di questi, i dati di superficie sono comunque già ad oggi disponibili per circa 57 milioni di immobili³¹. Per le categorie speciali (industrie, ipermercati, uffici strutturati) la determinazione del valore e la rendita con procedimenti di stima diretta interesserebbe oggi circa 1,5 milioni di unità immobiliari, censite nelle categorie del gruppo D, oltre a 173.000 unità censite nella categoria del gruppo E (porti, ferrovie, aeroporti) che sono esenti da IMU. Di questi, circa 400.000 sono unità complesse, per le quali le operazioni di stima richiedono maggiore impegno soprattutto per la necessità di effettuare sopralluoghi;
- la predisposizione di un nuovo sistema informativo catastale per aggiornare i valori e le rendite catastali ogni cinque anni, dal solo punto di vista monetario mediante l’osservatorio del mercato immobiliare, e ogni decennio dal punto di vista più strutturale, mediante la revisione delle funzioni statistiche, per tener conto dei mutamenti economici e urbanistici del tessuto urbano. Il nuovo sistema informativo catastale peraltro avrebbe consentito di accogliere progressivamente una maggiore quantità e qualità di informazioni di dettaglio (si pensi ai dati sulla classificazione energetica e ai vincoli urbanistici) utili non solo sul piano fiscale, ma più in generale per il governo del territorio

³¹ In proposito il direttore dell’Agenzia prospetta la seguente soluzione, per la mancanza residuale del dato di superficie: assegnare alle unità immobiliari interessate una superficie “convenzionale”, calcolata moltiplicando la consistenza catastale per un parametro di conversione, determinato per ciascuna categoria ordinaria a destinazione abitativa, in relazione alle dimensioni del vano medio. Non potendo questa rappresentare l’esatta misura della superficie dell’unità immobiliare, sarebbe fatta salva la possibilità per il contribuente di presentare la planimetria in Catasto secondo le consuete modalità.

e la trasparenza del mercato immobiliare;

- il riordino della tassazione immobiliare anche con una forte semplificazione sul piano delle modalità di accertamento, consentite dall’adeguamento delle basi imponibili;
- siffatto mutamento sarebbe dovuto avvenire ad invarianza di gettito.

Il processo di attuazione di tale riforma avrebbe richiesto un particolare impegno anche di altre strutture: 1. i comuni, che avrebbero dovuto compiere uno sforzo di rilevazione formalizzato in piani operativi condivisi con l’Agenzia; 2. il partner tecnologico SOGEI per l’implementazione informatica del processo, e la SOSE, in ausilio alla elaborazione di massa delle funzioni statistiche di stima; 3. le categorie professionali, cui sarebbe stata richiesta una collaborazione in particolare nel campo delle stime dirette; 4. i proprietari e i contribuenti, che avrebbero potuto fornire informazioni rilevanti, anche su richiesta da parte dell’Agenzia.

Queste azioni avrebbero dovuto essere condotte insieme ad alcuni processi di allineamento e di coerenza del sistema informativo attuale, in particolare realizzando - e andando oltre l’attuale stadio sperimentale - l’Anagrafe immobiliare integrata (prevista *ex lege* sin dal 2010), che dovrebbe far “dialogare” fra loro due banche dati ancora oggi distinte: quella oggettiva relativa agli immobili, e quella soggettiva relativa ai titolari dei diritti reali.

Attualmente l’Agenzia ha attivato in forma sperimentale un servizio di consultazione dell’Anagrafe immobiliare integrata nei confronti di 119 comuni che hanno manifestato il proprio interesse.

- Gli attuali valori di mercato degli immobili corrispondono a circa il doppio dei valori catastali determinati dal prodotto tra la rendita catastale e il coefficiente moltiplicativo. Vi è, tuttavia, un sensibile scostamento tra i valori delle diverse aree geografiche: a livello regionale si va dall’1,42 del Friuli-Venezia Giulia al 3,36 del Trentino-Alto Adige. Inoltre in circa 205 comuni (pari all’1,9% dello stock abitativo) tale rapporto è uguale o inferiore all’unità, ossia i valori di mercato risultano in media inferiori o al più pari a quelli catastali. Il problema, anche soltanto con riferimento alle imposte di natura patrimoniale, è che mentre gli incrementi dei valori catastali sono stati uniformi su base nazionale, quelli dei valori di mercato delle abitazioni e immobiliari in generale, hanno presentato una variabilità territoriale notevolissima.

Per l’attuazione della citata legge delega n. 23 del 2014, l’Agenzia aveva stimato di dover assumere almeno un migliaio di tecnici e, a tal fine, furono stanziati 250 milioni di euro su cinque anni, che era il lasso di tempo richiesto per il completamento del processo di riforma.

Quanto al gettito della tassazione immobiliare, allo stato attuale si può stimare nell'ordine di 40 miliardi di euro annui, dei quali le imposte di natura reddituale pesano per il 21 per cento, quelle di natura patrimoniale per il 49 per cento e quelle sui trasferimenti e sulle locazioni per il restante 30 per cento.

3.2 GUARDIA DI FINANZA ³²

La Guardia di finanza ritiene che un catasto aggiornato e completo sia un obiettivo importante non solo per la gestione e il governo del patrimonio immobiliare e per la corretta determinazione dei tributi, ma anche ai fini della puntuale ricostruzione delle ricchezze dei soggetti che operano nell'illegalità. La revisione del sistema estimativo dei fabbricati è pertanto necessaria, e per essa risulta prezioso il coinvolgimento dei comuni e delle unioni di comuni, anche allo scopo di assoggettare a tassazione gli immobili non ancora censiti. A tali fini i reparti della Guardia di finanza, grazie alla diffusa presenza sul territorio, alle dotazioni tecnologiche e ai molteplici applicativi informatici a disposizione, sono in grado di rilevare, nel corso dell'ordinaria attività istituzionale, anomalie e incongruenze utili a individuare i cosiddetti "immobili fantasma", vale a dire le unità abitative completamente sconosciute al catasto, nonché le abitazioni di pregio dichiarate come ruderi, e di accertare, in capo ai rispettivi proprietari, fenomeni di evasione fiscale o altri illeciti di natura economico-finanziaria.

Il Corpo potrebbe, quindi, agire in ausilio degli altri attori istituzionali deputati al censimento e al classamento dei beni immobili, offrendo la propria capacità di osservazione e d'indagine, anche grazie al proprio dispositivo aeronavale, che quotidianamente esegue interventi di polizia economica e finanziaria. Il monitoraggio del territorio svolto dai mezzi aerei e navali della Guardia di finanza consente, infatti, di individuare anche gli immobili situati in zone di difficile accesso o non visibili da terra. Il Corpo, inoltre, ordinariamente monitora fenomeni indicativi di un tenore di vita sperequato rispetto ai redditi dichiarati, mentre le menzionate unità aeree e navali operano per contrastare i fenomeni di sfruttamento del territorio da parte della criminalità economica ed organizzata attraverso il sistematico monitoraggio dei litorali e delle zone lacuali e fluviali, nonché mediante preliminari approfondimenti reddituali e patrimoniali sui soggetti coinvolti in abusi edilizi ovvero in potenziali alterazioni del paesaggio e/o del territorio.

³² V. [resoconto stenografico n. 2 del 10 aprile 2019](#).

Numerosi interventi hanno tratto origine da missioni di volo finalizzate al controllo economico del territorio: la contestuale consultazione delle banche dati a disposizione, l'esecuzione di mirati sopralluoghi e i riscontri effettuati sulla regolarità delle edificazioni precedentemente individuate hanno consentito di accertare numerosi immobili non censiti, realizzati abusivamente e completamente sconosciuti al fisco.

Quanto alla materia delle banche dati, la Guardia di finanza considera di particolare importanza l'accesso ai dati del catasto di cui essa dispone, soprattutto in sede di incrocio dei dati medesimi con le informazioni – tratte da altri applicativi informatici – relative ai soggetti di elevata pericolosità sociale. Ciò in quanto i beni immobili costituiscono sovente il prezzo o il profitto di gravi reati o risultano nella disponibilità di soggetti “socialmente pericolosi” in quanto indiziati di appartenenza a organizzazioni criminali o di vivere con i proventi di attività delittuose, in misura sproporzionata alle loro dichiarate capacità reddituali.

La Guardia di finanza, anche in virtù del ruolo ad essa affidato dalla legge nel settore della vigilanza e tutela ambientale, vedrebbe con favore l'introduzione di norme che promuovano l'attività edilizia secondo il principio del contenimento del consumo di suolo. Evidenza che l'anomalo consumo di suolo, laddove avallato dalla pianificazione urbanistica, può nascondere l'esistenza di fenomeni corruttivi ovvero, nei casi più gravi, l'interesse, il condizionamento e finanche l'infiltrazione nella pubblica amministrazione locale di organizzazioni criminali di stampo mafioso. A tale riguardo, anche per l'esperienza operativa maturata, la Guardia di finanza suggerisce l'opportunità di costituire fra autorità pubbliche, per quanto possibile, “cabine di regia” con una direzione unitaria che generalmente rappresentano, per le forze di polizia incaricate di prevenire e reprimere la commissione di reati, fonte privilegiata di segnalazioni qualificate utili ad orientare l'attività di servizio verso i contesti operativi di maggiore rilievo.

3.3 RETE PROFESSIONI TECNICHE³³

La delega che il Parlamento aveva dato al Governo nella precedente legislatura è rimasta inattuata, per cui il catasto dei fabbricati non rappresenta la reale situazione dei valori del mercato immobiliare. Il Paese è infatti fermo agli estimi dei primi anni Novanta, per cui vi sono ora cittadini che pagano di più e cittadini che pagano meno.

L'Agenzia delle entrate ha incorporato da alcuni anni la ormai ex Agenzia del territorio,

³³ V. [resoconto stenografico n. 3 del 17 aprile 2019](#).

la cui istituzione va tuttavia salvaguardata unitamente alle sue professionalità interne, in grado di realizzare tecnicamente la riforma, fermo restando il controllo da parte dell’Agenzia delle entrate.

La disciplina del catasto edilizio urbano non ha subito significative modifiche dal 1939, ma necessita di essere aggiornata, sia nei valori anacronistici (anche per iniziativa del privato) che nella metodologia, legata a schemi di classificazione eccessivamente rigidi.

La riforma non va calata dall’alto, come sembrerebbe dall’approccio adoperato nella precedente legislatura, in cui la riforma stessa era basata su algoritmi, su trasformazioni da vano a superficie non ben comprese dal cittadino, il quale deve avere la possibilità di confrontarsi con l’Agenzia delle entrate non come con un nemico, ma come con un interlocutore con il quale collaborare per riuscire a determinare in modo corretto ed equo il proprio dovuto. L’iniziativa dovrebbe quindi partire dal cittadino, che spontaneamente ridetermini il valore del proprio immobile.

In un condominio in cui varie unità immobiliari effettuano l’attività di aggiornamento, l’Agenzia ha modo di surrogare il cittadino inadempiente, attribuendo i congrui valori.

Sussistono criticità riguardo ai cosiddetti fabbricati di lusso in quanto privi dei benefici prima casa in caso di trasferimento. Tale circostanza provoca l’abbandono di numerosi immobili di tale tipologia che restano spesso, a causa di tale trattamento fiscale, di fatto invendibili.

È necessaria una lettura aggiornata del territorio, le cui valutazioni sono ancora legate ai criteri storici degli anni Settanta e Ottanta, con particolare riferimento ad alcuni territori a quell’epoca periferici e spesso non infrastrutturati. Quegli stessi territori sono talvolta divenuti di grande pregio e, purtuttavia, restano erroneamente classificati nelle categorie in cui furono originariamente censiti. Per converso, sussistono centri storici o zone marginali di centri storici importanti vari decenni fa, ma che sono ora svalutati non avendo più le caratteristiche originarie.

Quando il professionista presenta i classamenti, l’Agenzia delle entrate li può revisionare comparandoli con unità molto distanti e con caratteristiche diverse. Ciò non rappresenta un sistema valido, in quanto andrebbero valutati altri e più fattuali elementi, quali ad esempio l’affaccio, che di fatto non viene considerato sebbene, ad esempio, un affaccio sul mare o un affaccio verso una zona industriale costituiscano una differenza sostanziale.

I professionisti e i rispettivi ordini devono collaborare in maniera puntuale con il Governo e il legislatore, e vi dev’essere un ampio coinvolgimento degli enti locali.

Occorre prevenire l'abbandono dei territori, anche per evitare conseguenze in termini di dissesto, in particolare idrogeologico, e un elemento di prevenzione risiede nel corretto classamento degli immobili.

Non occorre introdurre nuove banche dati, quanto implementare quelle esistenti, ad esempio integrando gli archivi catastali con ulteriori elementi utili ad una corretta valutazione dell'immobile, quali la certificazione energetica o quella sismica, importanti anche per un acquirente all'atto di un potenziale acquisto.

Occorre perseguire il principio di sussidiarietà, inteso nel senso che laddove gli enti pubblici non siano in grado di realizzare i propri obiettivi, possano legittimamente operare gli ordini professionali. La sussidiarietà è peraltro già utilizzata nel catasto, attraverso l'invio telematico da parte dei professionisti di asseverazioni, certificazioni, eccetera. Sussidiarietà che peraltro trova già oggi una prima concretizzazione attraverso la piattaforma Geoweb, che sviluppa e diffonde servizi telematici per quei professionisti che si interfacciano con le pubbliche amministrazioni. Al riguardo sia il catasto che i comuni potrebbero valorizzare tale principio attraverso convenzioni con le sezioni territoriali degli ordini professionali, anche nell'attuare la riforma del sistema estimativo in argomento. Se non ricorrerà a misure di tal genere, lo Stato non potrà essere in grado di occuparsi delle circa 60 milioni di unità immobiliari di cui costa il territorio italiano.

Attualmente la rendita catastale e la ripartizione catastale sono organizzate per zone censuarie che risalgono al 1939. Il sistema catastale dovrebbe essere maggiormente dinamico, nel senso di tener conto delle trasformazioni del territorio e dei contesti urbanistici nei quali si collocano le unità immobiliari.

Vi è necessità che lo Stato rivolga maggiore attenzione agli obiettivi della rigenerazione urbana e della riqualificazione del territorio.

3.4 CONFEDILIZIA ³⁴

Le osservazioni e le proposte di Confedilizia si possono così sintetizzare:

Si rileva un eccessivo stratificarsi nel tempo di leggi e disposizioni in materia di fiscalità immobiliare e un eccesso del relativo carico fiscale, anche per effetto dei recenti incrementi dell'imposizione patrimoniale, il cui gettito sarebbe stato molto inferiore in termini percentuali laddove applicato sulle imposte di natura reddituale.

³⁴ V. [resoconto stenografico n. 4 del 18 aprile 2019](#).

Tali incrementi hanno determinato la svalutazione degli immobili e, a cascata, la contrazione dei consumi, la chiusura di imprese, il calo dell'occupazione.

C'è una situazione di crisi del mercato immobiliare. Il recente recupero del numero di compravendite di immobili è legato al ribasso dei prezzi degli immobili. Tutto ciò implica la necessità di riduzione dell'imposizione di tipo patrimoniale.

Quanto al catasto, gli atti di revisione del classamento non devono essere massivi, in quanto fondati su attribuzioni di nuove categorie e classi - con conseguente nuova tassazione - generiche e non basate su dati specifici che dimostrino un aumento di redditività e di valore degli immobili oggetto di revisione. Occorre pertanto cautela per qualsiasi intervento sul catasto.

Andrebbe sostituita l'attuale forma di tassazione patrimoniale locale con una tassazione sui servizi, ai quali pertanto dovrebbero essere collegati i tributi locali, risultando così ancorati al principio del beneficio. Essi dovrebbero essere, almeno parzialmente, a carico dell'occupante dell'immobile, dal quale i servizi stessi sono in parte goduti.

Il principio di deducibilità dal reddito, già previsto per le imprese, va esteso alle persone fisiche: c'è infatti una quota del reddito che viene destinata ad una spesa obbligatoria, quale è quella di pagamento dei tributi locali, che andrebbe almeno in parte dedotta dal reddito imponibile. Ciò implicherebbe una riduzione del carico fiscale sugli immobili senza modificarne le aliquote.

Vanno tutelati gli immobili di interesse storico-artistico tramite agevolazioni da parte del fisco.

Va accolta con favore la cedolare secca sugli affitti abitativi di cui, tuttavia, è da più parti ingiustamente contestata la violazione del principio di progressività. La cedolare secca va vista non solo come una risposta all'esigenza di recuperare il sommerso, ma anche una risposta di equità.

La cedolare al 10 per cento relativa ai contratti a canone calmierato scade a fine anno, ma necessita di essere rinnovata, poiché i contratti di locazione durano nel tempo e, pertanto, gli investitori hanno bisogno di certezze per poter operare³⁵.

È positivo l'inserimento nella di bilancio 2019 di un inizio di cedolare secca per la

³⁵ Al riguardo, si ricorda che il comma 6 della legge di bilancio 2020 rende permanente la riduzione dal 15 al 10 per cento della misura dell'aliquota della cedolare secca da applicare ai canoni derivanti dai contratti a canone concordato, vale a dire i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta densità abitativa.

locazione di locali commerciali con superficie fino a 600 metri quadrati, che tuttavia è prevista solo per i contratti di locazione stipulati nell'anno 2019. La misura andrebbe estesa a tutto il settore commerciale e per tutti i nuovi contratti a partire dal 2019 nonché, se fosse possibile, anche a tutti i contratti in essere. Si tratta infatti di una misura finalizzata a far tornare sul mercato locali commerciali inutilizzati che, senza un incentivo fiscale caratterizzato da maggiore stabilità, tali resteranno.

Vi è un problema di tassazione dei canoni non percepiti, per evitare la quale non è ragionevole che si debba aspettare la conclusione del procedimento di convalida di sfratto³⁶.

La deduzione forfettaria, per chi opta per la tassazione ordinaria anziché la cedolare secca, è ora solo del 5 per cento (in considerazione delle spese di manutenzione) del canone di locazione. Tale misura è del tutto irrisoria, vista anche la circostanza che fino al 2012 era del 15 per cento.

Vanno considerati, ai fini fiscali, quali immobili strumentali gli immobili abitativi delle società immobiliari, essendone il centro di attività.

Occorre stabilizzare gli incentivi su ristrutturazioni, ecobonus, sismabonus, onde evitare incertezze sulle scelte politico-economiche da parte dei privati. L'investimento si attua, infatti, laddove vi sia l'aspettativa di un ritorno positivo.

Va migliorato l'istituto della cessione del credito derivante dagli incentivi fiscali.

Bisogna agevolare le permuta immobiliari, utili anche a migliorare l'aspetto delle città rimettendo sul mercato immobili in difficoltà.

Va ridotto il carico fiscale soprattutto di tipo patrimoniale sugli immobili, spostandone maggiormente il peso in altre direzioni (reddituale, sui servizi, sui trasferimenti).

3.5 NOTARIATO ³⁷

Le osservazioni e proposte del Notariato si possono così sintetizzare:

Piena realizzazione dell'Anagrafe immobiliare integrata.

³⁶ Successivamente allo svolgimento dell'audizione, è stata introdotta una norma in sede di conversione del c.d. decreto crescita (v. articolo 3-*quiquies* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), che consente la detassazione dei canoni non percepiti senza dover attendere la conclusione del procedimento di convalida di sfratto, purché sia provata la mancata corresponsione mediante l'ingiunzione di pagamento o l'intimazione di sfratto per morosità.

³⁷ V. [resoconto stenografico n. 5 dell'8 maggio 2019](#).

L'Anagrafe immobiliare integrata (istituita con il decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78, art. 19) ha l'obiettivo primario di diventare lo strumento fondamentale per la fiscalità immobiliare, erariale e locale, in grado di individuare correttamente, attraverso la completa integrazione di tutte le banche dati disponibili presso l'Agenzia, oggetto e soggetto di imposta e il superamento dell'attuale e anacronistico doppio binario conservatoria-catasto. L'A.I.I. si pone l'obiettivo di descrivere compiutamente gli immobili ed i loro legami con diritti e soggetti. È ancora oggi sostanzialmente inattuata, essendo in funzione in via sperimentale presso un numero limitato di comuni. Tale banca dati, una volta concretamente sviluppata, potrebbe essere direttamente alimentata dai professionisti interessati, nella fattispecie i notai, attraverso l'invio al sistema dei modelli unici telematici.

Revisione del catasto

Occorre cercare un equilibrio tra le diverse forme di imposizione immobiliare, al fine di assicurare una tollerabilità del sistema complessivo dell'imposizione, che risulterebbe probabilmente insostenibile se concentrato esclusivamente sulle imposte sulla proprietà. Infatti, rispetto al pagamento di queste, i contribuenti potrebbero incorrere in situazioni di difficoltà per mancanza della liquidità necessaria per farvi fronte, mentre agli stessi potrebbe risultare più "accettabile" il pagamento delle imposte sui trasferimenti, in quanto connesse a movimentazioni di ricchezza.

In ogni caso la riforma non va calata dall'alto, e a tal fine è fondamentale che il cittadino – con l'ausilio del professionista - abbia un ruolo importante, anche al fine di ridurre le barriere tra cittadino stesso e fisco.

Riforma della tassazione degli immobili: l'equilibrio fra il prelievo sul possesso e la proprietà e il prelievo sui trasferimenti

- per garantire l'invarianza di gettito, principio fondamentale da perseguire nella eventuale riforma del catasto, occorrerà agire sulle aliquote;
- prevedere, a regime, la possibilità di pagare un'imposta sostitutiva delle plusvalenze immobiliari anche per fattispecie diverse dalle cessioni di terreni agricoli e immobili abitativi infra quinquennali. Si potrebbe poi graduare l'aliquota in relazione all'utilità sociale degli interventi: minima per le aree comprendenti fabbricati da demolire per operazioni di riqualificazione urbana; maggiore per le aree lottizzate o per quelle da lottizzare entro un certo termine; massima per le aree non lottizzate;

- estendere, fin da subito, e dunque a prescindere dall'aggiornamento delle rendite, il sistema di tassazione c.d. “prezzo valore” (per il quale la base imponibile delle imposte sulle compravendite immobiliari è costituita non dal prezzo, ma dal valore catastale) agli immobili non abitativi, o ipotizzare un sistema più valido di quello utilizzato dall'OMI (Osservatorio del mercato immobiliare) sul versante della determinazione dei valori. Inoltre, si potrebbe ipotizzare un credito di imposta - calcolato sulla base della differenza tra il corrispettivo pattuito per le cessioni di immobili abitativi soggette ad IVA ed il valore catastale degli stessi - a favore degli acquirenti con la finalità di far emergere il corrispettivo effettivamente versato, oltre che di incentivare la costruzione e la compravendita di nuovi fabbricati;
- razionalizzazione dell'imposizione sulle sistemazioni familiari, estendendo le esistenti agevolazioni per la sistemazione degli immobili tra parenti in linea retta ai trasferimenti tra parenti in linea collaterale, tenendo anche conto della circostanza che le situazioni familiari sono oggi più complesse di un tempo, con figli nati da differenti unioni, e delle altrettanto meritevoli situazioni di decennali convivenze;
- intervenire per riequilibrare, operando tramite le imposte sui redditi, il divario di tassazione fra i trasferimenti di immobili da parte dell'impresa costruttrice e quelli da privati, in cui i primi scontano l'IVA, che ha un'incidenza molto superiore a quella dell'imposta di registro a carico dei secondi.
- ridurre il carico fiscale dell'ipoteca legale (ora scarsamente utilizzata proprio per il suo costo fiscale elevato), la quale potrebbe efficacemente garantire le dilazioni di pagamento del prezzo nelle compravendite, dilazioni che i venditori spesso sarebbero disponibili a concedere, purché garantiti, ad acquirenti privi di adeguata provvista per gli acquisti;
- alleggerire la tassazione dei canoni di locazione relativamente a quegli immobili costruiti per essere venduti, ma facenti parte del conto rimanenze dell'impresa perché invenduti e, quindi, locati temporaneamente per far fronte almeno alle spese di gestione; l'alleggerimento (a favore sia del locatore che del locatario) sarebbe condizionato all'accollo da parte del locatario del mutuo contratto dall'impresa per la costruzione.

Il contenimento del consumo del suolo e il riuso del suolo edificato

- prevedere specifiche agevolazioni fiscali per gli immobili compresi in piani urbanistici specifici e programmi di intervento per la rigenerazione urbana adottati dagli enti territorialmente competenti. Gli effetti sul gettito di tali agevolazioni andrebbero valutati

ponendo a confronto l'andamento delle entrate in condizioni di inutilizzazione degli immobili predetti con l'andamento delle entrate previsto applicando il regime agevolato.

- perseguire la riduzione del consumo del suolo attraverso incentivi di legge alla rigenerazione urbana. In questa logica si muove parzialmente l'art. 7 del c.d. decreto crescita, che tuttavia si applica ai soli interventi di demolizione e ricostruzione, non estendendosi alla ristrutturazione edilizia "pesante" di cui all'art. 10 del DPR n. 380/2001, attuata senza la demolizione ricostruzione del fabbricato, nonostante che la normativa urbanistica equipari le due forme di ristrutturazione³⁸.

- ridurre l'aliquota del 15 per cento dell'imposta di registro prevista per le cessioni di terreni agricoli, se permane l'uso agricolo, anche in funzione dell'obiettivo della ricomposizione fondiaria;

- coordinare la normativa urbanistica con quella tributaria. In proposito occorrerebbe recuperare la disposizione della cd. legge "Formica" (legge 22 aprile 1982, n. 168), soppressa nel 2014, che prevedeva imposte di registro ipotecarie e catastali in misura fissa per i trasferimenti di immobili compresi in piani di recupero.

3.6 ORDINE DEI COMMERCIALISTI³⁹

Le osservazioni e proposte dell'Ordine dei commercialisti si possono così sintetizzare:

Cambio di logica fiscale sui casi di "mancato utilizzo"

In un'ottica di maggiore equità, modificare il vigente sistema di tassazione degli immobili che considera irrilevante o addirittura da penalizzare la circostanza di fatto della mancata utilizzazione di un immobile. La mancata utilizzazione di un immobile ad uso abitativo, infatti, determina oggi ai fini delle imposte sul reddito 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 tale 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

³⁸ Successivamente allo svolgimento dell'audizione, tale richiesta equiparazione è stata inserita nel testo del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34 nel corso dell'iter di conversione nella legge 28 giugno 2019, n. 58, come meglio illustrato nel paragrafo 2.5 dedicato al tema del consumo del suolo.

³⁹ V. [resoconto stenografico n. 5 dell'8 maggio 2019](#).

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.

Tale cambio di logica nella tassazione degli immobili è fondamentale anche nell'ottica del rilancio del settore immobiliare, soprattutto del comparto degli immobili commerciali e industriali, posto che il "rischio fiscale" connesso al pagamento di elevate imposte di possesso costituisce un evidente freno all'investimento immobiliare.

“Parificazione fiscale” immobili di imprese e di professionisti

Per fini di equità e di rilancio del settore immobiliare, equiparare il trattamento fiscale degli immobili strumentali per l'esercizio di un'attività di lavoro autonomo con quello degli immobili strumentali per l'esercizio di un'attività di impresa. Attualmente, infatti, l'impresa vede riconosciuto il 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 che l'eventuale cessione degli stessi non determina plusvalenze o minusvalenze fiscalmente rilevanti nell'ambito del reddito di detta categoria.

Tale equiparazione, da realizzare prevedendo 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, potrebbe anche dare un maggiore impulso al mercato degli immobili ad uso ufficio che si trova da alcuni anni in una fase di pesante stagnazione.

Estensione del meccanismo del “prezzo – valore”

Per fini di equità e semplificazione, ripristinare la cosiddetta “soglia di non rettificabilità” della base imponibile ai fini delle imposte indirette per la generalità dei trasferimenti immobiliari. Fino all'anno 2006 vigeva, 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 il legislatore – con il decreto-legge n. 223 del 2006, articolo 35, comma 23-ter – ha limitato 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 e 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 teorici valori di mercato, ha comportato 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.

Va pertanto ripristinato quanto prima questo meccanismo con riguardo a tutti i trasferimenti immobiliari, estendendo il cosiddetto meccanismo del “prezzo-valore” alla generalità dei trasferimenti immobiliari, e cioè ancorando sempre la base imponibile delle imposte d'atto al valore catastale dell'immobile, indipendentemente dal corrispettivo pattuito indicato nell'atto e dal valore venale dell'immobile trasferito. Ciò avrebbe peraltro positive ricadute anche sul versante del contrasto al riciclaggio di danaro.

Accorpamento IMU - TASI

Per fini di pura semplificazione, procedere all'accorpamento della TASI nell'IMU. La misura avrebbe luogo in un contesto di invarianza di gettito. L'opportunità dell'intervento discende anche dal fatto che, a decorrere dal 2016, si è esentata 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 la ragione fondante della TASI. A ciò si aggiunga 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. In tal modo le amministrazioni locali fanno 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. Nei comuni in cui essa non è stata azzerata, pertanto, essa 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 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 il raddoppio dei controlli e degli atti di accertamento. Non vi sono ragioni per conservare un assetto legislativo che rappresenta un "unicum" probabilmente nel panorama europeo ed internazionale. Si propone quindi di abolire del tutto la TASI e semplificare - garantendo l'invarianza di gettito - la disciplina dell'IMU, che resterebbe l'unica imposta patrimoniale a livello locale⁴⁰.

Piena deducibilità dell'IMU sugli immobili delle imprese dalle imposte sui redditi

Proseguire il percorso di riduzione della pressione fiscale esercitata sugli immobili delle imprese, attraverso l'integrale riconoscimento - compatibilmente con il quadro di finanza pubblica - della deducibilità dell'IMU dalla base imponibile del reddito di impresa ai fini IRPEF e dalla base imponibile IRES⁴¹.

⁴⁰ Si ricorda in merito a tale sollecitazione che, come precedentemente illustrato, i commi da 738 a 783 della legge di bilancio 2020 riformano l'assetto dell'imposizione immobiliare locale, **unificando le due prelevanti forme di prelievo** (l'Imposta comunale sugli immobili, **IMU** e il Tributo per i servizi indivisibili, **TASI**) e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo. L'aliquota di base è fissata allo 0,86 per cento e può essere manovrata dai comuni a determinate condizioni.

⁴¹ Come anticipato, la legge di bilancio 2020 (comma 772) dispone, **a decorrere dal 2020**, la **piena deducibilità** dell'IMU sugli immobili strumentali dal reddito di impresa e dal reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni. Il successivo comma 773, stabilisce, in via transitoria, che la deduzione si applichi nella misura del 60 per cento per gli anni 2020 e 2021 (ovvero per i periodi d'imposta successivi a quello in corso, rispettivamente, al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020), mentre l'intera deducibilità ha effetto **a decorrere dal 2022**, ovvero dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2021, anticipando di un anno quanto già previsto dal decreto-legge n. 34 del 2019. Come illustrato in dettaglio alla nota 18, il decreto crescita prevede un progressivo incremento della percentuale di deducibilità, fino a portarla al 100 per cento a partire dal 2023.

3.7 ANCE ⁴²

Le osservazioni e proposte dell'ANCE si possono così sintetizzare:

Crisi del mercato immobiliare

Vi è una crisi sistemica del mercato immobiliare, legata in particolare a una contrazione del credito alle aziende e al calo demografico e, conseguentemente della domanda. Una riforma della fiscalità sarebbe da sprone alla ripartenza degli investimenti e rappresenterebbe un elemento positivo per il gettito complessivo dell'erario e per il prodotto interno lordo del Paese.

Semplificazione normativa

Data la particolare complessità del sistema normativo e impositivo legato al settore delle costruzioni, occorre un intervento legislativo volto alla semplificazione del settore.

Split payment

Occorre un ripensamento della procedura, anche alla luce del fatto che la fatturazione elettronica sta rendendo i controlli molto più efficaci. Lo *split payment* inoltre può determinare una sorta di finanziamento di fatto dello Stato da parte delle imprese, laddove non vi sia la possibilità di recuperare il credito IVA, ovvero di compensare oltre certi importi.

Occorre pertanto abolire lo *split payment*.

In alternativa:

- estendere l'applicazione del "reverse charge", quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori, tutte le volte in cui si applichi lo *split payment* verso i committenti pubblici;
- consentire il recupero integrale del credito IVA eliminando l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui.

⁴² V. [resoconto stenografico n. 6 del 9 maggio 2019](#).

Locazione abitativa da imprese: semplificazione fiscale

- estendere la qualifica di “immobili strumentali” alle unità abitative locate dalle imprese, fintanto che permane tale destinazione, in modo da consentire il processo di ammortamento anche per tali fabbricati, fissando contestualmente un coefficiente d’ammortamento pari al 10% (quindi maggiore rispetto a quello del 3% vigente per i fabbricati strumentali, che è inidoneo ad esprimere il “ciclo di vita” di un fabbricato),
- oppure, consentire l’opzione per la “cedolare secca” anche in caso di locazione delle abitazioni delle imprese, quantomeno per quelle nuove o incisivamente ristrutturate;
- vi è un forte aumento della domanda per la locazione svolta in modo professionale, con offerta di servizi come il *co-housing*, lo *student-housing* e il *senior living*. Oggi, in Italia la normativa sulle locazioni favorisce i soggetti che hanno un’impostazione reddituale privatistica e non professionale. L’attuale sistema fiscale prevede l’indetraibilità dell’IVA sulle locazioni residenziali, sulle manutenzioni ordinarie e straordinarie sulla residenza, un ammortamento al 3 per cento degli immobili residenziali, che rende di fatto impossibile la creazione di un piano economico da parte di un soggetto giuridico, oltre a una serie di vincoli di natura fiscale che frenano il mercato. Occorre pertanto rendere gli immobili ad uso residenziale beni strumentali;
- a seguito della recente soppressione della deducibilità degli interessi passivi nelle operazioni di sviluppo e nelle operazioni di gestione di debito sottostante a immobili locati, che ha reso non economicamente sostenibili piani economici di lungo periodo già in corso, la legge di bilancio 2019 (commi 7 e 8) ha ripristinato la deducibilità degli interessi passivi sul debito sottostante a immobili locati, ma non a operazioni di sviluppo (articolo 110, comma 1, lettera b), Tuir). Occorre pertanto intervenire sul TUIR, estendendo l’esclusione (prevista dall’articolo 1, comma 36, della legge n. 244 del 2007) dalla regola generale di deducibilità (limite del 30% del ROL – reddito operativo lordo) agli interessi passivi connessi ai finanziamenti contratti per la costruzione o ristrutturazione degli immobili alla cui produzione è diretta l’attività dell’impresa (cd. “immobili merce” delle imprese edili).

Processi di riqualificazione urbana

Il contenimento del consumo di suolo va perseguito attraverso una legislazione che incentivi la rigenerazione urbana. A tal fine si reputa necessario:

- estendere il regime di tassazione agevolato introdotto dal “decreto crescita” (DL 34/2019), per l’acquisto, da parte di imprese di costruzione, di fabbricati da demolire, ricostruire in chiave energetica ed antisismica e da rivendere entro i successivi 10 anni, anche per l’acquisto di edifici da riqualificare incisivamente (senza preventiva demolizione) e di aree già urbanizzate da edificare⁴³;
- rendere strutturale, o prorogare per un lasso temporale esteso (es. sino al 2030), il “sismabonus”, anche nella sua applicazione all’acquisto di immobili antisismici recentemente estesa alle zone sismiche 2 e 3 (art. 8 del DL crescita – n. 34/2019), che, sino all’attuale termine del 2021, premia l’acquisto di unità immobiliari facenti parte di edifici demoliti e ricostruiti, anche con variazione volumetrica, con miglioramento di 1 o 2 classi di rischio sismico;
- introdurre agevolazioni per l’attività di bonifica di aree urbane (premessa della rigenerazione urbana) in termini di oneri di urbanizzazione primaria o secondaria, soprattutto laddove le opere primarie siano già realizzate e quelle secondarie da ripristinare. Va tenuto conto che talune aree, quali gli insediamenti industriali dismessi, sono talmente compromesse che senza un adeguato sostegno di natura fiscale non ne è finanziariamente sostenibile la trasformazione;
- ripristinare sino al 2025 la misura introdotta dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, co. 56, legge 208/2015), che ha previsto una detrazione Irpef commisurata al 50% dell’IVA dovuta sull’acquisto di abitazioni in classe energetica A o B;
- estendere la possibilità di cessione del credito di imposta per tutti gli incentivi (compreso il bonus edilizia) e ampliare la platea dei soggetti cedenti e cessionari⁴⁴.

⁴³ Successivamente allo svolgimento dell’audizione, tale richiesta equiparazione è stata inserita nel testo del citato decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, nel corso dell’iter di conversione, come meglio illustrato nel paragrafo 2.5 dedicato al tema del consumo del suolo.

⁴⁴ In proposito si segnala che l’articolo 10 del decreto crescita (decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), introduce la possibilità per il soggetto che sostiene le spese per gli interventi di efficienza energetica e di riduzione del rischio sismico di ricevere, in luogo dell’utilizzo della detrazione, un contributo anticipato dal fornitore che ha effettuato l’intervento, sotto forma di sconto sul corrispettivo spettante, tale contributo è recuperato dal fornitore sotto forma di credito d’imposta di pari ammontare, da utilizzare in compensazione, in cinque quote annuali di pari importo, senza l’applicazione dei limiti di compensabilità. Inoltre i fornitori che hanno effettuato le due tipologie di intervento a loro volta hanno facoltà di cedere il credito d’imposta ai propri fornitori di beni e servizi. Analoga facoltà è stata concessa ai beneficiari di detrazioni per interventi di realizzazione di opere finalizzate al conseguimento di risparmi energetici, con installazione di impianti basati sull’impiego delle fonti rinnovabili di energia, nonché ai relativi fornitori.

Revisione della fiscalità locale sugli immobili ed eliminazione delle patrimoniali sugli “immobili merce” delle imprese edili

- Introdurre, al posto delle attuali IMU e TASI, un’imposta unica patrimoniale, stabile per almeno tre anni ed integralmente destinata ai comuni per il finanziamento dei servizi (“*service tax*”), con esclusione dei beni prodotti dalle imprese edili (aree e fabbricati costruiti, o ristrutturati, per la successiva vendita);
- nel frattempo, eliminare le imposte patrimoniali sugli immobili “merce” delle imprese edili (IMU sulle aree edificabili e sui fabbricati in corso di ristrutturazione e TASI su aree e fabbricati costruiti o ristrutturati per la vendita);
- eliminare, in caso di mancata presentazione della dichiarazione IMU, l’effetto della decadenza dal regime di esenzione previsto per gli “immobili merce” delle imprese edili.

Riforma del catasto

Riordinare il sistema catastale, attuando i seguenti principi:

- premiare gli immobili più performanti dal punto di vista energetico ed antisismico, introducendo un coefficiente che tenga conto della classe di efficienza energetica attribuita al fabbricato e che agisca in senso inversamente proporzionale sulla rendita e sul valore catastale imponibile, proprio alla luce del minor impatto ambientale (e sociale) del fabbricato stesso;
- la banca dati catastale dovrebbe contenere i dati relativi alla classe energetica e sismica;
- garantire il principio di “invarianza del gettito” derivante dalla rideterminazione dei valori catastali;
- la rendita catastale dovrebbe essere dinamica: uno degli elementi di criticità del nostro catasto, infatti, oltre alla non corrispondenza del valore di mercato rispetto al valore catastale degli immobili e alle modalità con cui si calcola la rendita, è la sua staticità.

3.8 UNCEM ⁴⁵

Le osservazioni e proposte dell’UNCEM si possono così sintetizzare:

- portare a termine la riforma del catasto, secondo il principio dell’invarianza di gettito, perseguendo l’obiettivo di riallineare le rendite ai valori di mercato degli immobili, tenendo conto delle loro caratteristiche, della loro posizione e dei servizi disponibili in ciascuna

⁴⁵ V. [resoconto stenografico n. 7 del 15 maggio 2019](#).

- zona. A tale scopo occorre aver cura di inserire ogni fattore utile a non ridurre il valore dell'immobile. Mentre non si rinvergono particolari difficoltà nel perseguire l'invarianza di gettito per lo Stato, per i comuni – in particolare quelli di piccole dimensioni – possono verificarsi sensibili oscillazioni che andrebbero evitate intervenendo, dove necessario, per aree omogenee e non per singoli comuni;
- non vi è favore per l'ipotesi, affrontata anche nelle sedi parlamentari nel 2017 a seguito di un'iniziativa legislativa governativa, della sostituzione delle attuali categorie delle abitazioni (da A1 a A11), con la semplice distinzione fra immobili inseriti in condomini e immobili isolati;
 - ridurre le imposte locali, regionali e statali per immobili di classe energetica elevata e antisismici, sia rafforzando i noti incentivi noti come ecobonus e sisma bonus, sia intervenendo sulla normativa sul catasto;
 - promuovere anche fiscalmente il contenimento del consumo di suolo attraverso la rigenerazione urbana e la riqualificazione del patrimonio edilizio compromesso e obsoleto, sempre in conformità ai principi di risparmio energetico e sicurezza statica; nelle zone montane, tuttavia, il problema non è tanto il consumo del suolo, ma il suo abbandono;
 - svolgere l'ordinaria attività di verifica della sussistenza dei requisiti di ruralità degli immobili nella maggiore chiarezza possibile per i cittadini proprietari e con meno oneri possibili;
 - migliorare la connessione dati per agevolare l'interazione fra enti locali e Agenzia delle entrate, con particolare riferimento al divario digitale che interessa gran parte delle Alpi e degli Appennini;
 - superare la frammentazione sia fondiaria che della proprietà immobiliare, attraverso misure idonee ad agevolarne la ricomposizione. L'attuale quadro normativo rende impossibile determinare proprietari o eredi di migliaia di particelle catastali, cosiddette "particelle silenti". Infatti, per mancanza di valore e costi eccessivi notarili, non vengono effettuati gli adeguamenti di proprietà. Ciò spesso comporta fenomeni di abbandono, in particolare nei territori montani. La soluzione potrebbe risiedere in norme che stabiliscano che per le transazioni immobiliari e di terreni sotto certi valori 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. Tale soluzione potrebbe essere

considerata nel medesimo contesto della revisione del catasto e della ricomposizione fondiaria.

3.9 ANCI⁴⁶

L'ordinamento è già da tempo dotato di strumenti per poter revisionare il catasto sulla base delle mutate condizioni urbanistiche, tuttavia ciò non è avvenuto nonostante lo straordinario sviluppo urbano degli ultimi decenni, dal quale è derivato uno sconvolgimento di valori che è stato scarsamente considerato dalle rendite catastali.

Si condivide il principio contenuto nella legge delega n. 23 del 2014 circa la necessità di esprimere la consistenza in metri quadri anziché in vani, considerato che la differenza di ampiezza dei vani può essere notevole fra un immobile d'epoca e uno moderno.

Costituiscono un problema le classificazioni catastali non aggiornate, con particolare riferimento alle abitazioni che risultano in categoria popolare o ultrapopolare che tali più non sono, con effetti negativi in termini di fiscalità. Corrette classificazioni e attribuzioni di rendite consentirebbero una redistribuzione del carico fiscale in forma più equa. In tale contesto, andrebbe attribuita la corretta rilevanza ad elementi non considerati quali, ad esempio, l'affaccio di ciascuna abitazione.

3.10 INVIMIT⁴⁷

Le osservazioni e proposte dell'INVIMIT si possono così sintetizzare:

- Nell'ambito delle imposte indirette, rivedere le modalità di tassazione dei trasferimenti immobiliari ispirandosi al principio di alternatività tra IVA ed imposta di registro. In tale ottica, superando l'attuale distinzione tra immobili ad uso abitativo ed immobili strumentali, si potrebbe stabilire che se una cessione immobiliare è soggetta ad IVA, essa deve scontare le imposte di registro, ipotecaria e catastale in misura fissa (analogamente all'impostazione agevolata accordata ai fondi gestiti da INVIMIT). Se l'operazione è, invece, esclusa dal campo di applicazione dell'IVA, essa è assoggettata ad imposta di registro in misura proporzionale (con le vigenti aliquote).

⁴⁶ V. [resoconto stenografico n. 7 del 15 maggio 2019](#).

⁴⁷ V. [resoconto stenografico n. 8 del 5 giugno 2019](#).

- Nell’ottica di semplificazione, estendere il meccanismo del c.d. “prezzo-valore” al trasferimento degli immobili non abitativi. In tal modo si eviterebbe il diffuso contenzioso (meramente estimativo) che ha ad oggetto il valore degli immobili strumentali nei casi in cui la vendita, esclusa o esente da IVA, è sottoposta ad imposta di registro proporzionale ovvero alle imposte (proporzionali) ipotecaria e catastale. Tale semplificazione dovrebbe ovviamente essere conseguenza diretta della riforma del catasto.
- La facoltà di esercitare l’opzione per l’imponibilità ai fini IVA della cessione effettuata da soggetto IVA, oggi consentita al cedente quando la cessione abbia ad oggetto un immobile ad uso abitativo, ed invece preclusa nei primi cinque anni quando la cessione abbia ad oggetto un immobile strumentale (articolo 10, comma 8-*bis* e 8-*ter*, TUIR), potrebbe essere accordata anche al cedente (soggetto IVA) dell’immobile strumentale che non sia il costruttore dello stesso, e ciò sia nella ipotesi che la cessione venga effettuata entro 5 anni dalla fine dei lavori sia che venga effettuata successivamente⁴⁸.
- Estendere il trattamento previsto dall’articolo 8 del decreto-legge n. 351/2001 anche agli apporti ai fondi immobiliari chiusi aventi ad oggetto una pluralità di immobili anche non prevalentemente locati. In tale modo si agevolerebbero le operazioni di apporto aventi ad oggetto portafogli immobiliari di immobili non locati. Il che appare di grande utilità, alla luce delle attuali condizioni del mercato.
- Quanto al pagamento di IMU e TASI, attribuire ai fondi istituiti ai sensi dell’art. 33, D.L. 98/2011 un credito di imposta (utilizzabile nell’anno successivo e solo in occasione del pagamento di tributi statali) pari al 50 per cento delle somme pagate. Ciò alla luce dell’esigenza di estendere, sebbene con diverse modalità, le agevolazioni previste per gli immobili di proprietà dello Stato sin quando sussiste l’uso governativo.
- Quanto all’imposta sul valore aggiunto, che rappresenta un costo in bilancio per la sua quota di indetraibilità, si potrebbe abolire la previsione di cui agli artt. 19-19-bis del D.P.R. 633/72 al fine di rendere totalmente ed in ogni caso detraibile l’IVA applicata dai fondi istituiti ai sensi dell’art. 33, D.L. 98/2011.

⁴⁸ Come già in precedenza segnalato, l’articolo 7 del più volte citato decreto crescita, recante incentivi per la valorizzazione edilizia, ha esteso l’applicazione dell’imposta di registro e delle imposte ipotecaria e catastale in misura fissa sui trasferimenti dei beni oggetto di rigenerazione anche alle operazioni esenti da IVA, ai sensi dell’articolo 10 del D.P.R. n. 633 del 1972, in tal modo anticipando in parte il contenuto della proposta.

- Quanto all'imposta di bollo, prevedere l'esenzione per i fondi istituiti ai sensi dell'art. 33, D.L. 98/2011.

3.11 CONFAPPI-UPPI-FEDERPROPRIETA'⁴⁹

Le osservazioni e proposte delle associazioni di piccoli proprietari di immobili si possono così sintetizzare:

- estendere la cedolare secca per gli immobili non residenziali ai contratti stipulati anche prima del 2019;
- estendere l'aliquota della cedolare secca al 10% ai Comuni non ad alta tensione abitativa e a tutte le tipologie di locazione, comprese quelle transitorie;
- ove non si opti per la cedolare secca, ripristinare l'aliquota di deducibilità al 15% del canone di locazione, che è stata portata dal 2012 al 5%;
- ripartire la quota detraibile per le ristrutturazioni edilizie e le riqualificazioni energetiche in 5 anni anziché in 10;
- stabilizzare nel tempo detti incentivi fiscali;
- introdurre nel cassetto fiscale i dati sulla locazione dell'immobile;
- evitare di penalizzare le locazioni brevi;
- no a tassazione canoni di locazione non percepiti⁵⁰;
- no a tributi locali su immobili non locati.

3.12 ASSOCIAZIONE MASTER IN DIRITTO TRIBUTARIO⁵¹

Le osservazioni e proposte dell'associazione si possono così sintetizzare:

- introdurre il cassetto fiscale dell'immobile, che riporti sia i dati già disponibili nei Docfa che tutti gli ulteriori dati e documenti relativi all'immobile previsti da altre norme di settore, quindi: i titoli edilizi, condoni, sanatorie, prestazione energetica e sismica, dichiarazione di conformità o di rispondenza degli impianti, eventuali vincoli storico-

⁴⁹ V. [resoconto stenografico n. 9 del 12 giugno 2019](#).

⁵⁰ Successivamente allo svolgimento dell'audizione, è stata introdotta una norma in sede di conversione del c.d. decreto crescita (v. articolo 3-*quinquies* del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 giugno 2019, n. 58), che consente la detassazione dei canoni non percepiti senza dover attendere la conclusione del procedimento di convalida di sfratto, purché sia provata la mancata corresponsione mediante l'ingiunzione di pagamento o l'intimazione di sfratto per morosità.

⁵¹ V. [resoconto stenografico n. 10 del 19 giugno 2019](#).

- artistici o paesaggistici, accessibilità in termini di barriere architettoniche, esecuzioni immobiliari e relativi interventi, contratti di leasing immobiliare, *rent to buy* e locazione (ove soggetti a registrazione), con indicazione dell'utilizzatore/locatario, polizza assicurativa indennitaria decennale, fatture relative al recupero edilizio per le quali spetta la detrazione. Il tutto con filtri e meccanismi per garantire esigenze di privacy;
- il suddetto obiettivo del cassetto fiscale dell'immobile andrebbe realizzato attraverso l'ancora inattuata Anagrafe immobiliare integrata prevista dall'art. 19 del DL n. 78 del 2010;
 - consentire al contribuente di determinare la rendita, fino a prova contraria, attraverso l'asseverazione di un tecnico;
 - ridurre l'imposizione fiscale per gli immobili più performanti in termini di efficienza energetica e sicurezza sismica, anche allo scopo di promuovere investimenti nella riqualificazione degli edifici, con benefici anche per il fisco per effetto delle positive ricadute sull'economia;
 - ridurre l'aliquota dell'imposta di registro sulla seconda casa e la prima casa di lusso, poiché l'attuale gravosa aliquota al 9% ne riduce pesantemente la commercializzazione; ciò anche nell'ottica di incentivare acquirenti esteri.

3.13 AGEFIS – Associazione geometri e fiscalisti ⁵²

Le osservazioni e proposte dell'associazione si possono così sintetizzare:

- rilanciare la riforma del sistema estimativo dei fabbricati, rilevata l'incongruenza e vetustà dell'attuale sistema di stima basato su norme formulate nel 1939. L'attuale sistema produce iniquità, poiché la differenza dei valori di mercato e quelli catastali, non più aggiornati dopo l'ultima revisione attuata con DM 20.1.1990, sono nel tempo divenuti profondamente disomogenei fra diverse unità immobiliari e fra diversi territori;
- il passaggio della consistenza da vano a metro quadro è fondamentale nel quadro della riforma. Per realizzarlo è apprezzabile la soluzione prospettata dall'Agenzia delle entrate di attribuzione di una superficie convenzionale sulla base della superficie media dei vani catastali di ogni categoria, ferma restando la possibilità per i titolari di avviare azioni correttive;

⁵² V. [resoconto stenografico n. 10 del 19 giugno 2019](#).

- garantire l’invarianza di gettito della riforma sia a livello centrale che locale, evitando eccessive oscillazioni;
- vanno previste agevolazioni fiscali per i casi di *compliance*, ossia per i casi di rilievi operati di iniziativa dei contribuenti attraverso l’asseverazione di professionisti, consentendo di portare in detrazione le relative spese sostenute;
- superare l’attuale sistema di categorie e classi, operando le stime sulla base dei caratteri tipologici e costruttivi delle singole unità immobiliari;
- il processo estimativo va fatto con il coinvolgimento attivo, oltre che dell’amministrazione centrale, anche degli uffici periferici, dei comuni, dei cittadini e dei professionisti;
- una volta completato il processo estimativo, va previsto un aggiornamento periodico degli estimi (ogni 2/3 anni), sulla base dell’andamento del mercato;
- dare piena attuazione all’Anagrafe immobiliare integrata⁵³, la cui piattaforma informatica è ancora ad uso interno dell’Agenzia delle entrate ed estesa in via sperimentale a soli 119 comuni; il servizio andrebbe reso disponibile per i professionisti e per la totalità dei comuni; questi ultimi andrebbero supportati per l’inserimento dei dati di competenza;
- prevedere nel catasto un meccanismo di premialità per gli edifici virtuosi dal punto di vista delle prestazioni energetiche, sismiche e acustiche, introducendo coefficienti che agiscano sul valore catastale in maniera inversamente proporzionale alle prestazioni medesime;
- accorpate IMU e TASI, quale misura di semplificazione necessaria⁵⁴;
- non assoggettare a tassazione i canoni di locazione non percepiti;
- stabilizzare la cedolare secca a canone concordato con aliquota ridotta al 10%⁵⁵;

⁵³ Descritta al § 2.2.

⁵⁴ anche in merito a tale osservazione si evidenzia che i **commi da 738 a 783 della legge di bilancio 2020** riformano l’assetto dell’imposizione immobiliare locale, **unificando le due previgenti forme di prelievo** (l’Imposta municipale propria - IMU e il Tributo per i servizi indivisibili - TASI) e facendo confluire la relativa normativa in un unico testo. L’aliquota di base è fissata allo 0,86 per cento e può essere manovrata dai comuni a determinate condizioni.

⁵⁵ in proposito si segnala, come precedentemente ricordato, che il comma 6 della legge di bilancio 2020 rende permanente la riduzione dal 15 al 10 per cento della misura dell’aliquota della cedolare secca da applicare ai canoni derivanti dai contratti a canone concordato, vale a dire i contratti di locazione di immobili ad uso abitativo relativi ad abitazioni ubicate nei comuni ad alta densità abitativa.

- promuovere in via generale la fiscalità volta al contenimento dei consumi energetici e del suolo.

3.14 PROFESSOR MAURIZIO LEO ⁵⁶

Le osservazioni e proposte del professor Leo si possono così sintetizzare:

Certezza del diritto nella normativa fiscale

Quale principio generale è necessario che la fiscalità garantisca, a chi decide di investire, regole chiare e certe.

Interessi passivi imprese immobiliari

È stata opportunamente reintrodotta, sia pure in forma transitoria, la norma che consente la integrale deducibilità degli interessi passivi relativi a finanziamenti garantiti da ipoteca su immobili locati. Occorre tuttavia che a tale disposizione sia dato un carattere di stabilità, anche perché il suo venir meno potrebbe determinare per gli operatori in una situazione di antieconomicità delle operazioni immobiliari.

Deduzione ammortamenti

Vi è un problema in ordine alla corretta deduzione degli ammortamenti per le società titolari di centri commerciali che, derogando contrattualmente alle disposizioni civilistiche, si fanno carico degli obblighi di preservare l'efficienza economica del compendio. Avviene di frequente che, in sede di accertamento, l'amministrazione finanziaria non riconosca tale deducibilità a causa di improprie commistioni con le spese di manutenzione sulle parti comuni. È auspicabile un intervento normativo con valenza interpretativa che disciplini la fattispecie garantendo la legittima deduzione di detti ammortamenti.

Participation exemption – PEX

Con riferimento all'applicabilità alla materia dell'esenzione dall'imposizione reddituale (PEX – *Participation exemption*) delle quote di società immobiliari, si pone una questione

⁵⁶ V. [resoconto stenografico n. 11 del 26 giugno 2019](#).

applicativa per effetto di una interpretazione eccessivamente restrittiva della normativa in materia. L’Agenzia delle entrate, infatti, precisa che la PEX spetta solo a condizione di prevalenza qualitativa e quantitativa dei servizi di “gestione attiva” rispetto alla mera “locazione passiva”. A fronte di tale rigidità è auspicabile un intervento di chiarimento legislativo.

Revisione della disciplina delle società di comodo

Rivedere la disciplina delle cosiddette società di comodo, o non operative, così individuate laddove i ricavi risultino inferiori a quelli minimi presunti. Siffatta disciplina può risultare penalizzante nei confronti di quelle genuine iniziative imprenditoriali che, in assenza di qualsivoglia intento fiscale, determinano ricavi non allineati a quelli ipotizzati dalla legge, il che è fisiologico in tema di immobili, stante il contesto notoriamente di eccesso di offerta. Pertanto occorrerebbe quantomeno ridurre il coefficiente di redditività degli immobili previsto dalla legge fino al 6 per cento, ormai sovradimensionato rispetto alla redditività di mercato. Inoltre, sarebbe auspicabile l’esclusione da detta disciplina delle società immobiliari detenute da investitori istituzionali, in considerazione dell’oggettiva assenza di finalità di utilizzo personale dell’immobile da parte dell’imprenditore.

Revisione delle aliquote di ammortamento sugli immobili

I coefficienti di ammortamento degli immobili strumentali è a tutt’oggi fissato, in via generale, nella misura massima del 3 per cento annuo. Per i centri commerciali è fissata al 6 per cento. Tali coefficienti non rispecchiano il ciclo di vita tipico dei beni in questione, per cui sarebbe auspicabile una riponderazione delle aliquote che, in funzione delle diverse tipologie di immobili, rideterminasse i tassi di senescenza delle singole classi di immobili strumentali delle imprese.

Regime fiscale degli immobili abitativi delle imprese immobiliari

La normativa fiscale distingue anacronisticamente gli immobili strumentali dagli “immobili patrimonio” delle imprese, che sono i fabbricati aventi natura abitativa e non utilizzati per lo svolgimento dell’attività di impresa. Per questi ultimi vale, infatti, l’indeducibilità delle relative spese e altri componenti negativi di reddito, comprese le quote d’ammortamento. Ne consegue che anche l’attività di locazione di immobili residenziali non può godere della deduzione dei costi connessi al loro acquisto, costruzione e gestione (salvo

che per le manutenzioni ordinarie). La determinazione del reddito opera pertanto in modo forfetario sulla base dei valori catastali, senza peraltro la possibilità di applicazione della cedolare secca. Non vi è quindi stimolo alle attività promosse dalle imprese, neanche nel campo della rigenerazione urbana e sostituzione edilizia finalizzati alla locazione immobiliare. Occorre pertanto il riconoscimento normativo della natura di beni strumentali degli immobili a destinazione abitativa utilizzati da imprese per lo svolgimento dell'attività principale di locazione immobiliare.

Rivalutazione degli immobili d'impresa

La Legge di Bilancio 2019 ha reintrodotta la facoltà di rivalutazione dei beni d'impresa, inclusi gli immobili strumentali e patrimoniali. La rivalutazione, tuttavia, è riconosciuta con il versamento di un'imposta sostitutiva pari al 16 per cento sul maggior valore iscritto in bilancio, per i beni ammortizzabili. Tale aliquota andrebbe ridotta, apparendo sproporzionata a fronte di una deducibilità fiscale per ammortamento del solo 3 per cento annuo.

Equiparazione del regime fiscale degli immobili di imprese e professionisti

Sussiste un'ingiustificata differenza di trattamento fiscale tra gli immobili delle imprese e quelli detenuti da esercenti arti e professioni: per i primi è ammessa la deducibilità delle quote di ammortamento, ma non per i secondi. Tale difformità andrebbe eliminata, sia per fini di equità e sia per stimolare la crescita del mercato, laddove risulterebbero favoriti per i professionisti gli acquisti a titolo definitivo (e non in *leasing*, soluzione oggi più conveniente fiscalmente).

Tassazione delle transazioni via internet (*web tax*)

La legge di bilancio 2019 ha introdotto una tassa del 3 per cento sulle transazioni via internet (*web tax*), demandando ad un apposito decreto ministeriale le relative misure attuative. La misura era ed è necessaria in considerazione delle distorsioni al mercato dovute ai ridotti oneri fiscali di cui godono ordinariamente gli operatori via *web*, aventi di norma sede all'estero. L'aliquota del 3 per cento risulta tuttavia troppo bassa per poter correggere tali distorsioni, e le soglie dimensionali eccessivamente elevate, così da far sfuggire a imposizione fiscale un gran numero di transazioni.

Regime SIIQ - società d'investimento immobiliare quotate

Vi è un'anomalia nel sistema di tassazione delle SIIQ - società d'investimento immobiliare quotate. Infatti, le SIIQ residenti possono adottare un sistema di tassazione in cui l'utile derivante dalla locazione immobiliare è esente da imposizione, perché tassato in capo ai soci all'atto della distribuzione. Al contrario, i medesimi redditi prodotti da una stabile organizzazione di un soggetto estero, anche quando adotta in Italia il regime SIIQ, sono tassati con una imposta sostitutiva del 20 per cento. Tale difformità stride ancor più ove si osservi che in altri Paesi europei, come la Francia, per le SIIQ italiane si applica lo stesso trattamento fiscale di quelle residenti. Siffatto carico fiscale scoraggia le società straniere dall'investire nel nostro Paese, e quindi a creare occupazione e alimentare la nostra economia. Sarebbe auspicabile che detta aliquota del 20 per cento fosse portata al 5, così da aumentare notevolmente l'*appeal* per dette società straniere.

Un'ulteriore questione si pone, in relazione alle SIIQ nel loro complesso (sia italiane che straniere), sull'imposta sostitutiva di ingresso, che è pari al 20 per cento della differenza tra il valore fiscale ed il valore di mercato degli immobili alla data di chiusura dell'ultimo esercizio in regime ordinario. Tale aliquota risulta oggi del tutto sovradimensionata per effetto delle riduzioni delle aliquote fiscali poste a carico delle imprese.

4. CONCLUSIONI

4.1 SULLA RIFORMA DEL CATASTO

Obsolescenza del sistema estimativo del catasto edilizio urbano

Si rileva preliminarmente - come da più parti segnalato nel corso delle audizioni rese dinanzi alla Commissione - l'obsolescenza del sistema estimativo catastale, in quanto fondato su una base normativa, mai sostanzialmente modificata, risalente al 1939 (legge 11 agosto 1939, n. 1249), costruita in un contesto assai differente dall'attuale, e su una revisione generale degli estimi del catasto edilizio urbano risalente al periodo 1988-89 (DM 20 gennaio 1990).

Obiettivo: il “cassetto” dell'immobile

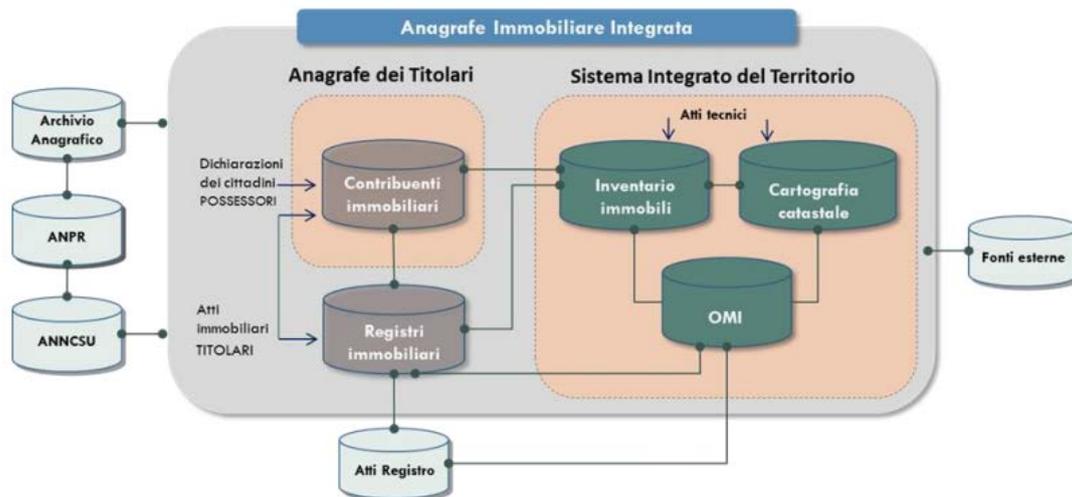
Da una parte la necessità di semplificazione nei confronti dei cittadini e delle imprese e dall'altra l'esigenza di assicurare equità nella contribuzione patrimoniale, unitamente all'innovazione tecnologica e di uso delle banche dati, suggeriscono di arrivare alla creazione di un “cassetto” che contenga tutti i dati relativi a ogni specifico immobile.

Anagrafe Immobiliare Integrata

Con l'art. 19 del decreto-legge n. 78 del 2010 è stata istituita l'Anagrafe Immobiliare Integrata, infrastruttura tecnologica volta a connettere e, giustappunto, ad integrare fra loro i *database* immobiliari dell'Agenzia delle entrate, nati e gestiti storicamente in forma separata, in particolar modo quello oggettivo relativo agli immobili e quello soggettivo, relativo ai titolari dei diritti reali.

Allo stato attuale l'Anagrafe Immobiliare Integrata può essere graficamente rappresentata con lo schema che segue⁵⁷.

⁵⁷ Il grafico è stato prodotto alla Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale dal direttore centrale *pro-tempore* del catasto, cartografia e pubblicità immobiliare dell'Agenzia delle entrate, ing. Franco Maggio, in occasione dell'audizione svolta il 12.4.2017.



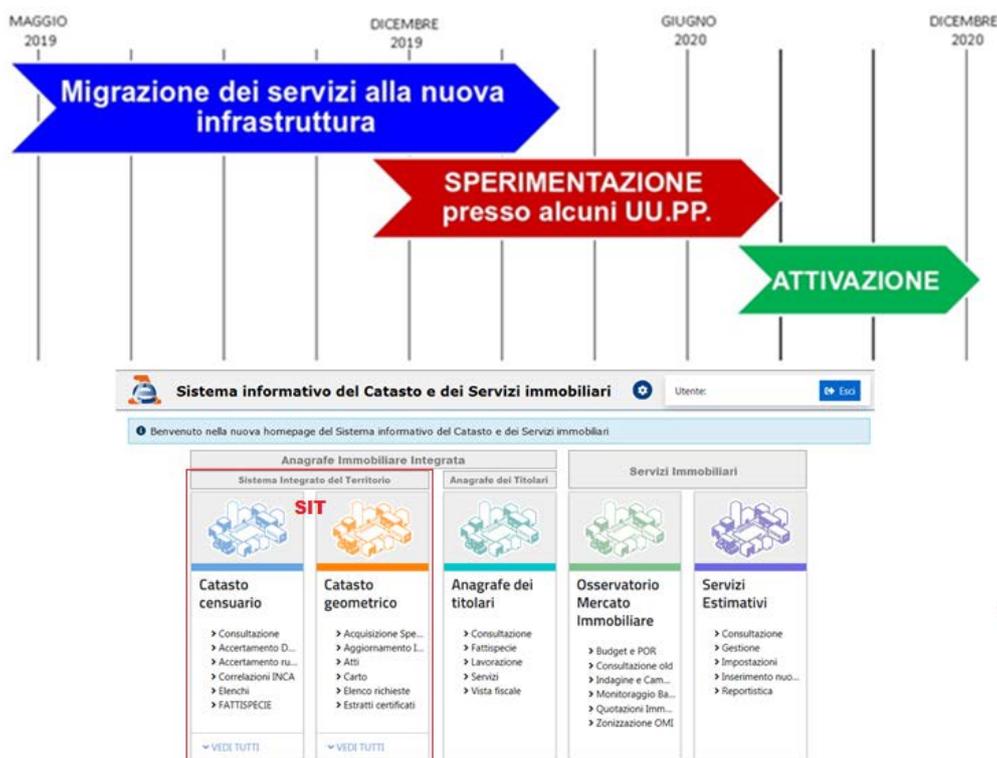
L'Agenzia, nell'attuare in ambito interno, ha attivato dal 2012, in forma sperimentale, un servizio di consultazione per 119 comuni in possesso di idonei requisiti in termini di aggiornamento di archivi e dotazioni tecniche. Detta consultazione ha luogo in forma integrata in quanto si ha simultaneo accesso alle informazioni catastali e a quelle di pubblicità immobiliare.

L'attuazione complessiva dell'Anagrafe Immobiliare Integrata è un processo molto complesso soprattutto a causa dell'aggiornamento delle banche dati di cui essa consta che consente, ai fini della consultazione integrata, un risultato certo solo per gli immobili le cui intestazioni siano riferibili agli atti registrati dopo l'informatizzazione dei servizi catastali e di pubblicità immobiliare, quest'ultima avviata alla fine degli anni '80 e completata alla fine degli anni '90.

Sulla base delle informazioni acquisite presso l'Agenzia delle entrate la situazione delle banche dati è progressivamente migliorata nel tempo per effetto di una costante attività di bonifica, giunta a uno stadio tale da far ritenere che l'Anagrafe Immobiliare Integrata sia in grado, a breve, di poter essere pienamente adottata sul tutto il territorio nazionale. In occasione dell'incontro del 24 luglio 2019, tenutosi presso gli uffici della SOGEI, è emersa la possibilità di portare a compimento entro il 2020, nell'ambito dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, l'insieme delle banche dati del Sistema Integrato del Territorio – SIT (catasto geometrico e catasto censuario urbano e terreni).

Il grafico seguente, fornito dall'Agenzia delle entrate e dalla SOGEI, rappresenta il cronoprogramma delle attività, proposte dall'Agenzia per l'avviamento a regime del SIT, all'interno del più ampio Sistema informativo del Catasto e dei Servizi immobiliari,

comprendente l'Anagrafe dei Titolari - AdT (titolari e possessori di beni immobili) e la gestione dei Servizi immobiliari (osservatorio mercato immobiliare e servizi estimativi):



Il Ministro dell'economia e delle finanze, nel corso dell'audizione svolta dinanzi alla Commissione il 30 gennaio 2020⁵⁸ ha evidenziato come l'indicatore di completezza e coerenza dei dati sia passato dall'81 per cento del 2014 al 93 per cento attuale. Grazie quindi al lavoro svolto dall'Agenzia delle entrate sono stati recuperati oltre 1,5 milioni di unità immobiliari urbane non dichiarate, allineando i data base catastali con la realtà del territorio.

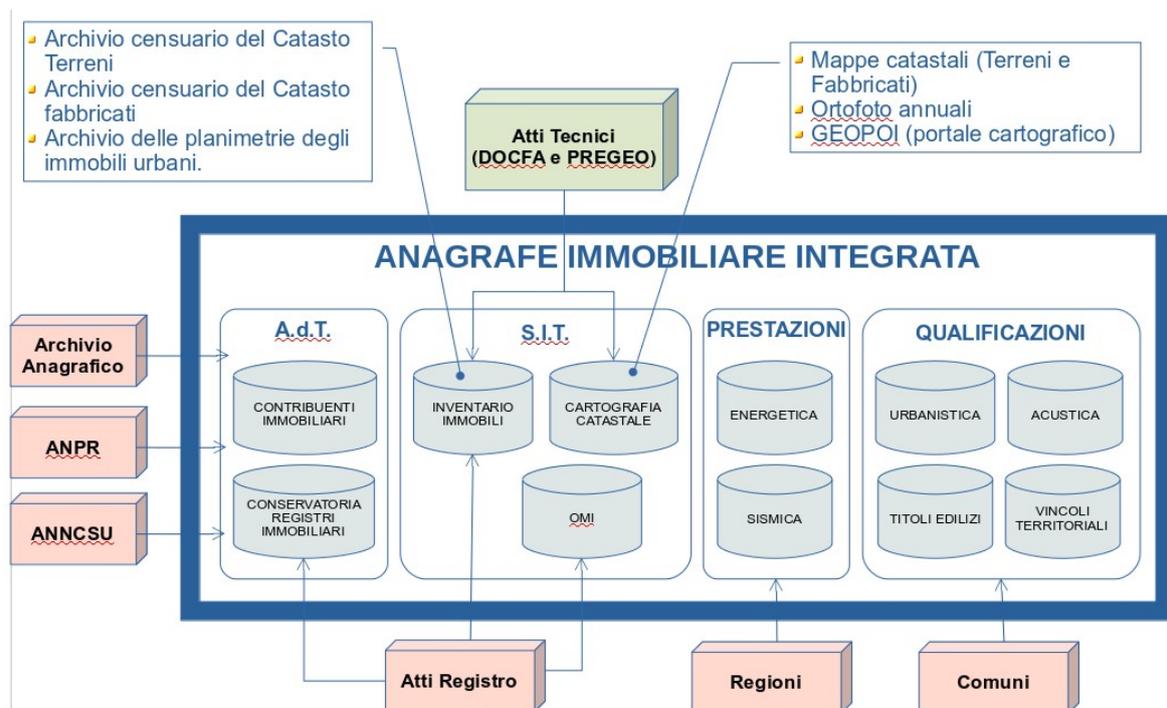
Sviluppo dell'Anagrafe Immobiliare Integrata

L'attività sopra delineata dall'Agenzia delle entrate relativamente all'Anagrafe Immobiliare Integrata costituisce sicuramente la "spina dorsale" dell'intero sistema di costruzione del "cassetto" dell'immobile e si auspica, quindi, che l'integrazione delle banche dati, già in possesso dell'Agenzia, avvenga entro i tempi previsti.

⁵⁸ Cfr. [resoconto stenografico del 30 gennaio 2020](#)

L'impianto così costituito, infatti, può rappresentare la base sulla quale far interagire le banche dati in possesso di altri enti ai fini della realizzazione del "cassetto" descrittivo dell'immobile, considerando che l'elemento di congiunzione di tutte le banche dati è l'unità immobiliare urbana o, nel caso di aree libere, la particella del catasto terreni.

Nella tabella che segue - elaborata dall'AGEFIS - sono graficamente sintetizzati gli obiettivi da perseguire nell'implementazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata. Vi si ricava come in essa dovrebbero convergere una serie di dati ulteriori rispetto a quelli già previsti, come i dati urbanistici, edilizi e cartografici, nonché la presenza di vincoli e le certificazioni acustiche (di competenza dei comuni), le certificazioni energetiche (di competenza delle regioni) e sismiche (di competenza di comuni e/o regioni a seconda della classificazione sismica di zona).



A tal fine appare necessaria una copertura normativa che disponga l'integrazione complessiva delle banche dati relative alle prestazioni e alle qualificazioni nell'Anagrafe Immobiliare Integrata:

- Sogei, sotto il coordinamento dell'Agenzia delle entrate, dovrebbe predisporre modalità idonee di comunicazione e di scambio dei dati fra i database in possesso alle Regioni e ai

Comuni e quelli dell'Amministrazione centrale, in particolare per acquisire in forma automatica gli archivi già presenti sulle piattaforme locali;

- tale disposizione deve essere accompagnata da misure di supporto agli Enti territoriali per favorire lo scambio dei dati, soprattutto in enti con scarse disponibilità di personale, magari mettendo a disposizione con apposite convenzioni giovani tecnici appositamente formati;
- l'Amministrazione centrale dovrà predisporre modalità di scambio e di consultazione delle informazioni degli immobili che possano facilitare e supportare gli Enti locali nelle attività istituzionali di loro competenza.

L'accesso all'Anagrafe Immobiliare Integrata potrebbe essere esteso anche ai notai e a tutte le professioni tecniche abilitate alla gestione dei servizi catastali per facilitare l'aggiornamento dinamico dei dati.

I benefici che ne deriverebbero sarebbero: di natura fiscale, risultandone favorite le attività di *compliance*, accertamento e riscossione (il *tax gap* per la sola IMU è stimato in 5 miliardi di euro su 19); di natura amministrativa, alla luce della semplificazione procedurale per i cittadini e la pubblica amministrazione; di controllo e governo del territorio per le situazioni di emergenza derivanti da calamità naturali e la pianificazione delle relative misure di prevenzione, per effetto delle conoscenze analitiche dei fabbricati georiferiti sulla cartografia catastale.

In conclusione, per il successo del progetto, risulta dunque fondamentale che tutti gli enti coinvolti nella gestione di un segmento dei dati di interesse:

- mantengano la responsabilità dei dati di propria competenza, continuando a gestirli in modalità esclusiva;
- non siano in alcun modo costretti:
 - a modificare i propri processi operativi;
 - a sostituire sistemi informativi in uso, spesso risultato di anni di evoluzioni;
- abbiano la possibilità di utilizzare con modalità flessibili i dati integrati, con il vantaggio di:
 - non dover svolgere tutte quelle attività, attualmente proprie di molteplici processi soprattutto in ambito locale, di raccolta, elaborazione, aggiornamento e manutenzione di dati provenienti da fonti diverse, molto onerose dal punto di vista delle risorse umane e degli strumenti necessari;
 - avere a disposizione dati, intrinsecamente soggetti a frequenti modifiche, costantemente aggiornati;

- avere la possibilità di adottare nuove soluzioni per i propri fini istituzionali;
- poter realizzare nuovi servizi a valore aggiunto per i propri utenti;
- possano scegliere di utilizzare strumenti di analisi ed elaborazione messi a disposizione dal SIT nonché di partecipare alla loro realizzazione e gestione, proponendo soluzioni di utilità comune;
- mantengano la titolarità del segmento di dati gestito in tutte le comunicazioni e tutti i servizi forniti al cittadino da qualsiasi ente.

Censimento del patrimonio immobiliare

La Commissione, però, ritiene non esaustivo il processo sopra descritto che non vede il coinvolgimento diretto del cittadino, ovvero del soggetto a cui è riconosciuta la tutela del diritto costituzionale della proprietà.

Occorre affiancare alle correnti attività interne alla Pubblica Amministrazione, finalizzate al censimento del patrimonio immobiliare, un nuovo ruolo per il cittadino, affinché diventi parte attiva nel processo di completamento del “cassetto” dell’immobile.

Il cittadino sarebbe invitato, attraverso strumentazioni informatiche e di facile uso, a una raccolta dei dati mancanti o errati relativi alle proprie proprietà, asseverati da un tecnico professionista, accreditato dall’Agenzia delle entrate:

- i dati da censire potrebbero riguardare, ad esempio, la superficie in metri quadrati, le caratteristiche posizionali ed edilizie, la titolarità, la presenza di titoli abilitativi delle unità immobiliari, secondo il principio della sussidiarietà, invitando i cittadini a presentare apposita dichiarazione redatta su modulistica predisposta e messa a disposizione dall’Agenzia delle entrate, debitamente asseverata da professionista abilitato ai servizi catastali o dai comuni, ovvero in autonomia confermando quanto proposto dall’Agenzia utilizzando l’accesso al proprio cassetto fiscale (mutuando il modello della dichiarazione dei redditi precompilata);
- la modulistica predisposta e messa a disposizione dall’Agenzia delle entrate, potrebbe essere validata a livello locale dalle Commissioni censuarie locali, anche integrandola con elementi specifici di un determinato territorio, previa specifica previsione normativa sul ruolo delle Commissioni censuarie locali;
- occorrerà promuovere apposite convenzioni con gli Ordini e con i Consigli professionali nazionali, che consentano all’Agenzia delle entrate di accreditare figure professionali per

l'assistenza ai proprietari, attraverso un modello di contrattualizzazione simile a quello dei CAF fiscali, riducendo gli oneri a carico del cittadino, anche con sgravi fiscali;

- il professionista dovrà asseverare la dichiarazione del cittadino, verificando la correttezza dei dati che confluiranno nell'Anagrafe Immobiliare Integrata ed eventualmente proponendo modifiche e allineamenti.

La doppia modalità di acquisizione dei dati nell'Anagrafe Immobiliare Integrata, secondo il canale istituzionale e secondo la responsabilizzazione dei cittadini, consentirà di creare un "cassetto" dell'immobile aggiornato, pienamente condiviso dai cittadini e dinamico.

A tale riguardo, la Commissione ha preso atto positivamente di quanto dichiarato dal Ministro dell'economia e delle finanze, nel corso della citata audizione, relativamente alla necessità di provvedere a una raccolta di informazioni aggiuntive e di conferma, relative a talune caratteristiche degli immobili.

Per una riforma del catasto basata sull'equità

In un'ottica di innovazione e di equità del sistema estimativo, una volta acquisita un'affidabilità importante dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, occorrerà procedere per via legislativa a una riforma del sistema basata sui seguenti elementi:

- dare piena attuazione all'art. 3 del DPR 138/98 definendo quale unità di misura il metro quadrato catastale al posto delle attuali tre unità di consistenza (vano, mq. e mc.);
- superare il criterio esclusivamente statistico nella definizione della rendita proprio dell'ipotesi di revisione del sistema estimativo catastale formulata dalla legge delega del 2014;
- prevedere un coinvolgimento diretto del cittadino;
- i titolari delle unità immobiliari speciali (capannoni, edifici produttivi, centri commerciali etc.) potrebbero essere invitati a presentare relazioni di stima diretta applicando a scelta il criterio di mercato, di costo o di reddito, seguendo le procedure già previste (circolari AE 6/2012 e 2/2016), ovvero stabilendo nuove procedure semplificate;
- considerare nelle definizioni della rendita anche elementi posizionali (quali l'affaccio) e urbanistici;
- definire un concetto di dinamicità della rendita che possa variare in ragione di situazioni puntuali che determinino una variazione del valore reale dell'immobile;

- tale dinamicità potrebbe essere fatta valere anche con modalità in grado di incentivare adeguamenti statici, sismici ed energetici che potrebbero riflettersi nel computo della rendita, con un criterio di ammortamento degli stessi.

Al fine di non impattare negativamente sul sistema delle famiglie e delle imprese, nell'ipotesi di realizzazione di un processo di revisione degli estimi e del classamento, occorrerà:

- avviare, nelle more dell'attuazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, un'analisi territoriale ed edilizia preliminare per l'individuazione di unità immobiliari campionarie e, successivamente, acquisire le caratteristiche posizionali ed edilizie, provvedere all'elaborazione dei calcoli testando il livello di qualità perseguibile dalle stime;
- attribuire ad ogni unità immobiliare i nuovi valori e le nuove rendite mantenendo i vecchi estimi e il vigente sistema di tassazione per un periodo transitorio di test, elaborando parallelamente le medesime imposte sulla base dei nuovi valori e rendite emulando così tutte le varie situazioni. Sarebbe in tal modo possibile testare le possibilità di variazione da apportare alle aliquote al fine di mantenere invariato il prelievo fiscale complessivo;
- garantire efficaci forme di comunicazione dell'avvenuta attribuzione alle unità immobiliari del valore patrimoniale e della rendita, prevedendo ampi termini per la proposizione di ricorsi, per i quali andrebbero altresì previste – al di là dell'ordinaria forma dinanzi alla commissione tributaria provinciale – specifiche forme di ricorso in autotutela da poter inoltrare anche in via telematica.

4.2 SULLA RIGENERAZIONE URBANA E IL CONTENIMENTO DEL CONSUMO DI SUOLO

La Commissione ha svolto il proprio lavoro avendo ben presente che il “governo del territorio” è affidato dalla Costituzione alle regioni e, quindi, ha incentrato l'attività soprattutto sugli aspetti di carattere fiscale, peraltro, di diretta competenza della stessa.

La Commissione sottolinea che un'efficace politica in materia di contrasto al consumo di suolo, a livello statale, non può che essere basata soprattutto sulla definizione di misure di fiscalità di vantaggio per supportare i processi di rigenerazione urbana.

Incentivi

- È necessario prevedere, proseguendo il percorso avviato dal decreto crescita, un organico sistema di agevolazioni fiscali. Tali agevolazioni non comporterebbero necessariamente

una perdita di gettito fiscale poiché - come rilevato nell'analisi degli effetti degli incentivi fiscali per le ristrutturazioni edilizie svolta nel dossier del Servizio Studi della Camera dei deputati - andrebbero valutati anche alla luce della quota di gettito connessa ai consumi e agli investimenti mobilitati dai redditi aggiuntivi dei nuovi occupati;

- rendere strutturale, o prorogare per un lasso temporale esteso (es. sino al 2030), le misure di incentivazione alla rigenerazione urbana, come ad esempio il “sisma bonus”, anche nella sua applicazione all'acquisto di immobili antisismici recentemente estesa alle zone sismiche 2 e 3 (art. 8 del DL crescita – n. 34/2019) che, attualmente, premia l'acquisto di unità immobiliari facenti parte di edifici demoliti e ricostruiti, anche con variazione volumetrica, con miglioramento di 1 o 2 classi di rischio sismico;
- estendere la possibilità di cessione del credito di imposta per tutti gli incentivi e ampliare la platea dei soggetti cedenti e cessionari;
- sul versante dell'energia solare la Commissione ritiene meriti di essere fiscalmente incentivata l'installazione di pannelli solari su superfici che risultino già impermeabilizzate (tetti, parcheggi, ecc.), riducendo i vantaggi, viceversa, laddove la medesima installazione implichi una impermeabilizzazione del suolo.

Bonifiche

Introdurre agevolazioni per l'attività di bonifica di aree urbane (premessa della rigenerazione urbana) in termini di oneri di urbanizzazione, soprattutto laddove le opere primarie siano già realizzate e quelle secondarie da ripristinare. Va tenuto conto che talune aree, quali gli insediamenti industriali dismessi, sono talmente compromesse che senza un adeguato sostegno di natura fiscale non è finanziariamente sostenibile la trasformazione.

Misure Urbanistiche e Fiscali

- Prevedere specifiche agevolazioni fiscali per gli immobili compresi in piani urbanistici e programmi di intervento per la rigenerazione urbana adottati dagli enti territorialmente competenti. Gli effetti sul gettito di tali agevolazioni andrebbero valutati ponendo a confronto l'andamento delle entrate in condizioni di inutilizzazione degli immobili predetti con l'andamento delle entrate previsto applicando il regime agevolato;

- coordinare la normativa urbanistica con quella tributaria. In proposito occorrerebbe rivalutare le disposizioni della cd. legge “Formica” (legge 22 aprile 1982, n. 168), soppressa nel 2014, che prevedevano imposte di registro ipotecarie e catastali in misura fissa per i trasferimenti di immobili compresi in piani di recupero.
- introdurre incentivi o disincentivi rispettivamente alla rigenerazione urbana e al consumo di nuovo suolo tramite mirate rimodulazioni degli oneri di urbanizzazione.
- sarebbe opportuno mettere in campo un sistema organico di agevolazioni fiscali riguardanti la rigenerazione urbana, che potrebbe essere articolato in quattro fasi: tassazione del patrimonio da rigenerare, tassazione delle attività per realizzare il programma di rigenerazione, tassazione del patrimonio rigenerato, tassazione delle attività produttive avviate negli ambiti di rigenerazione. L’introduzione di tali agevolazioni non andrebbe preventivamente respinta per mere ragioni di perdita di gettito fiscale, ma andrebbe valutata, ponendo a confronto l’andamento delle entrate in condizioni di inutilizzazione degli immobili predetti con l’andamento delle entrate previsto applicando il regime agevolato.

Frammentazione Fondiaria

- Superare la frammentazione, sia fondiaria che della proprietà immobiliare, attraverso misure idonee ad agevolarne la ricomposizione. L’attuale quadro normativo rende impossibile determinare proprietari o eredi di migliaia di particelle catastali, cosiddette “particelle silenziose”. Infatti, per mancanza di valore e costi eccessivi notarili, non vengono effettuati gli adeguamenti di proprietà. Ciò spesso comporta fenomeni di abbandono, in particolare nei territori montani e nei centri storici a scarso valore economico. Si suggerisce l’introduzione di norme che prevedano che, per le transazioni immobiliari e di terreni sotto certi valori, non sia necessario il notaio e possa essere sufficiente una scrittura privata autenticata e registrata dal Segretario comunale, con applicazione delle imposte in misura fissa e minima;
- Ridurre l’aliquota del 15 per cento dell’imposta di registro prevista per le cessioni di terreni agricoli, se permane l’uso agricolo, anche per supportare l’obiettivo della ricomposizione fondiaria.

4.3 EQUITÀ, SEMPLIFICAZIONE E RILANCIO DEL SETTORE

Nel corso delle audizioni svolte nell'ambito dell'indagine conoscitiva, sono emerse svariate proposte in tema di fiscalità immobiliare che la Commissione ha raccolto al fine di proporre possibili iniziative volte alla semplificazione, all'equità e al rilancio del settore.

Si tratta di proposte provenienti dalla società civile, che quindi non hanno una connotazione politica e rispondono – ad avviso della Commissione – all'esigenza di migliorare il quadro della fiscalità immobiliare.

Tali proposte, meramente elencate nei capitoli precedenti come *abstract* delle varie audizioni, sono state classificate nelle seguenti macro aree:

1. **Interventi sulla tassazione immobiliare locale**
2. **Interventi sulla cedolare secca e sulle locazioni**
3. **Interventi in tema di ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica**
4. **Imposte sui trasferimenti immobiliari**
5. **Imposte dirette**
6. **IVA**

La Commissione ha ritenuto opportuno menzionare alcune proposte, con qualche breve nota di commento, rinviando a una successiva valutazione di dettaglio, nella quale dovrà anche essere svolta un'analisi della loro fattibilità tecnico-giuridica.

Le ulteriori proposte, qui non contenute per necessità di sintesi, costituiscono comunque parte integrante del presente documento.

1. **Interventi sulla tassazione immobiliare locale**

Molti soggetti auditi hanno sottolineato l'esigenza di interventi sulla tassazione immobiliare locale, proponendo l'**unificazione dell'IMU con la TASI**. Nel frattempo, la Legge di bilancio 2020 (articolo 1, commi 738-783) ha ripreso tale idea sopprimendo la IUC (Imposta Unica Comunale) e unificando le due vigenti forme di prelievo (l'imposta municipale propria - IMU e il Tributo per i servizi indivisibili - TASI), facendo altresì confluire la relativa normativa in un unico testo.

Sempre la Legge di bilancio 2020 ha anticipato al 2022 un'altra richiesta emersa nelle audizioni, ovvero la **deducibilità integrale dell'IMU per gli immobili strumentali**.

Un'ulteriore proposta da segnalare, derivante anche dall'analisi dei *benchmark* a livello europeo, riguarda una valutazione di **graduazione del peso della tassazione di natura patrimoniale in base all'effettiva capacità reddituale** del soggetto.

Più convincente, salve come si è detto le opportune valutazioni in sede tecnica, è sembrata la proposta, proveniente da più parti, di **non assoggettare a tassazione lorda gli immobili non locati**. Al riguardo sembrerebbe ragionevole questa misura laddove vi sia un effettivo inutilizzo dell'immobile e una incapacità di collocare lo stesso sul mercato per effetto dell'intervenuta eccedenza dell'offerta rispetto alla domanda. Si potrebbe al riguardo circoscrivere la misura proposta riducendo la pressione fiscale per tale tipologia di immobili nei soli casi in cui ne sia comprovata l'incapacità di produrre reddito. Ciò per fini di equità e di allentamento del connesso freno al mercato immobiliare. Occorrerebbe in ogni caso una copertura finanziaria previa quantificazione dell'onere.

Un'idea meritevole di considerazione è apparsa quella, così come avvenuto per il 730 precompilato, di addivenire all'**autoliquidazione dell'IMU**, partendo da un codice fiscale o da identificativi catastali, una volta entrata a regime l'Anagrafe Immobiliare Integrata (vedi capitolo conclusioni 1) e con essa l'attendibilità dei dati relativi ai titolari dei diritti reali di ciascun immobile. Attualmente, infatti il *tax gap* per l'IMU è stimato, secondo il Servizio Studi della Camera dei deputati, in 5 miliardi di euro su 19 (pari a circa il 25%).

Si evidenzia che secondo la recente pubblicazione del MEF (Dipartimento delle Finanze in collaborazione con l'Agenzia delle Entrate) Gli immobili in Italia-2019, il gettito dell'IMU è stato pari nel 2018 a 18,7 miliardi e quello della TASI a 1,1 miliardi per un ammontare complessivo di 19,8 miliardi. Il gettito complessivo del 2018 risulta diminuito in misura significativa rispetto al 2012 (-4,9 miliardi di euro) per effetto delle numerose modifiche intervenute nella disciplina della tassazione immobiliare locale, con particolare riferimento all'esenzione dell'abitazione principale.

Si segnala, infine che il decreto fiscale (articolo 38, decreto- legge n. 124 del 2019) ha istituito l'imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPi) dal 2020. In tali casi la tassazione si basa sui valori contabili. Si applica un'aliquota fissa al 10,6 per mille ripartita tra lo Stato, cui è riservato il gettito relativo alla quota ad aliquota di base del 7,6 per mille, e i comuni interessati, cui viene attribuita la differenza tra il gettito complessivo e quello ad aliquota di base.

2. Interventi sulla cedolare secca e sulle locazioni

Molti dei soggetti auditi hanno insistito su alcuni interventi relativi alla cedolare secca e alle locazioni, tra cui quello di **stabilizzare la cedolare secca al 10% per i contratti a canone calmierato**, nei comuni ad alta densità abitativa: tale proposta è stata recepita dalla Legge di bilancio per il 2020 (articolo 1, comma 6).

Al riguardo occorre osservare come, per incoraggiare l'emersione di base imponibile, il legislatore nel tempo abbia esteso il regime della cedolare secca (che consente di optare per un'imposta sostitutiva ad aliquota unica, in luogo delle ordinarie regole IRPEF) sui redditi derivanti dalle locazioni immobiliari. La tendenza è stata di estendere progressivamente l'ambito operativo dell'imposta sostitutiva: nel 2019 l'articolo 1, comma 59, della Legge di bilancio 2019, ha consentito di applicare detto regime della cedolare ai contratti stipulati nell'anno 2019 relativi a locali commerciali classificati nella categoria catastale C/1 fino a 600 mq di superficie e, nel 2020, si è arrivati alla stabilizzazione sopra enunciata.

Occorre, però, segnalare che la previsione di cui all'articolo 1, comma 59, della Legge di bilancio 2019 non è stata prorogata per gli anni successivi e questo è in controtendenza rispetto alle molte proposte pervenute in sede di Commissione che, proprio con l'obiettivo di concedere un regime favorevole volto all'emersione del sommerso, hanno riguardato **l'estensione della cedolare agli immobili non residenziali ai contratti stipulati anche prima del 2019**, l'estensione dell'**aliquota al 10% per i canoni concordati anche ai Comuni non ad alta tensione abitativa** e a **tutte le tipologie di locazione**, comprese quelle **transitorie**; il ripristino, ove non si opti per la cedolare secca, **dell'aliquota di deducibilità al 15% del canone di locazione**, che è stata portata dal 2012 al 5%; e, infine, la decisione di **non assoggettare a tassazione i canoni di locazione non percepiti**.

Si ricorda che il decreto-legge «crescita» ha introdotto disposizioni antievasione nel settore turistico-ricettivo, tra l'altro intestando agli intermediari immobiliari residenti in Italia la responsabilità solidale per il pagamento della ritenuta sui canoni e corrispettivi relativi ai contratti di locazione breve e prevedendo la disponibilità dei dati relativi alle persone alloggiate presso le strutture ricettive – opportunamente trattati – anche ai Comuni, a fini di monitoraggio delle imposte di soggiorno.

Per quanto riguarda, invece, i canoni non percepiti, si ricorda che l'articolo 3-*quiquies* dello stesso decreto-legge «crescita» consente al contribuente – per i contratti di locazione di

immobili ad uso abitativo stipulati a decorrere dal 1° gennaio 2020 – di usufruire della detassazione dei canoni non percepiti senza dover attendere la conclusione del procedimento di convalida di sfratto, ma provandone la mancata corresponsione in un momento antecedente, ovvero mediante l'ingiunzione di pagamento o l'intimazione di sfratto per morosità. Si segnala inoltre che il richiamato decreto dispone alcune misure di semplificazione quali la soppressione dell'obbligo di comunicazione della proroga della cedolare secca (articolo 3-bis) e l'eliminazione degli obblighi dichiarativi relativi al possesso dei requisiti per fruire delle agevolazioni IMU e TASI per gli immobili concessi in comodato a parenti in linea retta di primo grado, nonché per fruire delle agevolazioni sugli immobili in locazione a canone concordato (articolo 3-quater).

Infine, quanto alla cedolare secca per locali commerciali classificati nella categoria catastale C/1 fino a 600 mq di superficie e, nel 2020, questa potrebbe essere modellata in modo da favorire l'insediamento commerciale nei centri storici o nelle aree a rischio di desertificazione commerciale prevedendo, sulla falsariga della cedolare applicata alle locazioni abitative a canone concordato nei comuni ad alta tensione abitativa, che il livello di detti canoni sia stabilito in appositi accordi definiti in sede locale fra le organizzazioni della proprietà edilizia e le organizzazioni imprenditoriali e di commercio maggiormente rappresentative (secondo il modello previsto dall'articolo 2 della legge n. 431 del 1998).

3. **Interventi in tema di ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica**

Quanto agli interventi in tema di ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica, è stata da più parti sottolineata l'esigenza di **stabilizzare nel tempo gli incentivi fiscali sugli immobili**. La misura richiede naturalmente una quantificazione degli effetti finanziari. Si segnala, inoltre, che la previsione di incentivi strutturali sulle ristrutturazioni edilizie consente ai contribuenti di pianificare nel lungo periodo le spese da sostenere.

In tema di ristrutturazioni di cui al presente paragrafo occorre valutare gli effetti positivi della cessione del credito fiscale alle banche, che consentirebbe a molti proprietari di accedere all'agevolazione, con positivi effetti in termini di efficienza energetica, sicurezza antisismica e di valore degli edifici. Il meccanismo potrebbe essere così concepito: accensione di un mutuo bancario pari al costo dell'intervento (anche sulla base di specifiche convenzioni tra le organizzazioni dei conduttori e istituti creditizi), successiva cessione del credito fiscale alla banca mutuante, sul modello dello sconto cambiario (oppure nei termini stabiliti dalle

convenzioni), conseguente riduzione degli oneri del mutuo, in misura pari al valore attribuito al credito ceduto.

Un'esigenza particolarmente sentita è stata quella della **semplificazione del sistema delle detrazioni fiscali sugli immobili**, che 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). Il sistema si è pertanto ampliato, stratificando gli innumerevoli interventi e perdendo il senso della semplificazione. È dunque necessario compiere un'analisi del sistema attuale, con differenza tra le tre tipologie di detrazioni (soprattutto tra ristrutturazioni e risparmio energetico).

Altra proposta connessa alla riqualificazione energetica è stata quella di **ridurre l'imposizione fiscale per gli immobili più performanti in termini di efficienza energetica e sicurezza sismica**, anche allo scopo di promuovere investimenti nella riqualificazione degli edifici, con benefici anche per il fisco per effetto delle positive ricadute sull'economia. Al riguardo viene ipotizzata l'introduzione di un coefficiente che, tenendo conto della prestazione energetica dell'immobile, agisca in senso inversamente proporzionale e temporalmente decrescente sulla rendita e sul valore catastale imponibile del fabbricato. La misura, che richiede una quantificazione degli effetti finanziari, appare in ogni caso meritevole di attenzione. Si ritiene, inoltre, che tali eventuali benefici fiscali, andando in parte a compensare gli oneri sostenuti per il minor impatto ambientale e sociale conseguito dal fabbricato, non debbano avere tuttavia durata indefinita. In tal senso potrebbe operare un meccanismo per cui il coefficiente di abbattimento della rendita catastale (es. 30, 20, 10 per cento in meno) vada progressivamente a ridursi, fino ad azzerarsi al termine di un periodo prestabilito (es. 5-10 anni).

Sarebbe opportuno mettere in campo un sistema organico di agevolazioni fiscali riguardanti la rigenerazione urbana che potrebbe essere articolato in quattro fasi: tassazione del patrimonio da rigenerare, tassazione delle attività per realizzare il programma di rigenerazione, tassazione del patrimonio rigenerato, tassazione delle attività produttive avviate negli ambiti di rigenerazione. L'introduzione di tali agevolazioni non andrebbe preventivamente respinta per mere ragioni di perdita di gettito fiscale, ma andrebbe valutata, ponendo a confronto l'andamento delle entrate in condizioni di inutilizzazione degli immobili predetti con l'andamento delle entrate previsto applicando il regime agevolato.

4. Imposte sui trasferimenti immobiliari

Quanto ai trasferimenti immobiliari, è emersa l'esigenza di **ridurre l'aliquota dell'imposta di registro sulla seconda casa e la prima casa di lusso**, poiché l'attuale gravosa aliquota al 9% ne riduce pesantemente la commercializzazione; ciò anche nell'ottica di incentivare acquirenti esteri; si è parlato altresì della possibilità di **estendere il meccanismo del «prezzo-valore» ai trasferimenti di immobili non abitativi**, onde dare certezza al contribuente sui costi fiscali connessi ai trasferimenti immobiliari e ridurre al minimo il contenzioso. Si tratta di misure interessanti, che tuttavia richiedono una quantificazione degli effetti finanziari.

Un'attenzione particolare andrebbe poi rivolta all'obiettivo della **ricomposizione fondiaria**, riducendo l'aliquota del 15% dell'imposta di registro prevista per le cessioni di terreni agricoli laddove permanga l'uso agricolo e introducendo semplificazioni, anche da un punto di vista notarile, per i trasferimenti. Al riguardo si ricorda che attualmente si prevede un'agevolazione fiscale per la piccola proprietà contadina, consistente nell'imposta di registro fissa, che si applica quando chi acquista è coltivatore diretto o imprenditore agricolo a titolo principale. Se il trasferimento di immobili ha per oggetto terreni agricoli e relative pertinenze a favore di soggetti diversi dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, iscritti nella relativa gestione previdenziale ed assistenziale, l'imposta di registro è del 15 per cento. Tale agevolazione potrebbe essere estesa ai casi di acquisto per uso agricolo da parte di chi non rientra in tali categorie.

5. Imposte dirette

Quanto alle imposte dirette, sono state avanzate molte proposte anche interessanti, che qui di seguito si riportano, per le quali appare tuttavia evidente la necessaria quantificazione dei costi:

- ✓ **riequilibrare**, tramite le imposte sui redditi, **il divario di tassazione fra i trasferimenti di immobili da costruttore e quelli da privati**, in cui i primi sono onerati da IVA, che ha un'incidenza molto superiore a quella dell'imposta di registro, che è a carico dei secondi;
- ✓ valutare di non penalizzare fiscalmente gli **immobili ad uso abitativo non utilizzati nei luoghi oggetto di calo demografico o di desertificazione insediativa**;

- ✓ rimuovere **la 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 attività di lavoro autonomo**: i primi sono deducibili, mediante il processo di ammortamento, dal reddito di impresa, ma non lo sono i secondi, pur essendo funzionali anch'essi all'esercizio dell'attività;
- ✓ in forma transitoria è stata già reintrodotta l'integrale **deducibilità degli interessi passivi relativi a finanziamenti garantiti da ipoteca su immobili locati dalle imprese immobiliari**: è stato suggerito di rendere strutturale la disposizione, per evitare situazioni di anti-economicità delle operazioni immobiliari;
- ✓ con riferimento all'applicabilità alla materia dell'**esenzione dall'imposizione reddituale (PEX – Participation exemption) delle quote di società immobiliari**, l'Agenzia delle entrate ha precisato che spetta solo a condizione di prevalenza qualitativa e quantitativa dei servizi di «gestione attiva» rispetto alla mera «locazione passiva»: a fronte di tale rigidità è auspicabile un intervento di chiarimento legislativo;
- ✓ **rivedere il coefficiente di ammortamento degli immobili strumentali**, che è fissato, in via generale, nella misura massima del 3 per cento annuo: questo è ritenuto troppo basso, non rispecchiando il ciclo di vita tipico dei beni in questione;
- ✓ la Legge di bilancio 2019 ha reintrodotta la facoltà di **rivalutazione dei beni d'impresa, inclusi gli immobili** strumentali e patrimoniali, previo versamento di un'imposta sostitutiva pari al 16 per cento sul maggior valore iscritto in bilancio, aliquota che risulta sproporzionata, ad avviso degli auditi, a fronte di una deducibilità fiscale per ammortamento del solo 3 per cento annuo: è stato quindi proposto di rivedere tale aliquota;
- ✓ attualmente è ammessa la **deducibilità delle quote di ammortamento per le imprese, ma non per i professionisti**: tale difformità andrebbe eliminata, sia per fini di equità che per stimolare la crescita del mercato, laddove risulterebbero favoriti per i professionisti gli acquisti a titolo definitivo (e non in *leasing*, soluzione oggi più conveniente fiscalmente).

6. IVA

In materia di IVA l'attenzione si è concentrata in particolare sul sistema dello *split payment* è strutturato in modo da rendere impossibile per molte imprese il recupero del proprio credito IVA o la sua compensazione oltre determinati importi. A tal fine, è stato proposto di:

- ✓ estendere l'applicazione del *reverse charge*, quale meccanismo di liquidazione dell'IVA dovuta ai fornitori, tutte le volte in cui si applichi lo *split payment* verso i committenti pubblici;
- ✓ consentire il recupero integrale del credito IVA eliminando l'attuale tetto massimo di crediti d'imposta compensabili, pari a 700.000 euro annui;
- ✓ qualificare la locazione svolta in modo professionale, con offerta di servizi come il *co-housing*, lo *student-housing* e il *senior living*. Oggi, in Italia la normativa sulle locazioni favorisce i soggetti che hanno un'impostazione reddituale privatistica e non professionale. L'attuale sistema fiscale prevede l'indetraibilità dell'IVA sulle locazioni residenziali, sulle manutenzioni ordinarie e straordinarie sulla residenza, un ammortamento al 3 per cento degli immobili residenziali, che rende di fatto impossibile la creazione di un piano economico da parte di un soggetto giuridico, oltre a una serie di vincoli di natura fiscale che frenano il mercato. Occorre pertanto rendere gli immobili ad uso residenziale beni strumentali.

BREVI NOTE CONCLUSIVE

In conclusione, il documento intende essere uno stimolo e una riflessione su un settore che è vitale per il Paese. Come è stato più volte ricordato, il patrimonio immobiliare rappresenta la ricchezza e la specificità degli italiani: 3 famiglie su 4 risiedono in una casa di proprietà e si può dire che l'acquisto di una casa rappresenti ancora oggi un obiettivo largamente sentito. Quindi la casa è un valore, non solo in senso economico.

La riforma degli estimi catastali, atto portante del lavoro svolto dalla Commissione, se da un lato porterebbe una maggiore equità, dall'altro scontenterebbe molti che vedrebbero modificata la propria tassazione senza comprenderne la visione d'insieme. È stata condivisa quindi l'importanza del coinvolgimento dei cittadini, nelle forme che si riterranno opportune, sottolineando anche la necessità di un'adeguata comunicazione istituzionale. È infatti importante che la Pubblica Amministrazione abbia un'interlocuzione positiva con i cittadini.

La Commissione ha quindi ritenuto importante sollevare la questione e analizzare i punti deboli della riforma del 2015, per avviare un confronto interno ed evitare che siano i frequenti richiami di istituzioni internazionali a determinare la riforma.

La Commissione sottolinea l'importanza di completare l'allineamento dei dati catastali, mettendo a disposizione adeguate risorse all'Agenzia delle entrate che, encomiabilmente, anche attraverso Sogei SpA, sta portando a compimento il progetto dell'Anagrafe immobiliare integrata. L'obiettivo finale è quello di arrivare ad un "cassetto fiscale dell'immobile" che metta in rete le banche dati esistenti presso le varie istituzioni, al momento scarsamente dialoganti tra loro.

Quanto alle altre misure sulla fiscalità immobiliare, la Commissione plaude ad alcune iniziative volte alla riqualificazione del patrimonio immobiliare tra cui, ad esempio, la norma che, anche grazie al lavoro della Commissione stessa, disciplina le agevolazioni fiscali per l'acquisto dei fabbricati esistenti da parte delle imprese, il bonus facciate, la deducibilità integrale dell'IMU sui fabbricati strumentali all'attività di impresa, che può sicuramente aiutare a contenere il fenomeno della desertificazione commerciale.

La Commissione auspica tuttavia che tali misure abbiano carattere di stabilità e non siano limitate a singoli esercizi finanziari, assecondando l'esigenza, sottolineata da molti soggetti della società civile auditi nel corso dell'indagine, di poter programmare nel tempo i propri investimenti e la propria attività.

La stabilizzazione di tali misure può spingere al rilancio del settore immobiliare.

Da questo punto di vista qualche cosa in più poteva essere fatta sotto il profilo della cedolare secca, che non è stata confermata per gli immobili commerciali e che, invece, è risultata un valido strumento anche per far emergere il sommerso.

Per quanto attiene al tema della semplificazione, la Commissione ritiene che molto ancora debba essere fatto: bene l'accorpamento di IMU e TASI ma sono ancora eccessivi gli adempimenti e le aliquote con cui il contribuente è costretto a confrontarsi.

La Commissione auspica, ad esempio, che, completate le riforme strutturali relative alla piena conoscenza dei dati degli immobili, si possa arrivare ad un modello di pagamento IMU precompilato che, come già avvenuto per la dichiarazione dei redditi delle persone fisiche, possa raggiungere lo scopo, per l'Agenzia delle entrate e per i comuni, di poter contare su entrate certe ed esigibili e, per i cittadini, comportare una riduzione del carico di adempimenti burocratici.

Sarebbe inoltre possibile, in un'ottica di completa operatività ed interfaccia delle banche dati, integrate da un contributo diretto da parte dei cittadini proprietari di immobili, ottenere, da un lato, la piena disponibilità operativa del cosiddetto "cassetto del fabbricato" consultabile facilmente per ogni esigenza, e dall'altro eliminare gran parte delle storture del sistema che oggi rendono assolutamente non comparabile il valore catastale con il prezzo effettivo degli immobili.

La Commissione ha anche censito e restituito alla lettura, secondo una logica per macrotemi, tutti i contributi che sono pervenuti durante le numerose audizioni e che per la loro natura e complessità, ma a volte anche per la loro disarmante semplicità applicativa ed interpretativa, lasciano ben intendere quanto sia assolutamente necessario procedere ad un riordino normativo del settore proprio per perseguire gli obiettivi di rilancio e semplificazione.

La Commissione ha più volte potuto considerare che molte misure ipotizzate potrebbero essere facilmente applicabili se si uscisse dalla mera logica ragionieristica con cui vengono determinate le coperture finanziarie e si applicasse un principio di carattere più economico che tenesse conto degli indotti positivi sull'economia e sui flussi di cassa determinati negli anni da tali misure; un esempio su tutti è dato dai positivi effetti sulla finanza e sull'economia del Paese negli ultimi venti anni dalle detrazioni fiscali per le ristrutturazioni e per l'efficientamento energetico.

Il periodo considerato, abbastanza lungo per non essere condizionato da anomali scostamenti annuali, dimostra che misure in tal senso, se applicate in scala più larga per il totale recupero del patrimonio edilizio esistente, potrebbero davvero dare vita ad un sostanziale piano di recupero nazionale del patrimonio edilizio, contenere efficacemente il consumo del suolo, rilanciare l'economia, efficientare e mettere in sicurezza le strutture.

Un ultimo cenno va al clima positivo e di collaborazione tra tutte le forze politiche che ha caratterizzato i lavori della Commissione, non scontato, soprattutto in un settore così delicato.

ALLEGATO I**AUDIZIONI E MISSIONI SVOLTE NELL'AMBITO DELL'INDAGINE
CONOSCITIVA**

1. Audizione di Antonino Maggiore, direttore dell'Agenzia delle entrate, e di Paolo Savini, vice direttore - capo divisione servizi (20 marzo 2019);
2. Audizione del generale Giuseppe Arbore, capo del III reparto - operazioni, e del colonnello Luigi Vinciguerra, capo ufficio tutela entrate del III reparto operazioni (10 aprile 2019);
3. Audizione del geometra Maurizio Savoncelli, presidente del Consiglio nazionale dei geometri e dei geometri laureati nonché consigliere della Rete professioni tecniche, associazione deputata al coordinamento a livello istituzionale delle professioni convocate per questa audizione, e del geometra Antonio Daniele Barattin, consigliere del Consiglio nazionale periti industriali (17 aprile 2019);
4. Audizione del presidente nazionale di Confedilizia, Giorgio Spaziani Testa (18 aprile 2019);
5. Audizione di Gilberto Gelosa, consigliere del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, Pasquale Saggese, responsabile area fiscalità del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, Maurizio Postal, consigliere del Consiglio nazionale dei dottori commercialisti, Roberto Martino, consigliere del Consiglio nazionale del notariato, Gianpiero Monteleone, consigliere del Consiglio nazionale del notariato, e Nicola Forte, componente della Commissione studi tributari del Consiglio nazionale del notariato (8 maggio 2019);
6. Audizione di Marco Dettori, vice presidente con delega al settore economico-fiscale-tributario dell'Associazione nazionale costruttori edili (ANCE), e Marco Zandonà, direttore dell'area fiscalità edilizia dell'ANCE (9 maggio 2019);
7. Audizione del presidente dell'UNCCEM - Unione Nazionale dei Comuni, Comunità e Enti Montani, Marco Bussone, e di rappresentanti dell'ANCI - Associazione Nazionale Comuni Italiani (15 maggio 2019);

8. Audizione del presidente dell'INVIMIT - Investimenti Immobiliari Italiani Sgr S.p.A., Trifone Altieri (5 giugno 2019);
9. Audizione del presidente di CONFAPPI - Confederazione Piccola Proprietà Immobiliare, Silvio Rezzonico, del presidente dell'UPPI - Unione Piccoli Proprietari Immobiliari, Gabriele Bruyere e del presidente di FEDERPROPRIETA', Massimo Anderson (12 giugno 2019);
10. Audizione del presidente dell'Associazione master in diritto tributario, Stefano Betti, e del presidente di AGEFIS - Associazione geometri fiscalisti, Mirco Mion (19 giugno 2019);
11. Audizione del professor Maurizio Leo, docente di diritto tributario (26 giugno 2019).
12. Audizione del Ministro dell'economia e le finanze, Roberto Gualtieri (30 gennaio 2020).

La Commissione ha inoltre svolto, nell'ambito dell'indagine conoscitiva, una missione presso la sede della Sogei il 24 luglio 2019.

ALLEGATO 2**IL SISTEMA CATASTALE**⁵⁹**1. GENERALITÀ**

Il catasto italiano, inventario dei beni immobili presenti nel territorio nazionale, è costituito da due distinti sistemi: il *Catasto Terreni*, comprendente l'elenco di tutti i terreni di natura agricola ovvero comunque ineditati, e il *Catasto Edilizio Urbano*, costituito dalle costruzioni di natura civile, industriale e commerciale.

La “*formazione*” del Catasto Terreni, disposta con la legge 1° marzo 1886, n. 3682, è stata completata nel 1956. Il regolamento per la “*conservazione*” del Catasto Terreni è stato approvato con regio decreto 8 dicembre 1938, n. 2153.

Il Catasto Terreni è di tipo geometrico-particellare, poiché recante informazioni sia sulla natura geometrica (topografia - forma e consistenza) che sulle caratteristiche tecnico-economiche (caratteristiche tecnico-fisiche e redditi) dell'elemento minimo inventariato e rappresentato in mappa, costituito dalla “*particella catastale*”.

La “*formazione*” del Catasto Edilizio Urbano, successiva a quella del Catasto Terreni, fu disposta con la legge 11 agosto 1939, n. 1249, di conversione del regio decreto-legge 13 aprile 1939, n. 652, modificata dal decreto legislativo 8 aprile 1948, n. 514. Il relativo regolamento di attuazione è stato approvato con decreto del Presidente della Repubblica 1° dicembre 1949, n. 1142. Il Catasto Edilizio Urbano è entrato in “*conservazione*”, con regole unitarie in tutto il territorio dello Stato, dal 1° gennaio 1962.

Il Catasto dei Fabbricati, istituito con l'emanazione del decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito con modificazioni dalla legge 26 febbraio 1994, n. 133, è l'evoluzione del Catasto Edilizio Urbano; si occupa di tutte le costruzioni, sia urbane che rurali. Il Catasto dei Fabbricati non sostituisce a oggi il Catasto Edilizio Urbano, ma lo integra e ne estende la competenza.

Censire le proprietà immobiliari, tenerne evidenti le mutazioni e realizzare i presupposti per un'equa imposizione fiscale rappresentano le finalità istitutive del catasto.

La gestione delle banche dati catastali e lo svolgimento dei relativi servizi sono affidati all'Agenzia delle entrate – territorio.

⁵⁹ Per ulteriori approfondimenti vedi “[Il sistema catastale](#)”, edizione 2019”, dati al 31 dicembre 2018, a cura dell'Agenzia delle entrate.

2. I CONTENUTI DEL SISTEMA INFORMATIVO CATASTALE

Il sistema informativo catastale è costituito da quattro archivi, differenti per natura (alfanumerica ovvero grafica), ma correlati tra loro: l'archivio cartografico; l'archivio censuario del Catasto Terreni (alfanumerico); l'archivio censuario del Catasto Edilizio Urbano (alfanumerico); l'archivio delle planimetrie degli immobili urbani.

Di recente costituzione sono, inoltre, l'archivio dei fabbricati (in fase di completamento) e l'archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU).

Il modulo inventariale di base del Catasto Terreni è rappresentato dalla *particella catastale*, definita dalla norma come porzione di terreno continua, ubicata nello stesso Comune, posseduta da uno o più soggetti fisici o giuridici, omogenea per qualità di coltura e grado di produttività (classe).

Il modulo inventariale di base del Catasto Edilizio Urbano è rappresentato dall'*unità immobiliare urbana*, definita dalla norma come porzione di fabbricato (ad esempio un'abitazione, un negozio, un ufficio, ecc.), intero fabbricato (ad esempio un ospedale, un albergo, ecc.) o un insieme di fabbricati (ad esempio un'industria), ovvero area urbana, suscettibile di autonomia funzionale e reddituale.

2.1 L'ARCHIVIO CARTOGRAFICO

L'archivio cartografico, attraverso le mappe catastali, definisce la forma, la superficie e la posizione sul territorio delle particelle catastali. Il patrimonio cartografico catastale italiano realizza la copertura totale del territorio nazionale (circa 300.000 Km²) ed è costituito da circa 300.000 file cartografici.

2.2 L'ARCHIVIO CENSUARIO DEL CATASTO TERRENI

Nell'archivio censuario del Catasto Terreni sono registrati dati di natura tecnico-fisica, giuridica ed economica, associati a ogni *particella catastale*. Tra questi, in particolare, si riportano:

- *identificazione catastale* (nome Comune, codice Sezione, numero di mappa, numero di particella);

- **località** (indirizzo o denominazione della zona di ubicazione);
- **qualità di coltura praticata** per le particelle coltivate ovvero **destinazione** per quelle sottratte alla produzione agricola (le informazioni sono codificate e fanno riferimento ad un quadro generale riportante le qualificazioni e le destinazioni d'uso catastali);
- **classe di produttività** (indicazione codificata che esprime differenti livelli di potenzialità produttiva del suolo);
- **consistenza** (espressa in ettari, are e centiare di superficie);
- **redditi catastali** (distinti in reddito dominicale e reddito agrario);
- **ditta catastale** (codice fiscale e dati anagrafici delle persone fisiche, ovvero denominazione delle persone giuridiche, titolari di diritti reali sulla particella, con l'indicazione della tipologia e quota di diritto reale goduto).

L'archivio censuario del Catasto Terreni, al 31 dicembre 2018, è costituito da oltre 85,6 milioni di particelle catastali, di cui circa 60 milioni produttive di reddito.

2.3 L'ARCHIVIO CENSUARIO DEL CATASTO EDILIZIO URBANO

Analogamente al Catasto Terreni, nell'archivio censuario del Catasto Edilizio Urbano sono registrati dati di natura tecnico-fisica, giuridica ed economica, associati a ogni *unità immobiliare urbana*. Tra questi, in particolare:

- **identificazione catastale** (nome Comune, codice Sezione, numero di mappa, numero di particella, numero di subalterno);
- **indirizzo** (utilizzando, di norma, gli stradari ufficiali delle Amministrazioni comunali inseriti nell'Archivio Nazionale degli Stradari e dei Numeri Civici, gestito dall'Agenzia delle entrate e dall'Istat);
- **categoria** (informazione codificata, connessa alla destinazione d'uso dell'unità immobiliare urbana, che fa riferimento a un quadro generale di qualificazione che comprende differenti categorie organizzate in 5 gruppi identificati con le lettere A - funzioni residenziali e uffici, B - funzioni pubbliche, C - funzioni commerciali e pertinenze, D - funzioni industriali e commerciali speciali ed E - funzioni di interesse collettivo. In catasto vengono censiti anche i "*beni comuni non censibili*" che sono strumentali all'utilizzo delle unità immobiliari urbane, inoltre sono censite, per finalità inventariali civilistiche, con categorie "*fittizie*" del gruppo F, senza attribuzione di rendita catastale, anche particolari unità immobiliari che, per loro natura

o condizione edilizia, non hanno capacità di produrre reddito - aree urbane inedificate, unità in corso di costruzione, ecc.;

- **classe di redditività** (espressa solo per le unità immobiliari censite in una delle categorie dei gruppi A, B e C, è una indicazione codificata, che esprime differenti livelli di potenzialità reddituale);

- **consistenza** (espressa in modo differente in relazione alla categoria di censimento dell'unità immobiliare urbana. Per le unità censite nelle categorie del gruppo A è espressa in numero di vani utili. Per le unità censite nelle categorie del gruppo B è espressa in m³, mentre per quelle censite nelle categorie del gruppo C è espressa in m² di superficie netta. Per le unità censite nelle categorie dei gruppi D ed E, la consistenza non è espressa.

In aggiunta ai dati di consistenza originariamente previsti dalla legge istitutiva del Catasto Edilizio Urbano, con riferimento a quanto previsto dal decreto del Presidente della Repubblica 23 marzo 1998, n. 138, per le unità censite nelle categorie afferenti ai gruppi A, B e C è stata determinata anche la consistenza in m² di superficie lorda sviluppata);

- **rendita catastale** (definita come il reddito ordinario potenzialmente ritraibile dall'unità immobiliare urbana, calcolato al netto delle spese ordinarie di conservazione e perdite eventuali ed al lordo delle imposte).

2.4 IL PATRIMONIO IMMOBILIARE URBANO

Lo *stock* immobiliare censito negli archivi del catasto italiano, al 31 dicembre 2018⁶⁰, consiste in circa 74 milioni di immobili o loro porzioni (con esclusione delle Province autonome di Trento e di Bolzano, le quali gestiscono il catasto per delega dello Stato). Di questi, 63,8 milioni sono censiti nelle categorie catastali “ordinarie” e “speciali”, con attribuzione di rendita catastale (rendita catastale totale pari a 36,6 miliardi di euro). Oltre 6,6 milioni di immobili costituiscono i “*beni comuni non censibili*” (cioè beni di utilità comune a più unità immobiliari, che non producono un reddito proprio).

Oltre 3,4 milioni di immobili sono censiti nelle categorie catastali del gruppo F, come unità non idonee a produrre un reddito (aree urbane, lastrici solari, unità in corso di costruzione o di definizione, unità collabenti).

⁶⁰ V. la pubblicazione “[Il sistema catastale](#)” edizione 2019” diffusa dall’Agenzia delle entrate - Direzione Centrale Catasto, Cartografia e Pubblicità Immobiliare.

La maggior parte dello *stock* immobiliare italiano è censito nel gruppo A (abitazioni, uffici e studi privati - oltre il 52%) e nel gruppo C (attività commerciali, artigianali e pertinenze - il 40%).

Gli immobili dei gruppi A, B e C rappresentano il 69,9% del totale della rendita catastale (25,6 miliardi di euro).

Gli immobili del gruppo D (a destinazione speciale), a fronte di un contenuto numero di unità immobiliari, pari al 2,3% del totale, rappresentano una rilevante quota di rendita complessiva, pari al 28% (circa 10,2 miliardi di euro). Gli immobili del gruppo E (a destinazione particolare) rappresentano una quota della rendita catastale complessiva, pari al 2,1% (circa 0,8 miliardi di euro).

2.5 L'ARCHIVIO DELLE PLANIMETRIE DEGLI IMMOBILI URBANI

Il sistema informativo del Catasto Edilizio Urbano prevede che ogni unità immobiliare urbana sia corredata di una rappresentazione planimetrica.

2.6 L'ARCHIVIO DEI FABBRICATI

L'archivio risulta in fase di sviluppo ed ha lo scopo di superare e rendere completamente allineate, in fase di acquisizione delle informazioni da dichiarazioni di variazione delle unità immobiliari (ad esempio indirizzo, categoria catastale) le disomogeneità nei dati spesso presenti tra unità immobiliari appartenenti allo stesso fabbricato.

2.7 L'ARCHIVIO NAZIONALE DEI NUMERI CIVICI DELLE STRADE URBANE (ANNCSU)

Negli ultimi anni, si è aggiunto l'Archivio nazionale dei numeri civici delle strade urbane (ANNCSU). Tale archivio, realizzato dall'Istat e dall'Agenzia delle entrate, già contiene gli stradari e i numeri civici di tutti i Comuni italiani, certificati dai Comuni medesimi e come previsto dal DPCM attuativo “costituisce, dalla data di attivazione, il riferimento nazionale per gli stradari e indirizzari comunali”.

Attualmente i dati in esso presenti sono interrogabili solo dai Comuni, dall'Istat e dall'Agenzia delle entrate.

2.8 L'ANAGRAFE IMMOBILIARE INTEGRATA

Per finalità di contrasto all'evasione ed elusione fiscale nel settore immobiliare, a garanzia della conoscenza e dell'interoperabilità delle informazioni territoriali al supporto di politiche territoriali e ambientali, è stata introdotta l'Anagrafe Immobiliare Integrata (art. 19 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78), che non ha tuttavia ancora superato lo stadio sperimentale, essendo stata attivata, oltre che internamente all'Agenzia delle entrate, solo da 119 comuni che ne hanno fatto richiesta.

Essa ha l'obiettivo primario della completa integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia, gestite in forma separata. Da un lato, infatti, vi sono quelle di tipo catastale e di natura "oggettiva" fin qui elencate, dall'altro vi è quella di natura "soggettiva" concernente i dati dell'Ufficio di Pubblicità Immobiliare (ex Conservatoria dei Registri Immobiliari). L'implementazione è finalizzata alla costituzione di un inventario completo e uniforme del patrimonio immobiliare italiano, a supporto della fiscalità immobiliare, che integri la corretta individuazione dell'oggetto (l'immobile) con il soggetto (il titolare di diritti reali).

L'Anagrafe Immobiliare Integrata è costituita dalle due componenti in corso di sviluppo:

- il Sistema integrato del Territorio (SIT), che costituisce il nuovo catalogo nazionale degli immobili, evoluzione del sistema informativo catastale verso un modello georeferenziato, basato sul sistema cartografico, specializzato per la gestione delle informazioni oggettive degli immobili, quali la classificazione, la descrizione, il valore fiscale, e la geo-localizzazione sul territorio, nonché i valori medi di mercato necessari alla verifica e all'aggiornamento del valore fiscale;
- l'Anagrafe dei Titolari (AdT), che permette di definire la corretta identificazione dei soggetti titolari di diritti reali sugli immobili, ai fini fiscali.

3. LE PROCEDURE DI AGGIORNAMENTO

Mentre la "formazione" del catasto è stata curata dallo Stato, il suo aggiornamento è demandato prevalentemente all'azione dei proprietari degli immobili, attraverso i tecnici liberi professionisti abilitati alla predisposizione degli atti di aggiornamento catastale (prevalentemente geometri, ingegneri, architetti, dottori agronomi e forestali, periti edili, periti agrari e agrotecnici).

4. IL SISTEMA ESTIMATIVO DEL CATASTO EDILIZIO URBANO

Per quanto attiene alla determinazione massiva delle rendite catastali delle unità immobiliari urbane censite nel Catasto Edilizio Urbano, le norme catastali prevedono diversi approcci in relazione alla destinazione funzionale delle unità (categoria catastale).

In particolare, per le unità censite nelle categorie ordinarie dei gruppi A, B e C (v. *infra* § 7), la norma prevede una metodologia comparativa (per classi e tariffe), mentre per le unità immobiliari urbane censite nelle categorie dei gruppi D ed E, tenuto conto dei caratteri particolari e singolari di tali beni, è prevista la stima diretta, unità per unità.

Per le unità immobiliari censite nelle categorie dei gruppi A, B e C, quindi, si procede preliminarmente all'individuazione dell'elenco delle categorie presenti all'interno di ogni comune - operazione definita di qualificazione - con riferimento ad un quadro generale delle categorie predefinito. Si procede quindi all'individuazione, per ogni categoria catastale elencata, di una o più classi di redditività (operazione definita di classificazione) in relazione a fattori connessi, in particolare, alla posizione dei beni all'interno del comune (centro, periferia con relative dotazioni di servizi e utilità pubbliche). Tra una classe e la successiva, la variazione di redditività risulta, di norma, non inferiore al 15%.

Al termine di tale attività si rende disponibile, per ogni comune, il prospetto di qualificazione e classificazione, contenente l'elenco delle categorie catastali e delle classi presenti nel territorio in esame.

Si procede, quindi, alla determinazione delle tariffe d'estimo (rendita catastale per unità di consistenza) da associare a ogni categoria e classe presente nel quadro. Tale operazione consiste nel determinare, attraverso specifiche analisi economiche effettuate su unità immobiliari campione, dette "unità tipo", il reddito, per unità di consistenza, lordo medio ordinario (potenzialmente) ritraibile, previa detrazione delle spese di manutenzione e di ogni altra spesa o perdita eventuale, ad esclusione degli oneri fiscali.

La metodologia di determinazione della rendita catastale di ogni unità immobiliare urbana (UIU) censita nel Catasto Edilizio Urbano si completa, infine, attraverso l'attribuzione del "classamento", che consiste nell'associare a ogni unità la categoria e la classe più pertinenti tra quelle presenti nel prospetto di qualificazione e classificazione del comune in cui è ubicata, tenuto conto dei caratteri posizionali e tipologico-edilizi dell'UIU analizzata, nel determinarne la consistenza (in vani, m² o m³ in relazione alla categoria di censimento) e, successivamente, nel moltiplicare la tariffa d'estimo accertata per la consistenza dell'unità immobiliare urbana.

Procedimento di determinazione della rendita catastale

Le tariffe d'estimo del Catasto Edilizio Urbano, in vigore dal 1° gennaio 1992, sono state determinate con riferimento al periodo economico 1988/1989.

Mentre il classamento è un'operazione frequente nell'attività di conservazione del Catasto Edilizio Urbano (dichiarazioni di nuove unità immobiliari urbane o variazione di quelle esistenti), le altre operazioni che portano alla definizione (o aggiornamento) del quadro di classificazione e delle relative tariffe d'estimo avvengono soltanto in seguito a disposizioni di legge e relativi decreti ministeriali.

La determinazione della rendita delle unità immobiliari urbane censite nelle categorie dei gruppi D ed E si effettua, caso per caso, attraverso le metodologie classiche dell'estimo urbano.

5. IL SISTEMA ESTIMATIVO DEL CATASTO DEI TERRENI

Il vigente sistema estimativo del Catasto Terreni prevede, per ciascuna particella catastale, la determinazione di un duplice dato economico: il reddito dominicale e il reddito agrario. Tali redditi costituiscono rispettivamente il reddito fondiario attribuibile al proprietario della particella (reddito dominicale) e il reddito ascrivibile all'imprenditore agricolo (reddito agrario). L'operazione massiva di determinazione del reddito dominicale e del reddito agrario di tutte le particelle rurali è avvenuta attraverso una metodologia comparativa, definita per "classi e tariffe".

Il relativo procedimento si determina, in sintesi, in base ai livelli di produttività, in relazione a fattori agronomici, topografici ed economici.

Le tariffe d'estimo del Catasto Terreni, entrate in vigore il 1° gennaio 1988, sono state determinate con riferimento al periodo economico 1978/1979.

6. LE ATTIVITA' DI ACCERTAMENTO

6.1 ATTIVITÀ DI IDENTIFICAZIONE DELLE “CASE FANTASMA”

Con l'art. 2, comma 36, del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262⁶¹, è stato disposto l'avvio di un'attività di telerilevamento e sopralluogo finalizzato all'emersione dei fabbricati non dichiarati al catasto (c.d. “case fantasma”),

Gli immobili fantasma sono stati individuati attraverso un processo che ha riguardato tutto il territorio nazionale, con l'esclusione delle Province autonome di Trento e Bolzano, realizzato attraverso la sovrapposizione delle ortofotografie (immagini aeree corrette geometricamente ed equivalenti a una mappa) rese disponibili dall'Agea alla cartografia catastale informatizzata gestita dall'Agenzia delle entrate.

L'Agenzia delle entrate stima di aver fatto emergere con tale attività 2,2 milioni di particelle del catasto terreni e oltre 1,2 milioni di unità immobiliari urbane non censite nella base-dati catastale; di queste, quasi 769 mila, con dichiarazioni presentate successivamente dai soggetti interessati, hanno una rendita catastale definitiva, mentre a 492 mila ne è stata attribuita una presunta dall'Agenzia. La somma delle rendite catastali associate agli immobili così accertati è pari a 825 milioni di euro.

6.2 REVISIONE PARZIALE DEL CLASSAMENTO

La revisione parziale del classamento è disciplinata dalla “legge finanziaria” del 2005 (legge n. 311 del 2004) che, all'articolo 1, comma 335, ha previsto la possibilità, per i Comuni, di chiedere all'Agenzia del territorio (ora incorporata nell'Agenzia delle entrate) la revisione parziale del classamento degli immobili, in funzione sia della variazione delle caratteristiche degli immobili, sia del mutato contesto urbano.

La revisione, con la quale si può modificare la categoria e la classe dell'unità immobiliare, è stata finora richiesta da 17 comuni, con riferimento alle microzone (quartieri) in cui il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale si discostasse significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali.

⁶¹ Convertito, con modificazioni, dalla legge n. 286 del 24 novembre 2006. V. anche art. 19 del decreto-legge 31 maggio 2010, n. 78 (convertito, con modificazioni, dalla legge 30 luglio 2010, n. 122), e decreto-legge 29 dicembre 2010, n. 225 (convertito, con modificazioni, dalla legge 26 febbraio 2011, n. 10).

Dall'attività di revisione, che ha portato al riclassamento del 78% delle unità immobiliari interessate, è risultato un incremento complessivo della rendita catastale di oltre 183 milioni di euro.

Di particolare rilievo è stata l'indagine avviata nella città di Roma dall'Agenzia alla fine del 2010⁶², che ha portato a una forte riduzione, in diverse zone del centro, del numero di abitazioni di categoria catastale ultrapopolare, popolare e economico (rispettivamente A/5, A/4 e A/3), evidenziatisi non più attuali.

7. QUADRO GENERALE DELLE CATEGORIE

I) - Immobili a destinazione ordinaria

Gruppo A

A/1 - Abitazioni di tipo signorile, A/2 - Abitazioni di tipo civile, A/3 - Abitazioni di tipo economico, A/4 - Abitazioni di tipo popolare, A/5 - Abitazioni di tipo ultrapopolare, A/6 - Abitazioni di tipo rurale, A/7 - Abitazioni in villini, A/8 - Abitazioni in ville, A/9 - Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici e storici, A/10 - Uffici e studi privati, A/11 - Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi.

Gruppo b

B/1 - Collegi e convitti; educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari e caserme, B/2 - Case di cure ed ospedali (quando per le loro caratteristiche risultano comparabili con le unità tipo di riferimento), B/3 - Prigioni e riformatori, B/4 - Uffici pubblici, B/5 - Scuole, laboratori scientifici, B/6 - Biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie, accademie, che non hanno sede in edifici della categoria A/9, B/7 - Cappelle ed oratori non destinati all'esercizio pubblico dei culti, B/8 - Magazzini sotterranei per deposito derrate.

Gruppo C

C/1 - Negozi e botteghe, C/2 - Magazzini e locali di deposito, C/3 - Laboratori per arti e mestieri, C/4 - Fabbricati e locali per esercizi sportivi, C/5 - Stabilimenti balneari e di acque curative, C/6 - Stalle, scuderie, rimesse e autorimesse, C/7 - Tettoie chiuse o aperte

⁶² V. determinazione del Direttore dell'Agenzia del territorio 30 novembre 2010. L'indagine ha riguardato 17 microzone catastali della capitale.

II) - Immobili a destinazione speciale**Gruppo D**

D/1 – Opifici, D/2 - Alberghi e pensioni, D/3 - Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili, D/4 - Case di cura ed ospedali (quando per le loro caratteristiche non sono comparabili con le unità tipo di riferimento), D/5 - Istituti di credito, cambio ed assicurazione (quando per le loro caratteristiche non sono comparabili con le unità tipo di riferimento), D/6 - Fabbricati e locali per esercizi sportivi (quando per le loro caratteristiche non sono comparabili con le unità tipo di riferimento), D/7 - Fabbricati costruiti o adattati per speciali esigenze di una attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, D/8 - Fabbricati costruiti o adattati per speciali esigenze di una attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni, D/9 - Edifici galleggianti o sospesi, assicurati a punti fissi al suolo, ponti privati soggetti a pedaggio, D/10 - Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole.

III) - Immobili a destinazione particolare**Gruppo E**

E/1 - Stazioni per servizi di trasporto terrestri, marittimi ed aerei, E/2 - Ponti comunali e provinciali soggetti a pedaggio, E/3 - Costruzioni e fabbricati per speciali esigenze pubbliche, E/4 - Recinti chiusi per speciali esigenze pubbliche, E/5 - Fabbricati costituenti fortificazioni e loro dipendenze, E/6 - Fari, semafori, torri per rendere l'uso pubblico l'orologio comunale, E/7 - Fabbricati destinati all'uso pubblico dei culti, E/8 - Fabbricati e costruzioni nei cimiteri, esclusi i colombari, i sepolcri, e le tombe di famiglia, E/9 - Edifici a destinazione particolare non compresi nelle categorie precedenti del gruppo E.

IV) - Categorie fittizie**Gruppo F**

F/1 - Area urbana, F/2 - Unità collabente, F/3 - Unità in corso di costruzione, F/4 - Unità in corso di definizione, F/5 - Lastrico solare, F/6 - Fabbricato in attesa di dichiarazione, F/7 - Infrastrutture di reti pubbliche di comunicazione.

ALLEGATO 3**COMPOSIZIONE, ATTRIBUZIONI E FUNZIONAMENTO DELLE NUOVE
COMMISSIONI CENSUARIE****1. LEGGE DELEGA FISCALE E DECRETO DELEGATO**

La **legge 11 marzo 2014, n. 23**, aveva conferito una **delega** al Governo per la realizzazione di un **sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita**.

Essa ha trovato parziale attuazione nel **decreto legislativo 17 dicembre 2014, n. 198**, con particolare riferimento alle norme dirette a “**ridefinire le competenze e il funzionamento delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale**, nonché modificare la loro composizione, anche in funzione delle nuove competenze attribuite.

Nella loro nuova configurazione, le commissioni restano, in linea con la normativa previgente (principalmente il DPR n. 650 del 1972, recante *Perfezionamento e revisione del sistema catastale*), organismi che coadiuvano l’Amministrazione finanziaria per i lavori di formazione, revisione e conservazione del catasto terreni e del catasto edilizio urbano (ora l’Agenzia delle entrate, a seguito dell’incorporazione dell’Agenzia del territorio, ai sensi dell’articolo 23-*quater* del D.L. n. 95/2012) ed esplicano funzioni consultive (obbligatorie e vincolanti) in tema di approvazione dei prospetti tariffari. Esse sono articolate in una commissione centrale, con sede a Roma, e in 106 commissioni locali con sede nelle città indicate nella tabella allegata al decreto.

Di seguito sono riassunte le principali disposizioni recate dal decreto legislativo.

2. LE COMMISSIONI CENSUARIE LOCALI

Per ciascuna commissione è prevista l’articolazione in tre sezioni: una competente in materia di catasto terreni, una in materia di catasto urbano e **una specializzata in materia di revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati** (articolo 2).

La norma prevede che ciascuna delle tre sezioni sia composta da 6 componenti, più altrettanti supplenti, a cui si aggiunge il presidente, che è un magistrato ordinario amministrativo nominato dal presidente del tribunale competente. I componenti di ciascuna sezione sono scelti dal presidente del tribunale tra un numero almeno doppio di soggetti, designati nel rispetto della seguente composizione:

- a) **due** (più due supplenti) fra quelli **designati dall'ufficio dell'Agenzia delle entrate** territorialmente competente tra i dipendenti di ruolo della stessa Agenzia;
- b) **uno** (più un supplente) fra quelli **designati dall'ANCI** d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali;
- c) **tre** (più tre supplenti) fra quelli **designati dal prefetto, su indicazione degli ordini e collegi professionali e delle associazioni di categoria operanti nel settore immobiliare** (articolo 3)⁶³.

A ciascuna sezione è assegnato un presidente scelto tra i suoi componenti effettivi dal presidente della commissione censuaria locale.

Quanto alla procedura di designazione dei componenti, il direttore regionale dell'Agenzia delle entrate richiede ai soggetti competenti di comunicare al presidente del tribunale entro 60 giorni le rispettive designazioni. Nei 30 giorni successivi il presidente del tribunale, dopo aver verificato i requisiti e le incompatibilità, sceglie i componenti della commissione censuaria locale. In caso di mancata o incompleta designazione, il presidente del tribunale provvede a scegliere i componenti tra i soggetti iscritti all'albo dei consulenti tecnici, presente in ogni tribunale. I componenti, così scelti dal presidente del tribunale, vengono nominati con decreto del direttore regionale dell'Agenzia delle entrate (articolo 4);

Tali commissioni dovrebbero esercitare, in materia di catasto dei terreni, le seguenti funzioni:

- a) esaminano ed approvano, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione, i quadri delle qualità e classi dei terreni e i prospetti delle tariffe dei comuni della propria circoscrizione;

⁶³ In base alla normativa pregressa, tuttora applicabile in via transitoria (art. 19 DPR n. 650/1972), le due sezioni (terreni e fabbricati) delle corrispondenti commissioni censuarie provinciali sono composte ciascuna da 5 componenti effettivi così costituiti: 1) **due membri** (più uno supplente), designati **dall'amministrazione finanziaria**; 2) **due membri** (più uno supplente), designati **dal consiglio provinciale, sentiti i comuni**; 3) **un membro** designato **dagli ordini e collegi delle categorie professionali, competenti in materia catastale**.

b) concorrono alle operazioni di revisione e di conservazione del catasto terreni, nei limiti e modi stabiliti dalle disposizioni di legge e di regolamento per l'esecuzione delle predette operazioni. Nel solo caso di revisione generale degli estimi tale approvazione resta condizionata, ai fini di perequazione, alla ratifica da parte della Commissione censuaria centrale.

Continuano ad esercitare (analogamente a quanto previsto dalla normativa pregressa per le commissioni censuarie provinciali), in materia di catasto edilizio urbano, le seguenti funzioni:

a) esaminano e approvano, entro il termine di 30 giorni dalla data di ricezione, i prospetti integrativi dei quadri tariffari per le unità immobiliari urbane dei comuni della propria circoscrizione;

b) concorrono alle operazioni di revisione e di conservazione del catasto edilizio urbano, in conformità alle disposizioni relative all'esecuzione di dette operazioni. Nel solo caso di revisione generale degli estimi tale approvazione resta condizionata, ai fini di perequazione, alla ratifica da parte della Commissione censuaria centrale.

In materia di catasto dei fabbricati dovrebbero esercitare le seguenti funzioni

Nell'ambito della revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati, provvedono, entro il termine di 60 giorni dalla data di ricezione, in ordine alla validazione delle funzioni statistiche determinate dall'Agenzia delle entrate, atte ad esprimere il valore di mercato e la rendita media ordinaria per le unità immobiliari (art. 14). Il processo estimativo dovrà basarsi non più sul numero di vani, come unità di consistenza, bensì sul metro quadrato, applicando dei coefficienti che tengano conto delle caratteristiche edilizie dell'immobile, dell'anno di costruzione, della sua ubicazione⁶⁴.

3. LA COMMISSIONE CENSUARIA CENTRALE

E' **composta dal presidente e da 25 componenti** più 21 supplenti. È articolata in **tre sezioni**: catasto terreni, catasto urbano, **riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati**. È presieduta da un magistrato ordinario o amministrativo, nominato con D.P.R., previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze. Si articola in tre sezioni, di cui una competente in materia di catasto terreni e due competenti in

⁶⁴ V. anche l'art. 1, co. 1, lettera h), della citata legge delega n. 23/2014, al quale l'art. 14. co. 3, del D.Lgs. 198/2014 fa espresso rinvio.

materia di catasto urbano, tra le quali una, in fase di prima attuazione, **specializzata in materia di riforma del sistema estimativo del catasto dei fabbricati** (articolo 6);

Ciascuna sezione è costituita da 11 componenti effettivi e 7 supplenti. Fanno parte di tutte le sezioni, come membri di diritto:

- a) **il Direttore dell'Agenzia delle entrate** o, in caso di sua assenza o impedimento, il Vicedirettore-Territorio;
- b) **il Direttore centrale della Direzione centrale Catasto e cartografia;**
- c) **il Direttore centrale della Direzione centrale osservatorio del mercato immobiliare e servizi estimativi;**
- d) **il Direttore centrale della Direzione centrale pubblicità immobiliare e affari legali.**

Fa parte inoltre di ciascuna sezione:

- a) **un ingegnere con funzioni dirigenziali appartenente al ruolo dall'Agenzia delle entrate** e il relativo supplente, da questa designati;
- b) **due magistrati** (uno ordinario e uno amministrativo) e i relativi supplenti, designati dai rispettivi organi di autogoverno;
- c) **due componenti e i relativi supplenti designati dall'ANCI.**

Fanno parte inoltre:

- a) **della sezione competente in materia di catasto terreni, un docente universitario in materia di economia ed estimo rurale, designato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed un esperto qualificato, designato dal Ministero dell'economia e delle finanze su indicazione delle associazioni di categoria operanti nel settore immobiliare tra i professionisti o tecnici iscritti in albi o collegi professionali o tra gli esperti di economia ed estimo rurale, e i relativi supplenti;**
- b) **della sezione competente in materia di catasto urbano, un docente universitario in materia di economia ed estimo urbano, designato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed un esperto qualificato, designato dal Ministero dell'economia e delle finanze su indicazione delle associazioni di categoria operanti nel settore immobiliare tra i professionisti o tecnici iscritti in albi o collegi professionali o tra gli esperti di economia ed estimo urbano, e i relativi supplenti;**
- c) **della sezione specializzata in materia di riforma del sistema estimativo del catasto dei fabbricati, un docente universitario in materia di statistica e di econometria designato dal Ministero dell'istruzione, dell'università e della ricerca ed un esperto qualificato, designato dal**

Ministero dell'economia e delle finanze su indicazione delle associazioni di categoria operanti nel settore immobiliare tra i professionisti o tecnici iscritti in albi o collegi professionali o tra gli esperti di statistica ed econometria, e i relativi supplenti (articolo 7)⁶⁵.

Quanto alle **modalità di designazione e di nomina dei componenti**, entro 90 giorni dalla richiesta del direttore dell'Agenzia delle entrate, i soggetti interessati (organi di autogoverno delle magistrature, ANCI e Ministero dell'istruzione) comunicano le rispettive designazioni al Ministero dell'economia e delle finanze e al direttore dell'Agenzia delle entrate. I membri sono nominati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze. In caso di mancata o incompleta designazione, il Ministro provvede comunque alla nomina dei componenti nel rispetto dei criteri previsti (articolo 8).

In materia di catasto terreni, esercita le seguenti funzioni:

a) **decide**, entro 90 giorni dalla loro ricezione, **sui ricorsi dell'Agenzia delle entrate, dei Comuni direttamente interessati e delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative operanti nel settore immobiliare**⁶⁶, individuate con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, contro le decisioni delle commissioni censuarie locali in merito ai prospetti delle qualità e classi dei terreni ed ai rispettivi prospetti delle tariffe d'estimo di singoli comuni;

⁶⁵ In base alla normativa pregressa, tuttora applicabile in via transitoria (v. art. 24 DPR n. 650/1972), la commissione censuaria centrale è composta di un **presidente, di venti membri effettivi** e di sei membri supplenti, e si articola in due distinte sezioni, ciascuna delle quali retta da un presidente di sezione: la prima ha competenza in materia di catasto terreni, la seconda in materia di catasto edilizio urbano, ciascuna composta di 14 componenti.

Fanno parte soltanto della **prima sezione: un direttore generale del Ministero delle politiche agricole, cinque membri effettivi** e tre supplenti scelti tra **professori universitari in materia di economia ed estimo rurale**. Dei membri predetti tre effettivi e i tre supplenti sono scelti nell'ambito dei nominativi designati rispettivamente dalle regioni, dall'Unione province italiane (UPI) e dall'Associazione nazionale comuni d'Italia (ANCI).

Fanno parte soltanto della **seconda sezione un direttore generale del Ministero dei lavori pubblici, cinque membri effettivi** e tre supplenti scelti tra **professori universitari in materia di economia ed estimo urbano**. Dei membri predetti tre effettivi e i tre supplenti sono scelti nell'ambito dei nominativi designati rispettivamente dalle regioni, dall'UPI e dall'ANCI.

Fanno parte di entrambe le sezioni: a) i **direttori generali dei dipartimenti del territorio e delle entrate**; b) il **direttore centrale del catasto**; c) il **direttore centrale dei servizi tecnici erariali**; d) **due ingegneri**, con qualifica dirigenziale, **della direzione centrale del catasto** e **due membri scelti tra magistrati amministrativi ovvero tra avvocati dello Stato con qualifica non inferiore a magistrato di cassazione o equiparata**.

⁶⁶ In base alla normativa pregressa, tuttora applicabile in via transitoria, è legittimata a ricorrere la sola Agenzia delle entrate (v. art. 32 DPR n. 650/1972).

b) nel caso di revisione generale delle tariffe d'estimo, al fine di assicurare la perequazione degli estimi nell'ambito dell'intero territorio nazionale, provvede alla ratifica ovvero alle variazioni delle tariffe relative alle qualità e classi dei terreni, entro il termine di 90 giorni dalla ricezione dei prospetti delle tariffe stesse da parte degli uffici competenti. Se nel termine di 30 giorni le commissioni provinciali (previste dalla normativa pregressa) o quelle locali non si siano pronunciate, provvede in sostituzione.

In materia di catasto edilizio urbano, **decide**, entro 90 giorni dalla loro ricezione, **sui ricorsi dell'Agenzia delle entrate, dei Comuni direttamente interessati e delle associazioni di categoria maggiormente rappresentative operanti nel settore immobiliare**⁶⁷, individuate con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, contro le decisioni delle commissioni censuarie provinciali o di quelle locali in merito al quadro delle categorie e delle classi delle unità immobiliari urbane ed ai rispettivi prospetti delle tariffe d'estimo di singoli comuni.

Ove la commissione censuaria locale non abbia validato le sopra menzionate funzioni statistiche determinate dall'Agenzia delle entrate e quest'ultima non si sia conformata alle sue osservazioni, la commissione censuaria centrale provvede, entro 90 giorni dalla ricezione dei relativi prospetti, in ordine alla definitiva **validazione delle funzioni statistiche e dei relativi ambiti di applicazione**.

La commissione censuaria centrale a sezioni unite provvede in ordine alla **validazione dei saggi di redditività media determinati dall'Agenzia delle entrate**.

Provvede in sostituzione delle commissioni censuarie locali che non adottino, nei termini previsti, le decisioni di loro competenza. Entro 90 giorni dalla scadenza dei termini entro i quali le commissioni censuarie locali devono provvedere alle operazioni di propria competenza, l'Agenzia delle entrate può trasmettere gli atti al presidente della commissione censuaria centrale con richiesta di provvedere in sostituzione. La commissione censuaria centrale provvede entro i successivi 90 giorni.

Entro 90 giorni dalla ricezione della richiesta, la commissione censuaria centrale dà parere:

a) su richiesta dell'amministrazione finanziaria in ordine alle operazioni catastali per le quali il parere è previsto come obbligatorio;

⁶⁷ *Ibidem.*

- b) a richiesta degli organi istituzionali competenti, in merito alla utilizzazione degli elementi catastali disposta da norme legislative e regolamentari che disciplinano materie anche diverse dalle funzioni istituzionali del catasto;
- c) a richiesta dell'amministrazione finanziaria sopra ogni questione concernente la formazione, la revisione e la conservazione del catasto dei terreni e del catasto edilizio urbano e l'utilizzazione dei relativi dati ai fini tributari.

4. DATA DI INSEDIAMENTO DELLE COMMISSIONI CENSUARIE

L'art. 21, comma 1, del d.lgs. 198/2014 dispone che tutte le commissioni censuarie “sono insediate, anche in assenza di designazione di uno o più componenti supplenti, entro diciotto mesi dalla data di entrata in vigore” del decreto legislativo (quindi entro il 28 luglio 2016), con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, che individua una data unica di insediamento a livello nazionale.

In forza del seguente comma 2, **fino a tale insediamento, continuano ad operare le commissioni censuarie previste dalla normativa pregressa**⁶⁸.

5. LO STATO DELL'ARTE

Il previsto provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate relativo all'insediamento delle commissioni censuarie non risulta adottato.

⁶⁸ Si tratta delle 103 commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale di cui al DPR n. 650/1972 di cui le nuove commissioni censuarie, oltre a continuare ad esercitare le funzioni già previste da detto DPR, dovrebbero - attraverso l'apposita sezione - esercitare le più volte ricordate specifiche competenze nell'ambito del sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

ALLEGATO 4**BOZZA DI RELAZIONE SUI PRINCIPALI CONTENUTI DEL DECRETO
ATTUATIVO DELLA LEGGE DELEGA 11 MARZO 2014, N. 23.****PREMESSA**

Nella scorsa legislatura, a valle degli interventi previsti dal decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, in materia di imposizione patrimoniale, con l'anticipazione dell'imposta municipale propria (IMU), che ha sostituito l'imposta comunale sugli immobili (ICI), e la rideterminazione delle modalità di calcolo dei valori immobiliari, si è posto il tema ineludibile della riforma del sistema di determinazione delle "rendite catastali".

È noto, infatti, che la base imponibile dell'IMU, e poi successivamente della TASI, è determinata, come per l'ICI, sulla base di tali rendite, a cui si applicano la rivalutazione del 5%, prevista dall'articolo 3, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, e poi i coefficienti moltiplicativi differenziati per categoria catastale. Tali coefficienti sono stati aumentati, rispetto a quelli vigenti per l'ICI, con il decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, sopra citato. Peraltro, nonostante tale incremento, i valori imponibili permangono comunque, in media, al di sotto degli attuali valori di mercato, che pure nell'ultimo triennio hanno subito una riduzione.

È altresì noto che le rendite catastali presentano profondi elementi di vetustà e obsolescenza tali da imporre una loro profonda revisione al fine di pervenire ad una maggiore equità tra i contribuenti. L'obsolescenza delle rendite catastali deriva dal fatto che il sistema a categorie e classi non è mai stato modificato, rimanendo sostanzialmente quello di impianto (anno 1939). Tale sistema non consente di seguire adeguatamente l'evolversi nel tempo delle configurazioni urbanistiche degli abitati e delle costruzioni. Sicché la denominazione e la classificazione dei beni immobili è divenuta progressivamente inadeguata. Inoltre, il classamento, ovvero l'operazione del classificare in una categoria ordinaria ed in una relativa classe di valore la specifica unità immobiliare, è rimasto quello iniziale all'atto della costruzione del catasto, a meno di azioni di ristrutturazioni e variazioni

edilizie denunciate dai proprietari al catasto. Ciò provoca ulteriori iniquità: per esempio, abitazioni classate come “popolari”, e quindi con rendita bassa, non hanno subito nel tempo nuove riclassificazioni, pur se oggi, trovandosi magari in zone centrali, possiedono un valore di mercato assai più elevato di un buon edificio “civile” delle zone semicentrali di una città a cui, invece, è stata attribuita una rendita più alta. Al riguardo, si rammenta che l’unica revisione degli estimi operata agli inizi del ’90 ha comportato soltanto una revisione “monetaria” delle tariffe d’estimo e non anche una revisione del classamento delle singole unità immobiliari delle categorie ordinarie.

Ciò ha provocato uno scollamento tra le rendite catastali e la trama, anche territoriale, dei valori economici reali, comportando sia problemi di iniquità orizzontale, sia di iniquità verticale. I primi risultano tra i contribuenti in relazione al territorio in cui sono localizzati gli immobili di loro proprietà, a causa del mutamento dei valori relativi (prezzi e canoni di locazione) tra le diverse zone di un comune e tra i diversi comuni. Ciò, in particolare, è avvenuto nell’ultimo quindicennio, in cui si è registrato uno dei più lunghi cicli positivi del mercato immobiliare che ha comportato una sensibile differenziazione dei livelli di valore e di reddito tra i diversi territori. I secondi sono stati evidenziati dal fatto che il differenziale tra i valori effettivi di mercato e quelli calcolati sulla base delle rendite e dei moltiplicatori, tende ad aumentare per i segmenti più ricchi (in termini di ricchezza immobiliare posseduta) dei proprietari.

Inoltre, il mancato aggiornamento delle rendite catastali negli ultimi vent’anni ha determinato una conseguente relativa scarsa dinamicità della corrispondente base imponibile (rispetto ai prezzi e ai redditi). Ciò ha comportato, a parità di aliquota, una perdita di gettito in termini reali, ossia a parità di gettito nominale il “potere d’acquisto” dello stesso si è ridotto.

Si è detto che l’incremento della tassazione attuato con l’aumento della base imponibile IMU, ottenuto, a sua volta, mediante l’incremento uniforme – pur per categoria di immobile – dei coefficienti moltiplicativi da applicare alla rendita catastale, ha comportato un’accresciuta iniquità del sistema. Ciò deriva dal fatto che, aumentando in modo uguale i moltiplicatori, l’incidenza della tassazione (dell’IMU) sul valore di mercato effettivo si riduce al crescere della differenza tra valore catastale (imponibile IMU) e valore di mercato.

Per tali ragioni l’art. 2 della legge 11 marzo 2014, n. 23, che delega il Governo ad attuare una revisione della disciplina relativa al sistema estimativo del catasto dei fabbricati in tutto

il territorio nazionale, rappresenta una riforma di carattere strutturale - peraltro richiesta, anche all'Italia, dalle raccomandazioni della Commissione UE ai Paesi membri (cfr. *Country Specific Recommendations* del 2013 e cfr. *Raccomandazione del Consiglio sul programma nazionale di riforma 2015 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2015 dell'Italia* del 13 maggio 2015) - che di fatto opera un re-impianto del catasto dei fabbricati rispetto a quello delineato nel 1939. La caratteristica più innovativa è data dalla attribuzione a ciascuna unità immobiliare urbana non solo della rendita, ma anche del relativo valore patrimoniale. In secondo luogo, vengono mutati profondamente i metodi di determinazione della rendita (e dei valori) degli immobili ordinari iscritti nel catasto dei fabbricati, con il superamento delle tariffe d'estimo per categoria e classe. Si tratta di una operazione complessa non fosse altro che per la sua dimensione: si tratta, infatti, di attribuire rendite e valori ad oltre 63 milioni di unità immobiliari. Per questa ragione i tempi di attuazione sono indicati in cinque anni, richiedendo uno sforzo attuativo importante sia all'Agenzia delle entrate sia ai Comuni e soprattutto una forte cooperazione e collaborazione tra queste pubbliche amministrazioni.

Sulla base dei principi fissati dal legislatore nella legge delega, sono stati enucleati i principali contenuti cui si può dare attuazione con il richiesto decreto legislativo secondo le linee di intervento di seguito analiticamente illustrate.

L'impostazione seguita è quella di disciplinare organicamente il catasto dei fabbricati, dettando disposizioni concernenti sia l'iscrizione degli immobili in esso – prodromica anche alla attribuzione dei relativi valori e rendite – sia i principi e i criteri cui è improntato il nuovo sistema estimativo, nonché le regole e le modalità operative per l'attuazione della riforma. La fissazione di modalità e i termini per la conservazione del catasto dei fabbricati, essendo logicamente successiva al quadro procedurale definitivo che anche sotto il concreto profilo attuativo si metterà in atto con la riforma, non può che essere demandata a successivi decreti legislativi integrativi, previsti dall'articolo 1 della citata legge 11 marzo 2014, n. 23, che completeranno quindi il disegno normativo.

I contenuti qui descritti sono corredati da sei allegati, contenenti previsioni di carattere eminentemente tecnico, che dovrebbero far parte integrante del decreto legislativo attuativo.

I PRINCIPALI CONTENUTI PER L'ATTUAZIONE DELLA RIFORMA

1. ALCUNE DEFINIZIONI PRELIMINARI

E' opportuno stabilire le definizioni di alcuni termini e concetti ricorrenti, anche nell'ottica di puntualizzare la materia oggetto di intervento, attesa anche la natura settoriale della normazione. In particolare:

- a) "Consistenza", la dimensione dell'unità immobiliare da misurare ai fini catastali con le modalità di seguito indicate;
- b) "Valore patrimoniale", il valore normale, espresso in euro, dell'unità immobiliare, determinato con le modalità di seguito indicate;
- c) "Rendita", il reddito, espresso in euro, ordinariamente ritraibile dall'unità immobiliare, determinato con le modalità di seguito indicate;
- d) "Epoca censuaria", il periodo temporale di riferimento degli elementi economici da assumere alla base della determinazione dei valori patrimoniali e delle rendite;
- e) "Quadro generale di qualificazione", l'elenco delle categorie catastali e delle relative declaratorie;
- f) "Zona OMI", la porzione continua del territorio comunale individuata dall'OMI, che può coincidere con l'intero territorio comunale;
- g) "Quotazione OMI", il valore e il reddito immobiliare per unità di superficie, riferiti al mercato ed espressi dall'OMI relativamente al secondo semestre dell'anno più recente dell'epoca censuaria;
- h) "Segmento del mercato immobiliare", l'ambito di analisi dei valori e dei redditi medi ordinari di mercato assunto per la determinazione delle funzioni statistiche ai fini della stima dei valori patrimoniali e delle rendite delle unità immobiliari ordinarie;
- i) "Caratteristica" di una unità immobiliare ordinaria, il parametro atto ad esprimere un attributo di carattere posizionale o edilizio del bene;
- j) "Funzione statistica", l'espressione funzionale atta a rappresentare la relazione tra il valore medio ordinario di mercato, ovvero il reddito medio ordinario di mercato, per unità di consistenza, e le caratteristiche delle unità immobiliari ordinarie, determinata, ai fini della stima catastale, sulla base di un'analisi di tipo statistico ed economico condotta con riferimento ad un segmento del mercato immobiliare;

- k) “Saggio di redditività”, il tasso che esprime il rendimento medio ordinario di un investimento immobiliare desumibile dal mercato di riferimento o da quello più assimilabile per durata e rischio.

2. ELEMENTI DI CHIAREZZA NELLA DISCIPLINA CATASTALE

Si ritiene opportuno introdurre elementi di chiarezza, anche qui definitivi, su cosa è il catasto e quali oggetti vanno in esso iscritti. Attualmente si fa riferimento a Nuovo catasto edilizio urbano (NCEU), ma sussiste una norma (decreto-legge 30 dicembre 1993, n. 557, convertito con modificazioni dalla legge n. 133 del 26 febbraio 1994) che ha istituito il “Catasto fabbricati”, norma tuttavia non attiva (in quanto i fabbricati rurali all’epoca erano ancora non iscritti al NCEU. Con il nuovo decreto legislativo sarebbe opportuno stabilire che:

- a) il catasto dei fabbricati costituisce l’inventario del patrimonio edilizio nazionale. In esso sono iscritti gli immobili già censiti al catasto urbano, nonché gli immobili per i quali sussiste l’obbligo di dichiarazione o comunque iscrivibili in catasto; fermo restando che il modulo inventariale è l’unità immobiliare;
- b) nel catasto dei fabbricati devono essere iscritte, con attribuzione di valore patrimoniale e di rendita, le unità immobiliari produttive, costituite da costruzioni, aree, singole porzioni delle stesse, ovvero da una qualunque loro combinazione, dotate di autonomia funzionale, che, nello stato in cui si trovano, sono di per sé stesse utili ed atte a produrre un reddito proprio; per tener conto delle regole derivanti dalla normativa secondaria, ormai pluridecennale, è opportuno stabilire anche che sono considerate unità immobiliari produttive, purché risultino verificate le condizioni di autonomia funzionale e reddituale, anche:
- le costruzioni ovvero porzioni di esse, ancorate o fisse al suolo, di qualunque materiale costituite;
 - gli edifici sospesi o galleggianti, stabilmente assicurati al suolo;
 - i manufatti prefabbricati ancorché semplicemente appoggiati al suolo, quando siano stabili nel tempo;
 - i beni comuni a più unità immobiliari idonei ad utilizzazioni produttive di reddito.
- c) fermo restando l’obbligo di iscrizione per le unità immobiliari concesse in locazione o altrimenti produttive di reddito nel catasto dei fabbricati possono essere iscritte, senza attribuzione di valore patrimoniale e di rendita, ma con descrizione dei caratteri specifici e della destinazione d’uso, le unità immobiliari improduttive, costituite da:

- costruzioni o loro porzioni in corso di realizzazione o di definizione;
 - costruzioni inidonee ad utilizzazioni produttive di reddito, a causa dell'accentuato livello di degrado;
 - beni comuni a più unità immobiliari inidonei ad utilizzazioni produttive di reddito;
 - lastrici solari;
 - aree urbane inidonee ad utilizzazioni produttive di reddito;
 - immobili o loro porzioni adibiti all'esercizio pubblico dei culti quando hanno le caratteristiche edilizie proprie dell'uso specifico cui sono destinati.
- d) in ogni caso non devono costituire oggetto di inventariazione, a meno di una ordinaria autonoma suscettibilità reddituale, i seguenti immobili (così come avviene attualmente):
- manufatti con superficie coperta inferiore a 8 metri quadrati;
 - serre adibite alla coltivazione e protezione delle piante sul suolo naturale;
 - vasche per l'acquacoltura o di accumulo per l'irrigazione dei terreni;
 - manufatti isolati privi di copertura;
 - tettoie, porcili, pollai, casotti, concimaie, pozzi e simili, di altezza utile inferiore a 1,80 metri, purché di volumetria inferiore a 150 metri cubi;
 - manufatti precari, privi di fondazione, non stabilmente infissi al suolo.
- Per alcuni di questi manufatti qualora accessori a servizio di una o più unità immobiliari produttive, devono essere oggetto di iscrizione in catasto unitamente alle predette unità.
- e) A ciascuna unità immobiliare, produttiva o improduttiva, iscritta al catasto dei fabbricati è attribuito un identificativo catastale. Si suggerisce di inserire una norma che rimanda a provvedimenti dell'Agenzia, eventuali modifiche dell'attuale sistema di identificazione catastale.

3. FONDAMENTI DEL SISTEMA ESTIMATIVO

Occorre identificare, in termini generali, i fondamenti del sistema estimativo del catasto dei fabbricati, basato, in ossequio ai criteri della legge delega, sulla qualificazione delle unità immobiliari produttive secondo categorie catastali ordinarie ("O") e speciali ("S"), nonché sulla articolazione del territorio in uno o più ambiti territoriali, in relazione alle caratteristiche del mercato immobiliare di riferimento. Anche per le unità immobiliari improduttive deve essere prevista, per ragioni di logica e di completezza, un'apposita categoria catastale ("I").

Inoltre, ai fini estimativi, deve prevedersi la costituzione di uno specifico archivio dei fabbricati, secondo i criteri definiti nell'allegato A alla presente relazione.

La *Qualificazione delle unità immobiliari* dovrà essere effettuata in base alla ordinaria e stabile destinazione d'uso e ai caratteri tipologici e costruttivi dell'unità immobiliare nell'ambito del quadro generale di qualificazione definito nell'Allegato B ("Quadro generale di qualificazione"); tale criterio rimane immutato anche per le unità immobiliari aventi carattere di ruralità ai fini fiscali, oggetto di specifica annotazione in catasto.

Rispetto al vigente sistema di classificazione per gruppi e categorie, il nuovo "Quadro generale di qualificazione" opera una radicale revisione. Ciò è dovuto a due concomitanti ragioni: la prima è che il quadro vigente, definito sostanzialmente nel 1939, fa riferimento ad una epoca rispetto alla quale sono avvenute enormi trasformazioni di carattere costruttivo e urbanistico; la seconda è che i metodi di stima richiesti dalla legge delega impongono un criterio diverso di qualificazione, ancorato principalmente proprio al metodo di stima utilizzato. Per le unità immobiliari qualificate nel gruppo delle categorie "speciali" (a cui si applica il metodo della stima diretta), inoltre, è necessario prevedere un quadro di qualificazione maggiormente dettagliato, che consenta di effettuare la stima diretta mediante idonei parametri e riferimenti diversificati in relazione alle specifiche funzioni e caratteristiche immobiliari del bene.

Quanto agli *ambiti territoriali del mercato immobiliare di riferimento*, occorre prevedere l'utilizzo delle zone, o, se necessario, di loro aggregazioni, determinate dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate, secondo le tecniche di raggruppamento gerarchico descritte nell'Allegato D, con riferimento al secondo semestre dell'anno più recente dell'epoca censuaria e pubblicate sul sito internet dell'Agenzia stessa con valore di pubblicità legale.

3.1. IL PROCESSO ESTIMATIVO

Dal punto di vista tecnico uno dei fulcri dell'attuazione della legge delega riguarda i principi sui quali è basato il processo estimativo per le categorie produttive ordinarie e per quelle speciali.

La caratteristica principale del nuovo catasto è che, differentemente da oggi, non si deve pervenire soltanto alla stima della rendita (reddito netto), ma anche del valore patrimoniale, al fine di superare per una serie di imposte (registro, IMU, successione) il ricorso a moltiplicatori nazionali della rendita distinti per categoria. Questo metodo, infatti, come già accennato in premessa, produce ulteriori iniquità tra i contribuenti.

Nello specifico, per le unità immobiliari produttive ordinarie, i criteri della norma delega soppiantano l'attuale sistema basato sulla determinazione dei quadri tariffari, dell'attribuzione di una classe e della determinazione della consistenza che, per esempio, per abitazioni e uffici fa riferimento al numero di vani.

Pertanto, il processo estimativo, in base ai nuovi criteri della legge delega, dovrà fare riferimento alla superficie espressa in metri quadrati, alle caratteristiche posizionali ed edilizie, anche con riferimento al fabbricato, e all'uso di funzioni statistiche per la determinazione del valore patrimoniale e della rendita. Laddove non sia assolutamente possibile determinare le funzioni statistiche (per questioni di significatività statistica — numerosità del campione insufficiente, coefficienti non significativi, ecc.) per la determinazione del valore patrimoniale, non può che prevedersi che il processo estimativo sia determinato mediante stima diretta. Analogamente, qualora non sia possibile il ricorso a funzioni statistiche per la determinazione della rendita, per l'assenza di un consolidato mercato delle locazioni, si prevede che la stessa venga determinata con l'utilizzo di specifici saggi di redditività media da applicare al valore patrimoniale. Ovviamente lo sforzo da compiere, soprattutto per la stima dei valori patrimoniali, è quello di utilizzare al massimo le funzioni statistiche (come vedremo in seguito).

Per le unità immobiliari produttive speciali, invece, la determinazione, con riferimento all'epoca censuaria, del valore patrimoniale deve avvenire mediante stima diretta, con l'applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna categoria catastale, nonché della rendita.

E' opportuno inoltre stabilire che i valori patrimoniali e le rendite, determinati in base ai principi generali anzidetti e successivamente dettagliati, siano attribuite a ciascuna unità immobiliare applicando una apposita percentuale di abbattimento. Tale abbattimento ha la finalità di assorbire il *range* di tolleranza nella determinazione dei valori patrimoniali in un sistema estimativo di massa quale quello catastale, allo scopo di evitare che, per singole unità immobiliari, possano attribuirsi estimi superiori al valore di mercato, riducendo, in definitiva, il possibile contenzioso. Tale impostazione è stata seguita anche in altri Paesi europei, come la Spagna e la Svezia.

3.2. LA DETERMINAZIONE DEI VALORI PATRIMONIALI E DELLE RENDITE DELLE UNITÀ IMMOBILIARI PRODUTTIVE ORDINARIE

Il valore patrimoniale e la rendita delle unità immobiliari produttive ordinarie sono assegnati per effetto del prodotto della consistenza per il valore patrimoniale e la rendita unitari – definiti sulla base delle caratteristiche posizionali ed edilizie dell’immobile e delle correlate funzioni statistiche – e dell’applicazione della percentuale di abbattimento di cui si è poc’anzi accennato.

Di seguito, con riferimento alle unità immobiliari ordinarie, si entra nel merito dei tre elementi cardine del processo estimativo: consistenza, caratteristiche delle unità immobiliari da considerare e le funzioni statistiche.

La consistenza delle unità immobiliari produttive ordinarie è data, come previsto dalla legge delega, dalla superficie espressa in metri quadrati. Detta superficie deve essere calcolata sulla base delle planimetrie e di altre informazioni e documenti presenti in catasto. I criteri tecnici sono fissati nell’Allegato C (“Norme tecniche per la determinazione della superficie catastale”) alla presente relazione.

Deve in ogni caso prevedersi anche la possibilità di determinare una superficie convenzionale, secondo i criteri stabiliti nel medesimo Allegato C, per quanto concerne le unità immobiliari prive di planimetria o corredate da planimetria non idonea alla determinazione della superficie.

Le caratteristiche posizionali ed edilizie delle unità immobiliari produttive ordinarie da dover considerare, sono definite in dettaglio nell’Allegato D (“Criteri di segmentazione del mercato immobiliare, caratteristiche posizionali ed edilizie e procedure per la determinazione delle funzioni statistiche”) alla presente relazione.

Va comunque prevista la possibilità di integrare la definizione delle caratteristiche posizionali ed edilizie, a livello locale, d’ufficio o su motivata proposta del Comune interessato, per i soli casi in cui l’insieme delle caratteristiche di cui all’Allegato D non consenta di determinare idonee funzioni statistiche.

Le rilevazioni delle predette caratteristiche devono essere effettuate utilizzando le banche dati dell’Agenzia, quelle dei Comuni ed ogni altra fonte informativa disponibile, ovvero con indagini in sopralluogo o con tecniche di telerilevamento. Quest’ultima fonte consente di poter utilizzare anche le ortofoto disponibili presso l’Agenzia trasmesse da AGEA.

Le funzioni statistiche dovrebbero essere determinate dall’Agenzia delle entrate, anche avvalendosi del supporto tecnico della SOSE – Soluzioni per il Sistema Economico Spa, essendo quest’ultima specializzata proprio nella determinazione di analisi di regressione e non solo. Per i criteri metodologici cui far riferimento nella elaborazione di tali funzioni, si rinvia all’Allegato D. Tali funzioni vanno elaborate in relazione a segmenti di mercato immobiliare – costituiti da unità immobiliari appartenenti ad una o più categorie catastali ordinarie e ubicate in uno specifico ambito territoriale – individuati secondo i criteri di cui al medesimo Allegato. Tali criteri, peraltro, fanno principalmente riferimento alla necessità di assicurare un numero sufficiente di osservazioni campionarie in grado di consentire l’elaborazione di una funzione statistica. Le unità immobiliari campionarie sono quelle interessate, rispettivamente, da trasferimenti tra vivi del diritto reale di proprietà, oggetto di trascrizione, compresi i trasferimenti giudiziali, e da locazioni registrate nell’epoca censuaria di riferimento che dovrà essere stabilita dal decreto legislativo (presumibilmente triennio 2012-2014), e i cui prezzi, o canoni, esprimono valori ordinari di mercato.

3.2.1. IL PROCESSO DI APPROVAZIONE DELLE FUNZIONI STATISTICHE

Al fine di pervenire ad un processo estimativo controllato, è opportuno che:

- a) una volta elaborate le funzioni statistiche da parte dell’Agenzia, tali risultanze preliminari delle attività sono trasmesse ai Comuni, i quali, entro sessanta giorni, possono far pervenire osservazioni in ordine all’applicazione dei criteri e delle procedure estimative; anche in esito alle osservazioni pervenute, l’Agenzia determina le funzioni statistiche ed i relativi ambiti di applicazione, comunicandoli alla commissione censuaria locale territorialmente competente e dandone notizia ai Comuni interessati; modalità e termini di attuazione del procedimento è opportuno demandarli ad un apposito provvedimento del direttore dell’Agenzia, sentita la Conferenza Stato-città e autonomie ;
- b) la suddetta commissione censuaria territorialmente competente deve avere il compito di validare le funzioni statistiche determinate dall’Agenzia; la commissione può non validare, ma formulare osservazioni; in tale secondo caso, l’Agenzia, laddove ritenga di conformare le proprie determinazioni alle osservazioni della commissione censuaria locale, ridetermina le funzioni statistiche ed i relativi ambiti di applicazione e li ritrasmette alla medesima commissione per la validazione; qualora invece non ritenga di potersi conformare alle osservazioni formulate, trasmette gli atti e la relativa documentazione alla commissione censuaria centrale, che provvede in via definitiva alla validazione.

- c) riguardo ai tempi si deve prevedere che la commissione censuaria locale abbia sessanta giorni di tempo per validare le funzioni o formulare le osservazioni; in tale seconda eventualità l’Agenzia ha novanta giorni di tempo per conformarsi alle suddette osservazioni, oppure per inviare gli atti alla Commissione censuaria centrale che ha novanta giorni di tempo per deliberare in via definitiva.

3.2.2. LA PUBBLICAZIONE DELLE FUNZIONI STATISTICHE

Una volta che le funzioni statistiche ed i relativi ambiti di applicazione sono validate dalle commissioni censuarie, con le relative note metodologiche ed esplicative, le stesse sono adottate con uno o più decreti del Ministero dell’economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

3.3. LA DETERMINAZIONE DEI VALORI PATRIMONIALI E DELLE RENDITE DELLE UNITÀ IMMOBILIARI PRODUTTIVE SPECIALI

Al riguardo, il valore patrimoniale è determinato dall’Agenzia, in attuazione dei criteri dettati dalla legge delega, mediante stima diretta, con processi uniformi a livello nazionale e con applicazione di metodi standardizzati e di parametri di consistenza specifici per ciascuna categoria catastale, anche avvalendosi del supporto tecnico di società a partecipazione pubblica maggioritaria di studio ed analisi statistico economiche in materia tributaria della SOSE, secondo criteri generali individuati all’Allegato E (“Criteri e metodi per la stima diretta”).

Va introdotto, poi, un elemento di chiarezza in ordine agli oggetti di stima a fini catastali delle unità immobiliari speciali. E’ noto l’ampio contenzioso che ha caratterizzato, soprattutto a partire dall’introduzione dell’ICI, la determinazione della rendita in particolare per gli immobili ad uso industriale e per la produzione di energia. E’ stabilito, infatti, che sono oggetto di stima diretta gli immobili costituiti dal suolo e dalle costruzioni, nonché dagli elementi a essi strutturalmente connessi che ne accrescano la qualità e l’utilità nei limiti dell’ordinario apprezzamento (impianti elettrici, ascensori, impianti di condizionamento, ecc., ovvero quegli elementi che apportano valore all’immobile indipendentemente dalla specifica attività di produzione di beni e servizi che viene in esso svolta); vanno quindi esplicitamente esclusi, dalla stima diretta, macchinari, congegni, attrezzature ed altri impianti, funzionali allo specifico processo produttivo.

La stima diretta va effettuata con riferimento ai valori di mercato solo per le unità immobiliari qualificate nelle categorie o sottocategorie per le quali sono disponibili sul

territorio nazionale sufficienti dati di mercato, mentre, negli altri casi, il valore patrimoniale è determinato utilizzando, come previsto dalla delega, il criterio del costo, per gli immobili a carattere prevalentemente strumentale, e il criterio reddituale, per gli immobili per i quali la redditività costituisce l'aspetto prevalente. Per quanto concerne l'applicazione dei criteri di stima, va stabilito che l'Agenzia definisca appositi prontuari di norma su base regionale, dei costi di costruzione e altri oneri da considerare. Tali prontuari sono da approvare con provvedimento direttoriale, sentita la commissione censuaria centrale. Detti prontuari contengono le informazioni economiche rilevanti per determinare i costi di costruzione e gli ulteriori parametri occorrenti alla stima. È opportuno rilevare che questa modalità assicura una maggiore trasparenza rispetto alle vigenti procedure di stima diretta e garantisce una più stringente uniformità di comportamento estimativo in ambito locale.

Per quanto attiene alle modalità di determinazione della rendita delle unità immobiliari produttive speciali, in coerenza con i criteri della legge delega, va previsto, in considerazione dell'assenza di dati consolidati nel mercato delle locazioni, l'applicazione al valore patrimoniale di appositi saggi di redditività media, le cui modalità di determinazione e adozione sono appositamente disciplinati (vedi apposito paragrafo successivo).

Limitatamente alle unità immobiliari d'interesse pubblico, già censite in una categoria del gruppo "E" (a destinazione particolare), che nel nuovo quadro di qualificazione assumeranno la categoria *S/18*, tenuto conto che dette unità sono esenti dalla tassazione locale patrimoniale (IMU e TASI), è opportuno prevedere un mero aggiornamento delle rendite e dei valori catastali. L'Allegato E indica gli appositi criteri per tale aggiornamento.

3.4. UNITÀ IMMOBILIARI DI INTERESSE STORICO O ARTISTICO

Una specifica menzione meritano le unità immobiliari di interesse storico o artistico. In particolare va previsto che relativamente a tali unità (come individuate ai sensi dell'articolo 10 del codice dei beni culturali e del paesaggio, di cui al decreto legislativo 22 gennaio 2004, n. 42 e successive modificazioni), devono applicarsi adeguate riduzioni dei valori patrimoniali e delle rendite, per tener conto dei particolari e più gravosi oneri di manutenzione e conservazione nonché del complesso dei vincoli legislativi alla destinazione, all'utilizzo, alla circolazione giuridica e al restauro.

In particolare, per tali immobili, oggetto di apposita annotazione in catasto, il valore patrimoniale e la rendita delle unità immobiliari a destinazione ordinaria e di quelle a destinazione speciale sono determinati, applicando specifiche percentuali di riduzione.

- 1 20 per cento sui valori e 10 per cento sulle rendite, per le unità immobiliari ordinarie aventi consistenza inferiore o uguale a 300 metri quadrati; per la parte eccedente i 300 metri quadrati le predette percentuali sono raddoppiate;
- 2 25 per cento sui valori e 10 per cento sulle rendite, per le unità immobiliari speciali.

4. SAGGI DI REDDITIVITÀ MEDIA

Come si è già accennato, in taluni casi la rendita può essere difficilmente attribuibile, per carenza di sufficienti dati di mercato, sia per le unità ordinarie che per quelle speciali secondo i metodi in precedenza descritti. A tal fine si deve far ricorso all'applicazione di saggi di redditività media al valore patrimoniale. Nell'Allegato F ("Criteri per la determinazione dei saggi di redditività media) sono stabilite le modalità di determinazione e di adozione dei saggi di redditività media per ciascuna categoria catastale.

Va inoltre previsto che una volta determinati dall'Agenzia delle entrate, i saggi di redditività sono comunicati alla Commissione censuaria centrale, la quale provvede, a sezioni unite, in ordine alla loro validazione. Una volta validati, i saggi di redditività media saranno adottati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica Italiana.

5. COLLABORAZIONE AGENZIA – COMUNI

Uno snodo cruciale per l'attuazione della riforma è connessa al buon funzionamento della collaborazione tra Agenzia e Comuni relativamente al processo estimativo delle unità immobiliari ordinarie. Nell'ambito del decreto legislativo debbono perciò essere definiti ruoli e criteri generali entro cui si realizza tale collaborazione.

In particolare, per le *attività dell'Agenzia finalizzate alla collaborazione* deve essere previsto quanto segue:

- a) l'Agenzia deve provvedere alla predisposizione di istruzioni operative e di specifici piani e programmi formativi per il personale comunale, alla definizione dei criteri per la predisposizione di piani operativi per l'attuazione del processo revisionale, alla predisposizione degli strumenti informatici e di trasmissione dati per le attività a supporto del

processo – ivi compresi quelli per la verifica degli intestatari catastali – nonché alla implementazione delle più idonee forme di coordinamento delle attività, anche a partire dalle esistenti esperienze di collaborazione catastale consolidate in ambito locale;

- b) il rinvio ad appositi provvedimenti dell’Agenzia, sentita l’Associazione Nazionale dei Comuni Italiani e acquisito il parere della Conferenza Stato-città e autonomie locali, circa la definizione di modalità e termini di attuazione delle disposizioni precedenti.

Parallelamente, per le *attività dei Comuni finalizzate alla collaborazione* deve essere previsto quanto segue:

- c) i Comuni provvedono, d’intesa con l’Agenzia, alla predisposizione di piani operativi per lo svolgimento delle attività del processo di rilevazione delle caratteristiche posizionali ed edilizie di tutte delle unità immobiliari produttive ordinarie, finalizzata alla applicazione delle funzioni statistiche, allo svolgimento delle suddette rilevazioni, alla trasmissione all’Agenzia dei dati rilevati attraverso gli strumenti all’uopo predisposti, nonché alla partecipazione alle previste forme di coordinamento e alla trasmissione di informazioni in proprio possesso relative ai titolari di diritti reali ovvero ai possessori degli immobili;
- d) il rinvio della definizione di modalità e termini di attuazione delle disposizioni precedenti va, anche in questo caso, demandata agli stessi provvedimenti previsti nel punto b) precedente, attività con le quali saranno stabilite anche le modalità per l’individuazione, da parte dei Comuni, di un responsabile unico per la revisione del sistema estimativo del catasto.

6. COLLABORAZIONE AGENZIA – CONTRIBUENTI

Un secondo punto cruciale è rappresentato dalla collaborazione tra Agenzia e contribuenti in coerenza con i criteri della delega legislativa. Tale collaborazione consiste essenzialmente nell’acquisizione dei dati e delle informazioni sugli immobili che possono utilmente fornire i contribuenti proprietari. Al riguardo nella disposizione normativa del d.lgs. attuativo va previsto che:

- a) detti dati possono essere comunicati direttamente all’Agenzia o ai Comuni da parte dei titolari di diritti reali ovvero dei possessori degli immobili, ovvero essere richiesti dall’Agenzia, di norma con modalità telematiche, anche inviando appositi questionari; la richiesta può essere rivolta agli intestatari catastali, ovvero, in caso di mancato aggiornamento, ai titolari di diritti reali risultanti nei registri immobiliari, ai possessori o agli altri soggetti che hanno negli immobili residenza, domicilio, dimora o sede, nonché agli amministratori di condominio.

- b) per la richiesta dei dati e delle informazioni di cui trattasi, occorre prevedere l'adozione di appositi modelli, approvati con provvedimento direttoriale, da trasmettere all'Agenzia debitamente compilati, di norma con modalità telematiche; con lo stesso provvedimento devono essere disciplinate le modalità per la fornitura dei dati e delle informazioni direttamente da parte del contribuente.

Con riferimento alla determinazione dei valori e delle rendite delle *unità produttive speciali*, per le quali le informazioni richieste e fornite dal contribuente possono risultare rilevanti, va previsto che, in caso di mancato riscontro alle richieste di dati e di informazioni, l'Agenzia procede comunque alla attribuzione del valore patrimoniale e della rendita ma in via presuntiva, con inversione dell'onere probatorio.

7. COLLABORAZIONE AGENZIA - CATEGORIE PROFESSIONALI

In conformità a quanto disposto dalla legge delega, si deve prevedere che l'Agenzia delle entrate possa impiegare, mediante apposite convenzioni senza nuovi o maggiori oneri per il bilancio dello Stato (ovvero entro lo stanziamento fissato per l'attuazione della Riforma), ai fini delle rilevazioni, tecnici indicati dagli ordini e dai collegi professionali.

Nel d.lgs. attuativo occorre fornire indicazioni sul contenuto delle convenzioni e prevedere che i relativi schemi sono approvati con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

8. NOTIFICA E COMUNICAZIONE DEGLI ESTIMI CATASTALI

La legge delega prevede alcuni criteri circa la modalità di notifica e di comunicazione degli estimi catastali attribuiti alle unità immobiliari produttive ai fini della revisione del sistema estimativo.

In particolare, stabilisce di “*utilizzare, in deroga alle disposizioni dell'articolo 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, nel quadro della cooperazione tra i comuni e l'Agenzia delle entrate, adeguati strumenti di comunicazione, anche collettiva, compresi quelli telematici, per portare a conoscenza degli intestatari catastali le nuove rendite, in aggiunta alla notifica mediante affissione all'albo pretorio*” (art. 2, comma 3, lettera f, della Legge 11 marzo 2014, n. 23).

Pertanto, va anzitutto stabilito, nel d.lgs. attuativo, che, in deroga alle disposizioni di cui all'art. 74 della legge 21 novembre 2000, n. 342, l'attribuzione del valore patrimoniale e della

rendita di cui trattasi viene notificata mediante pubblicazione all'albo pretorio per una durata non inferiore a novanta giorni.

Vanno inoltre specificati i dati da notificare unitamente al valore patrimoniale e alla rendita, dettagliandoli distintamente per le unità immobiliari produttive censite nelle categorie ordinarie e per quelle censite nelle categorie speciali. E' opportuno quindi che siano resi pubblici nella notifica all'albo pretorio:

a) per le unità immobiliari produttive censite nelle categorie ordinarie:

1. la categoria catastale attribuita;
2. la zona OMI di ubicazione;
3. la consistenza;
4. la funzione statistica e il relativo ambito di applicazione;
5. la misura delle caratteristiche posizionali ed edilizie;
6. il criterio di valutazione e gli elementi tecnico-economici in caso di stima diretta del valore patrimoniale;
7. l'eventuale saggio di redditività medio utilizzato per la determinazione della rendita;

b) per le unità immobiliari produttive censite nelle categorie speciali:

1. la categoria e la sottocategoria catastale attribuite;
2. il criterio di valutazione e gli elementi tecnico-economici;
3. il saggio di redditività medio utilizzato per la determinazione della rendita.

Va inoltre previsto che detti dati siano anche comunicati all'indirizzo di posta elettronica certificata degli intestatari catastali dei quali sia conosciuto il domicilio digitale.

Infine, va stabilito che l'avvenuta affissione all'albo pretorio dei dati sia resa nota con appositi comunicati dell'Agenzia delle entrate, pubblicati nella Gazzetta Ufficiale. Tali comunicati devono essere resi disponibili anche presso gli uffici e sui siti internet dell'Agenzia e dei Comuni.

I termini per la proposizione di eventuali ricorsi dinanzi alla commissione tributaria provinciale decorrono trascorsi centoventi giorni dalla data di pubblicazione in Gazzetta Ufficiale dei sopraddetti comunicati circa l'avvenuta affissione all'albo pretorio. I termini sono più ampi di quelli consueti per agevolare il contribuente.

Al fine di potenziare e semplificare la possibilità di accesso da parte dei cittadini ai dati catastali, viene disposto che, in generale, le informazioni siano consultabili gratuitamente,

con esclusione dei dati relativi agli intestatari catastali, secondo modalità e termini stabiliti con provvedimento direttoriale. L'accesso al pubblico sarà successivamente reso possibile anche con riferimento alla restituzione grafica delle mappe catastali basate sulla sovrapposizione del rilievo aerofotogrammetrico all'elaborato catastale.

9. RICORSI E RECLAMI AVVERSO GLI ESTIMI CATASTALI

E' opportuno indicare, in coerenza con i princìpi generali in tema di giurisdizione, che sono devolute alla giurisdizione tributaria le controversie concernenti la consistenza, la qualificazione, la misura delle caratteristiche posizionali ed edilizie per l'attribuzione degli estimi catastali di cui al decreto legislativo, nonché quelle relative al valore patrimoniale determinato con stima diretta.

Al fine di introdurre procedure deflative del contenzioso e assicurare la tutela anticipata del contribuente, vanno estesi alle controversie in esame, nonché a quelle relative agli atti concernenti le operazioni catastali indicate nell'art. 2, comma 2, del decreto legislativo 31 dicembre 1992, n. 546, gli istituti del reclamo e della mediazione di cui all'art. 17-*bis* del medesimo decreto legislativo. Al fine di superare le attuali incertezze interpretative sul tema, si chiarisce che nei giudizi tributari di cui trattasi è sempre ammesso l'intervento del Comune.

Va infine precisato che restano fermi gli strumenti di autotutela previsti in ambito tributario.

10. TEMPISTICA, EPOCA CENSUARIA DI RIFERIMENTO E ENTRATA IN VIGORE DEI NUOVI ESTIMI

E' opportuno stabilire, sia pure quale prescrizione ordinatoria, che le attività di revisione del sistema estimativo del catasto dei fabbricati debbono essere completate entro cinque anni dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo.

Quanto all'epoca censuaria, poiché l'art. 2, comma 1, lettera f, della legge delega fa esplicito riferimento di *“operare con riferimento ai rispettivi valori normali, approssimati dai valori medi ordinari, espressi dal mercato nel triennio antecedente l'anno di entrata in vigore del decreto legislativo”*, il riferimento temporale dovrà essere il triennio 2012-2014 (prevedendo che il d.lgs. attuativo sia approvato nel 2015).

Quanto alla data di entrata in vigore dei nuovi estimi catastali, essa è fissata al 1° gennaio dell'anno successivo a quello di emanazione di un apposito decreto del Ministero

dell'economia e delle finanze con il quale è comunicata la conclusione delle attività di attribuzione dei nuovi estimi catastali a seguito del completamento delle operazioni di notifica.

11. DINAMICA DEGLI AGGIORNAMENTI E DELLE REVISIONI DEGLI ESTIMI

Si può prevedere un *aggiornamento quinquennale* degli estimi, comunque non al di sopra del valore di mercato, con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze da emanare su proposta del direttore dell'Agenzia delle entrate, previo parere della commissione censuaria centrale, sentita la Conferenza Stato-Città e autonomie locali.

Vanno ovviamente stabiliti i princìpi per tale aggiornamento quinquennale, da effettuare mediante applicazione agli estimi catastali di appositi coefficienti di adeguamento. Tali princìpi sono:

- a) per le unità immobiliari produttive appartenenti alle categorie ordinarie, su base locale, in ragione delle variazioni delle quotazioni OMI osservate nel quinquennio di riferimento;
- b) per le unità immobiliari produttive appartenenti alle categorie speciali, su base nazionale, in ragione del deflatore del prodotto interno lordo calcolato dall'ISTAT nel quinquennio di riferimento.

Va comunque demandata ad un provvedimento del direttore dell'Agenzia, da emanare previo parere della commissione censuaria centrale, la fissazione delle modalità tecniche di determinazione dei suddetti coefficienti sulla base dei princìpi anzidetti.

In ogni caso va stabilito che la *revisione generale degli estimi* venga effettuata, su tutto il territorio nazionale, ogni dieci anni dall'ultimo anno del periodo censuario assunto a riferimento nella precedente revisione. Al riguardo, si prevede che le revisioni generali siano disposte con provvedimento del direttore dell'Agenzia delle entrate, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale, con il quale viene fissata anche l'epoca censuaria di riferimento.

12. COMMISSIONE DI STUDIO PER LE AREE EDIFICABILI

Uno degli aspetti complicati della gestione dell'IMU (come già dell'ICI) è la determinazione della base imponibile delle aree edificabili. Sarebbe quindi sicuramente auspicabile, come pure è accennato nella legge delega, affrontare questo tema. Al riguardo, tuttavia, prima di poter procedere operativamente è indispensabile uno studio approfondito volto a pervenire alla definizione delle modalità tecniche di individuazione, ai fini catastali,

delle aree edificabili e dei criteri per la determinazione dei relativi estimi. Per rispondere a tale esigenza può prevedersi l'istituzione di un'apposita commissione di studio, i cui componenti sono scelti tra rappresentanti delle Regioni, dei Comuni, del Ministero delle infrastrutture e dei trasporti, del Ministero dell'economia e delle finanze e dell'Agenzia delle entrate.

13. LA COPERTURA FINANZIARIA

Nella d.lgs. attuativo deve essere stabilito che agli oneri derivanti dal decreto si provvede nei limiti degli stanziamenti previsti per la realizzazione della riforma del catasto dall'articolo 1, comma 286, della legge 27 dicembre 2013, n. 147.

E' probabile che sia necessaria una specifica norma che autorizzi l'Agenzia ad effettuare l'assunzione di un congruo numero di tecnici tenuto conto della durata del processo di riforma e del *turn over* prevedibile nei prossimi anni.

14. FUNZIONI AMMINISTRATIVE IN MATERIA DI CATASTO NELLE PROVINCE AUTONOME DI TRENTO E BOLZANO

Occorre prevedere, in coerenza con quanto stabilito dalla legge delega e dal vigente assetto ordinamentale, che nell'ambito delle province di Trento e di Bolzano, nonché dei comuni di Magasa e Valvestino, in provincia di Brescia, e del comune di Pedemonte, in provincia di Vicenza, le funzioni amministrative di competenza dell'Agenzia dell'entrate previste dal decreto legislativo siano esercitate, per delega dello Stato, dalle province autonome di Trento e di Bolzano, ai sensi e per gli effetti del decreto legislativo 18 maggio 2001, n. 280.

15. ALLEGATI AL DECRETO

E' indispensabile che gli allegati tecnici cui si è fatto riferimento in tale relazione formino parte integrante del decreto legislativo. Ciò è necessario per evitare che anche l'"apparato" tecnico-metodologico sia sottoposto ad eventuali ricorsi amministrativi, possibili qualora tali allegati fossero emanati con provvedimenti dell'Agenzia.

In ogni caso, per dare flessibilità, va previsto che eventuali modifiche degli allegati siano apportate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze.

16. INVARIANZA DI GETTITO

Un principio cardine della legge delega consiste nella previsione dell'invarianza di gettito di quei tributi la cui base imponibile è influenzata dai valori patrimoniali e redditi che decorreranno dal periodo di imposta dell'entrata in vigore dei nuovi estimi catastali. In tal senso, occorre intervenire nei seguenti termini.

- 1 Rispetto alla normativa vigente nel 2014, sull'IMU e la TASI si deve intervenire mediante l'abbandono della base imponibile costruita applicando alla rendita catastale coefficienti moltiplicativi differenziati per categoria, con l'introduzione, quale base imponibile, del valore patrimoniale abbattuto come indicato alla fine del paragrafo 3.1. Occorre operare modifiche di coordinamento in ordine alla denominazione dei gruppi e delle categorie catastali.
- 2 Si deve intervenire sulla determinazione del reddito dei fabbricati ai fini delle imposte sui redditi modificando i primi tre commi dell'articolo 37 del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917. In effetti, la disciplina vigente fa riferimento all' "applicazione delle tariffe d'estimo, stabilite secondo le norme della legge catastale per ciascuna categoria e classe", e alle modalità per le revisioni delle tariffe d'estimo e delle rendite catastali per le categorie speciali e particolari. La modifica è quindi di coordinamento con le norme del d.lgs. attuativo della riforma del catasto sia con riferimento alla nuova disciplina di determinazione delle rendite catastali, sia con riferimento all'aggiornamento e alla revisione delle rendite medesime.
- 3 Occorre intervenire sulla disciplina dell'imposta di registro (con effetti anche sulle imposte ipotecarie e catastali) di cui all'articolo 52 del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131, modificando la determinazione del valore di riferimento, relativamente ai fabbricati, al di sopra del quale il corrispettivo dichiarato in atto non è oggetto di rettifica. Anche in questo caso, come per l'IMU, va introdotto il riferimento al valore patrimoniale catastale, determinato secondo quanto indicato in precedenza, in luogo di quello attualmente vigente (rendita rivalutata per coefficienti moltiplicativi). In tale contesto va operato anche un intervento, per ragioni di coerenza, sulla disciplina della rettifica e della liquidazione dell'imposta di registro abolendo il comma 5-bis del citato articolo 52. In altri termini, ferma restando la disciplina relativa alle cessioni di immobili e relative pertinenze disciplinate

dall'articolo 1, comma 497, della legge 23 dicembre 2005, n. 266, e successive modificazioni, per le cessioni relative ad altri tipi di immobili si ripristina il meccanismo di rettifica e accertamento previsto dai commi 4 e 5 dell'articolo 52.

- 4 Analoghi interventi di coordinamento vanno previsti per l'individuazione delle abitazioni aventi caratteristiche di lusso, demandando ad un decreto ministeriale la determinazione dei relativi criteri, e per l'imposta di successione e donazione.
- 5 Occorre prevedere meccanismi di determinazione di aliquote di equilibrio per IMU, TASI, imposte di registro, ipotecaria e catastale o di abbattimento dell'imponibile, come nel caso delle imposte sui redditi, o infine di rideterminazione delle franchigie esenti, come nel caso delle imposte di successione e donazione, tali da assicurare l'invarianza di gettito a livello comunale. Ciò significa che nel complesso e per ciascuna imposta non muta il carico medio della tassazione sui contribuenti. In particolare:
 - a) ai fini dell'IMU e della TASI, sono rideterminate le aliquote di base, per le unità immobiliari qualificate nel gruppo "O", per quelle qualificate nel gruppo "S" e per le abitazioni principali di lusso; detta rideterminazione deve comportare che il gettito, con le nuove aliquote di base, sia pari a quello che si otterrebbe con riferimento alla normativa vigente nel periodo di imposta antecedente all'entrata in vigore dei nuovi estimi catastali; è inoltre modificata la percentuale di riduzione della base imponibile, di cui al comma 3 dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, convertito con modificazioni dalla legge n. 214 del 2011, in misura tale da assicurare per l'insieme di quei fabbricati un contributo al gettito dell'imposta analogo al precedente;
 - b) ai fini dei tributi di cui alla precedente lettera a) sono altresì rideterminate le variazioni, che possono deliberare i Comuni, in aumento o in diminuzione rispetto all'aliquota di base per ciascun gruppo di qualificazione delle unità immobiliari produttive, in modo tale da non variare la capacità fiscale dei Comuni;
 - c) in ogni caso i Comuni rideterminano le aliquote dell'IMU e della TASI in modo che il gettito, a livello comunale e per ciascun gruppo di qualificazione delle unità immobiliari produttive, sia pari a quello che si sarebbe ottenuto con i vecchi estimi;

- d) per rendere possibile quanto indicato nella precedente lettera c), nel primo anno di applicazione, la prima rata dell'IMU e della TASI è calcolata solo sull'aliquota di base;
- e) ai fini delle imposte sul reddito, laddove alla base imponibile concorre il reddito medio ordinario di cui all'articolo 37, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, come modificato ai sensi del precedente punto 2, tale reddito viene ridotto per una percentuale unica nazionale determinata in misura tale da garantire lo stesso ammontare di gettito che deriverebbe dalle rendite catastali vigenti nel periodo di imposta antecedente a quello dell'entrata in vigore dei nuovi estimi;
- f) ai fini dell'imposta sulle successioni e donazioni, il valore complessivo netto eccedente, di cui alla lettera a), comma 48, dell'articolo 2 del decreto-legge 3 ottobre 2006, n. 262, convertito con modificazioni dalla legge 24 novembre 2006, n. 286, al di sopra del quale sono soggetti alla suddetta imposta i trasferimenti di beni e diritti per causa morte è rideterminato in una misura tale da garantire, per la componente immobiliare, l'invarianza del gettito;
- g) ai fini dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale, per i soli casi in cui si applica il comma 497 dell'articolo 1 della legge 23 dicembre 2005, n. 266, sono rideterminate le aliquote proporzionali in modo tale da garantire l'invarianza del gettito che si otterrebbe applicando le preesistenti aliquote vigenti nel periodo di imposta antecedente a quello di entrata in vigore dei nuovi estimi;
- h) ai fini della tassa sui rifiuti (TARI), la percentuale di cui all'articolo 1, comma 646, della legge 27 dicembre 2013, n. 147, pari all'80 per cento, è riferita alla superficie catastale determinata secondo i criteri stabiliti nell'Allegato C del presente decreto; per le sole unità immobiliari censite nella categoria catastale "O/7" la predetta percentuale è pari al 70 per cento.

Poiché ovviamente, le capacità fiscali dei Comuni possono cambiare rispetto alla situazione pre-riforma, va previsto inoltre che, con riferimento al periodo di imposta dell'entrata in vigore dei nuovi estimi catastali, siano aggiornati i coefficienti delle capacità fiscali standard dei comuni relativamente al divario delle capacità fiscali.

Infine, vanno previsti i tempi entro cui il Governo presenta le relazioni di monitoraggio in merito agli effetti sui gettiti delle imposte interessate dal processo di revisione del sistema estimativo catastale e sulla invarianza di gettito.

17. DISPOSIZIONI TRANSITORIE

Vanno infine previste alcune disposizioni transitorie. In particolare, dalla data di entrata in vigore del decreto legislativo non devono poter essere attivate nuove operazioni finalizzate al riclassamento di immobili ai sensi dell'art. 1, comma 335, della legge 30 dicembre 2004, n. 311, e ai sensi dell'art. 3, comma 58, della legge 23 dicembre 1996, n. 662, fermo restando, peraltro, il completamento dei procedimenti in corso;

18. BREVI CONSIDERAZIONI FINALI SULL'INVARIANZA DI GETTITO.

La legge delega prevede l'invarianza di gettito. L'applicazione di questo principio è declinato operativamente nel paragrafo 16. Al riguardo, dal punto di vista tecnico, si ritiene utile svolgere alcune considerazioni, fermo restando che la scelta attinente il modo con cui attuare il principio dell'invarianza è propria dell'autorità politica.

Anzitutto vanno esplicitate alcune considerazioni, anche ovvie, di contesto: a) l'invarianza di gettito, in presenza di una variazione di riequilibrio equitativo delle basi imponibili, implica necessariamente una redistribuzione del carico fiscale tra i contribuenti: alcuni pagano di più e altri meno e il saldo è zero; b) in presenza di un aumento delle basi imponibili (inevitabile per il settore immobiliare, basta considerare che le rendite vigenti fanno riferimento ai valori e canoni del 1989-1990, mentre quelle della riforma presumibilmente a quelli del periodo 2012-2014), l'invarianza di gettito si può ottenere in diversi modi: il più semplice – per le imposte ad aliquota proporzionale – è mediante una riduzione dell'aliquota; c) per le imposte a carattere nazionale l'invarianza del gettito nazionale può ottenersi solo operando sull'aliquota media o standard nazionale, mentre per le imposte locali (come l'IMU) si può operare sia nel modo anzidetto, sia come invarianza di gettito per singolo comune, definendo una nuova aliquota di equilibrio comune per comune.

La questione si pone in particolare relativamente alle imposte locali e particolarmente all'IMU. Il punto consiste nel fatto, dimostrabile, che se si ottiene l'invarianza di gettito a livello nazionale mediante una aliquota di equilibrio ottenuta comune per comune, si ottiene un miglioramento dell'equità all'interno del comune, ma si lascia del tutto invariato il livello

di iniquità della tassazione attuale tra contribuenti di comuni diversi. Ovviamente, in tal caso la redistribuzione del carico fiscale avverrà limitatamente ai contribuenti dello stesso comune e non tra tutti i contribuenti italiani. Evidentemente si avranno riflessi sui processi di riequilibrio perequativo delle capacità fiscali: in un caso (invarianza di gettito a livello nazionale) si pone obbligatoriamente la necessità di effettuare tale riequilibrio, nell'altro caso tale necessità potrebbe non trasparire, accettando conseguentemente le differenze di capacità fiscali.

Per concludere su questo argomento, può essere utile costruire un semplice esercizio logico. Supponiamo che in due comuni confinanti vi siano solo abitazioni i cui i valori di mercato in euro a m² siano identici. Supponiamo che le tariffe d'estimo siano le stesse. Supponiamo, poi, che gli eventuali errori o vetustà del classamento o non vi siano o producano i medesimi effetti. Supponiamo inoltre che la redditività degli immobili sia uguale in entrambi i comuni, sicché l'eventuale distorsione prodotta dal moltiplicatore unico nazionale per l'IMU non rileva in termini relativi. Dato tutto ciò, l'unica componente che influisce sull'iniquità relativa della tassazione IMU tra i contribuenti dei due comuni è data dalla distorsione del vano, ossia dal diverso rapporto tra superficie e vano. Pertanto supponiamo che nel comune A il vano mediamente sia superiore, in termini di unità di superficie, rispetto a quello del comune B. Il risultato è che se si ponesse l'invarianza di gettito a livello comunale e non nazionale l'incidenza fiscale effettiva (misurata sul valore di mercato degli immobili) risulterebbe invariata, ovvero più elevata nel comune B rispetto ad A. In particolare, il carico fiscale per unità di superficie sarebbe più elevato in B rispetto ad A (tecnicamente il rapporto tra le due aliquote di "equilibrio comunale" sarebbe pari al reciproco del rapporto tra le superfici medie del vano). Insomma, chi ha le case con superficie più grande a parità di vani (per via della distorsione indotta dalla misura del vano) paga meno e questo significa che la maggiore equità a cui dovrebbe portare il passaggio dal vano al m² viene di fatto annullata tra contribuenti proprietari in comuni diversi. Di fatto una maggiore equità si realizzerebbe solo all'interno di ogni singolo comune. Analogo ragionamento può essere sicuramente esteso a ciascuna componente correttiva dell'iniquità (oltre il passaggio da vani a superficie, vi sono ad esempio gli effetti dell'aggiornamento dei valori economici di riferimento, il superamento dell'errato classamento, l'uso del moltiplicatore nazionale per passare dalla rendita al valore catastale, ecc.).

Una diversa modalità di approccio, *ma che non è contemplata nell'attuale legge delega*, è stabilire che per ciascuna categoria catastale, ai fini IMU (e TASI) la somma dei valori catastali (rendita per coefficiente moltiplicativo) vigenti prima della riforma deve essere pari alla somma dei valori patrimoniali di tutte le unità immobiliari derivanti dall'attuazione della riforma. Tale equivalenza è possibile ottenerla applicando a tutti i nuovi estimi un coefficiente di abbattimento pari al rapporto tra le due somme sopra menzionate. Analogamente, si può operare sulle rendite.

Ciò avrebbe l'indubbio vantaggio di poter mantenere invariate le aliquote vigenti prima della riforma. Ovviamente ciò è possibile nell'ambito di una scelta che mira ad una redistribuzione del carico fiscale (e quindi dell'equità) tra tutti i contribuenti, indipendentemente dall'ubicazione territoriale degli immobili di proprietà.

ALLEGATO 5**LA TASSAZIONE IMMOBILIARE LOCALE****PRESUPPOSTO D'IMPOSTA E DEFINIZIONI**

La legge di bilancio 2020 (legge 27 dicembre 2019, n. 160), all'art. 1, comma 740, chiarisce il presupposto dell'imposta municipale propria (IMU), vale a dire il possesso di immobili, ad eccezione del possesso dell'abitazione principale o assimilata, che non costituisce presupposto, salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 o A/9. Il comma 741 fornisce le definizioni che devono essere utilizzate ai fini dell'applicazione dell'imposta:

In particolare la lettera *a*), in analogia con quanto già previsto dall'articolo 2 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, in materia di riordino della finanza degli enti territoriali, stabilisce che per fabbricato si intende l'unità immobiliare iscritta o che deve essere iscritta nel catasto edilizio urbano con attribuzione di rendita catastale, considerandosi parte integrante del fabbricato l'area occupata dalla costruzione e quella che ne costituisce pertinenza, innovando su questo punto, esclusivamente ai fini urbanistici, purché accatastata unitariamente; il fabbricato di nuova costruzione è soggetto all'imposta, a partire dalla data di ultimazione dei lavori di costruzione ovvero, se antecedente, dalla data in cui è comunque utilizzato;

la lettera *b*) specifica che per abitazione principale si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e i componenti del suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente. Nel caso in cui i componenti del nucleo familiare abbiano stabilito la dimora abituale e la residenza anagrafica in immobili diversi situati nel territorio comunale, le agevolazioni si applicano per un solo immobile.

Per pertinenze si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità pertinenziale per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'unità ad uso abitativo.

Sono, altresì, considerate abitazioni principali le unità immobiliari assimilate all'abitazione principale individuate nella legge. In tale ambito, è stato esplicitato il riferimento alla casa familiare, rispetto alla casa coniugale, per definire la casa assegnata al genitore affidatario dei figli, a seguito di provvedimento del giudice che costituisce altresì il diritto di

abitazione in capo al genitore affidatario (lettera *c*)). Viene precisato che il diritto di abitazione assegnata al genitore affidatario è considerato un diritto reale che vale ai soli fini dell'IMU.

La lettera *d*) definisce come area fabbricabile l'area utilizzabile a scopo edificatorio in base agli strumenti urbanistici generali o attuativi, ovvero in base alle possibilità effettive di edificazione determinate secondo i criteri previsti agli effetti dell'indennità di espropriazione per pubblica utilità. Si applica a tal fine l'articolo 36, comma 2, del decreto-legge 4 luglio 2006, n. 223, il quale prevede che un'area è da considerare fabbricabile se utilizzabile a scopo edificatorio in base allo strumento urbanistico generale adottato dal comune, indipendentemente dall'approvazione della regione e dall'adozione di strumenti attuativi del medesimo. Sono considerati, tuttavia, non fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali iscritti nella previdenza agricola, sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura e all'allevamento di animali. Infine la lettera *e*) dispone che per terreno agricolo è da intendersi il terreno iscritto in catasto, a qualsiasi uso destinato, compreso quello non coltivato.

SOGGETTI DELL'OBBLIGAZIONE TRIBUTARIA

Ai sensi del comma 742, soggetto attivo dell'imposta è il comune con riferimento agli immobili la cui superficie insiste, interamente o prevalentemente, sul territorio del comune stesso, mentre (comma 743) soggetti passivi dell'imposta sono i possessori di immobili, intendendosi per tali il proprietario ovvero il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Sono altresì soggetti passivi il genitore assegnatario della casa familiare, il concessionario di aree demaniali, nonché il locatario di immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria.

RISERVA A FAVORE DELLO STATO

Il comma 744 riserva allo Stato il gettito dell'imposta derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota dello 0,76 per cento; tale riserva non si applica agli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D posseduti dai comuni e che insistono sul rispettivo territorio. Le attività di accertamento e riscossione relative agli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D sono

svolte dai comuni ai quali spettano le maggiori somme derivanti dallo svolgimento delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni.

BASE IMPONIBILE

Il comma 745 stabilisce che la base imponibile dell'imposta è costituita dal valore degli immobili e per i fabbricati iscritti in catasto è determinata applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento distinti moltiplicatori a seconda della tipologia. Viene chiarito che le variazioni di rendita catastale intervenute in corso d'anno, a seguito di interventi edilizi sul fabbricato, producono effetti dalla data di ultimazione dei lavori, o, se antecedente, dalla data di utilizzo.

Il comma 746 chiarisce che per i fabbricati classificabili nel gruppo catastale D, non iscritti in catasto, interamente posseduti da imprese e distintamente contabilizzati, fino al momento della richiesta dell'attribuzione della rendita, il valore è determinato, alla data di inizio di ciascun anno solare ovvero, se successiva, alla data di acquisizione, sulla base delle scritture contabili, applicando i coefficienti ivi previsti da aggiornare con decreto del Ministero dell'economia e delle finanze.

In caso di locazione finanziaria, il valore è determinato sulla base delle scritture contabili del locatore. Per le aree fabbricabili si stabilisce che il valore è costituito da quello venale al 1° gennaio dell'anno di imposizione ovvero dall'adozione degli strumenti urbanistici in caso di variazione in corso d'anno. In caso di utilizzazione edificatoria dell'area, di demolizione di fabbricato, di interventi di recupero, la base imponibile è costituita dal valore dell'area, la quale è considerata fabbricabile, senza computare il valore del fabbricato in corso d'opera, fino alla data di ultimazione dei lavori. Per i terreni agricoli, nonché per quelli non coltivati, il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare del reddito dominicale, rivalutato del 25 per cento, un moltiplicatore pari a 135.

Ai sensi del comma 747, resta confermata la riduzione del 50 per cento della base imponibile per i fabbricati di interesse storico o artistico, per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati e per le unità immobiliari, fatta eccezione per quelle cosiddette di lusso, concesse in comodato dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che le utilizzano come abitazione principale. Tale beneficio si estende, in caso di morte del comodatario, al coniuge con figli minori.

ALIQUOTE

In linea generale, le aliquote vengono definite sommando le previgenti aliquote di IMU e TASI, lasciando quindi invariata la pressione fiscale. Viene quindi meno la quota TASI dovuta dal detentore, che è ora dovuta, a titolo di IMU, dal proprietario dell'immobile.

In primo luogo, il comma 748 determina l'aliquota di base per l'abitazione principale di lusso allo 0,5 per cento e il comune, con deliberazione del consiglio comunale, può aumentarla di 0,1 punti percentuali o diminuirla fino all'azzeramento. È confermata la previgente detrazione di 200 euro, applicabile anche agli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica (comma 749).

L'aliquota di base per i fabbricati rurali ad uso strumentale è pari allo 0,1 per cento e i comuni possono ridurla fino all'azzeramento (comma 750). Si ricorda che la legge di stabilità 2014, al comma 708, ha disposto che a decorrere dall'anno 2014, non è dovuta l'imposta municipale propria relativa ai fabbricati rurali ad uso strumentale (prevista allo 0,2 per cento) ma ha altresì stabilito (comma 678) che per tali immobili si applica la TASI con un limite massimo che non può comunque eccedere il limite dell'1 per mille. La legge di bilancio 2020, pertanto, prevedendo che il limite massimo dell'aliquota applicabile rimane lo 0,1 per cento, si pone in continuità con quanto previsto dalla norma sulla TASI.

Fino all'anno 2021, l'aliquota di base per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita (c.d. beni merce) è pari allo 0,1 per cento. I comuni possono aumentarla fino allo 0,25 per cento o diminuirla fino all'azzeramento, in sostanza riproponendo le previgenti aliquote TASI per tali immobili. A decorrere dal 1° gennaio 2022, i predetti fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita sono esenti dall'IMU (comma 751).

L'articolo 13, comma 9-*bis* del decreto-legge n. 201 del 2011 esenta da IMU i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati; essi sono soggetti a TASI (comma 678 legge di stabilità 2014) nella misura dello 0,1 per cento. È facoltà dei comuni modificare la suddetta aliquota, in aumento, sino allo 0,25 per cento o, in diminuzione, fino all'azzeramento.

Per i terreni agricoli, l'aliquota di base è fissata nella misura dello 0,76 per cento (perché esenti da TASI nella normativa previgente) e i comuni, con deliberazione del consiglio comunale, possono aumentarla sino all'1,06 per cento o diminuirla fino all'azzeramento (comma 752).

Anche per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D l'aliquota di base è determinata dalla somma delle aliquote IMU e TASI (0,76 IMU e 0,1 TASI), pari allo 0,86 per cento, di cui la quota pari allo 0,76 per cento è riservata allo Stato e i comuni, con deliberazione del consiglio comunale, possono aumentarla sino all'1,06 per cento o diminuirla fino al limite dello 0,76 per cento (comma 753).

Si ricorda che l'articolo 3 del decreto legge n. 34 del 2019, c.d. decreto crescita, incrementa progressivamente la percentuale deducibile dal reddito d'impresa e dal reddito professionale dell'IMU dovuta sui beni strumentali, sino a raggiungere la totale deducibilità dell'imposta a regime, ovvero a decorrere dal 2023 (più precisamente, dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2022). Ai fini IRAP l'IMU è del tutto indeducibile. Tale agevolazione viene anticipata di un anno, a decorrere dal 2022.

Analoga aliquota è definita per gli altri immobili diversi dall'abitazione principale, con l'aliquota di base che è pari allo 0,86 per cento e la possibilità per i comuni, con deliberazione del consiglio comunale, di aumentarla sino all'1,06 per cento o diminuirla fino all'azzeramento (comma 754).

In sostituzione della maggiorazione della TASI (di cui al comma 677 dell'articolo 1 della legge 27 dicembre 2013, n. 147) viene concesso ai comuni che hanno già esercitato tale facoltà di aumentare ulteriormente l'aliquota massima dell'1,06 per cento sino all'1,14 per cento, a decorrere dall'anno 2020, nella stessa misura applicata per l'anno 2015 e confermata fino all'anno 2019. Detti enti possono negli anni successivi ridurre l'aliquota perdendo però definitivamente la possibilità di variarla nuovamente in aumento (comma 755).

MANOVRABILITÀ DELL'IMPOSTA DA PARTE DEI COMUNI

Ai sensi del comma 756, a decorrere dall'anno 2021, i comuni possono diversificare le aliquote esclusivamente con riferimento alle fattispecie individuate con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze da adottare entro centottanta giorni dall'entrata in vigore della presente legge, sentita la Conferenza Stato-Città ed Autonomie locali, che si pronuncia entro quarantacinque giorni dalla data di trasmissione. Decorso il termine di quarantacinque giorni, il decreto può essere comunque adottato. Il comma 757 obbliga i comuni ad avvalersi di una sorta di griglia di aliquote messa a disposizione dal Portale del federalismo fiscale tramite un'applicazione che consente, previa selezione delle fattispecie di interesse del comune tra quelle individuate con il decreto citato, di elaborare il prospetto delle aliquote che forma parte

integrante della delibera di approvazione delle stesse. Pertanto, la delibera approvata senza il prospetto non è idonea a produrre effetti. Con lo stesso decreto sono stabilite le modalità di elaborazione e trasmissione al Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze del prospetto delle aliquote.

ESENZIONI E RIDUZIONI

Il comma 758 indica le diverse fattispecie di esenzione dal tributo individuando, in primo luogo, i terreni agricoli posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, quelli ubicati nei comuni delle isole minori, i terreni a immutabile destinazione agro-silvo-pastorale a proprietà collettiva indivisibile e inusucapibile e infine quelli ricadenti in aree montane o di collina.

Il comma 759 esenta dall'imposta, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono le condizioni prescritte una serie di fattispecie identiche a quelle presenti nel precedente regime. In particolare, nella lettera g) è confermata l'esenzione per gli immobili posseduti e utilizzati dagli enti non commerciali, destinati esclusivamente allo svolgimento di determinate attività con modalità non commerciali.

Si mantiene ferma l'applicazione dell'imposta ai partiti politici e alle fondazioni bancarie, per gli immobili da essi posseduti, indipendentemente dalla destinazione d'uso.

Il comma 760 introduce la riduzione al 75 per cento dell'aliquota base stabilita dal comune per le abitazioni locate a canone concordato, in analogia a quanto previsto per l'IMU dall'articolo 13, comma 6-bis del decreto-legge n. 201 del 2011 e per la TASI dall'articolo 1, comma 678 della legge di stabilità 2014.

APPLICAZIONE DELL'IMPOSTA E VERSAMENTI

Il comma 761 disciplina l'applicazione del tributo relativamente alla quota e ai mesi dell'anno nei quali si è protratto il possesso, regolando ipotesi particolari. Il comma 762 stabilisce che il versamento dell'imposta per l'anno in corso è effettuato in due rate, scadenti la prima il 16 giugno e la seconda il 16 dicembre, ferma restando la facoltà del contribuente di provvedere al versamento dell'imposta complessivamente dovuta in un'unica soluzione annuale, da corrispondere entro il 16 giugno. In sede di prima applicazione dell'imposta, la prima rata è pari alla metà di quanto versato nell'ultimo anno di applicazione dell'IMU e della TASI per l'anno 2019, mentre il versamento della rata a saldo è eseguito, a conguaglio, sulla

base delle aliquote risultanti dal prospetto pubblicato nel sito informatico del Dipartimento delle finanze alla data del 28 ottobre di ciascun anno.

Per gli enti non commerciali, il versamento è effettuato in tre rate, con eventuale compensazione dei crediti, allo stesso comune nei confronti del quale è scaturito il credito (comma 763).

Ai sensi del comma 764, in caso di discordanza tra il prospetto delle aliquote (comma 757) e le disposizioni contenute nel regolamento comunale, prevale quanto stabilito nel prospetto.

Per quanto concerne le modalità di versamento del tributo, il comma 765 dispone l'utilizzo esclusivo del modello F24 o del bollettino di conto corrente postale con esso compatibile, oppure la possibilità di utilizzare la piattaforma PagoPA.

Con decreto, da emanarsi entro il 30 giugno 2020, del Ministero dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministero dell'interno e con il Ministero per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione, sentita la Conferenza Stato-città ed Autonomie locali sono stabilite modalità attuative che garantiscano l'applicazione dei recuperi a carico dei comuni, inclusa la quota di alimentazione del fondo di solidarietà comunale.

Si ricorda, infatti, che la dotazione annuale del Fondo di solidarietà comunale, definita per legge (circa 6,2 miliardi di euro), è in parte assicurata attraverso una quota dell'imposta municipale propria (IMU), di spettanza dei comuni, che in esso confluisce annualmente (attualmente quantificata in 2.768,8 milioni). Attualmente le regolazioni finanziarie connesse al riparto del FSC fanno riferimento a gettiti di base calcolati all'aliquota del 7,6 per mille (IMU) e dell'1 per mille (Tasi). Si deve al riguardo ricordare che il fondo è alimentato da una quota fissa predeterminata di trattenuta statale dal gettito IMU comunale standard (attualmente il 22,43%), che rende possibile un riparto a ciascun comune calcolato come differenza tra *Risorse standard* – *Gettito standard IMU+Tasi*, dove, in assenza di modifiche alle risorse, queste sono costituite dall'ammontare assegnato l'anno precedente (FSC + gettiti standard IMU/Tasi) e i gettiti standard sono calcolati al 7,6 per mille per la parte IMU e all'1 per mille per la parte Tasi, su basi imponibili quasi identiche (fatta salva l'esclusione dei terreni agricoli dalla Tasi).

Il comma 766 dispone che con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze e del Ministro per l'innovazione tecnologica e la digitalizzazione sono individuati i requisiti

dell'applicazione informatica resa disponibile ai contribuenti sul Portale del federalismo fiscale per la fruibilità del servizio di assistenza per la determinazione e il versamento dell'imposta.

Il comma 767 stabilisce l'efficacia delle aliquote e dei regolamenti per l'anno di riferimento a condizione che siano pubblicati sul sito informatico del Dipartimento delle finanze entro il 28 ottobre dello stesso anno. A tal fine, il comune è tenuto a inserire il prospetto delle aliquote e il regolamento, entro il 14 ottobre, nel Portale del federalismo fiscale. In caso di mancata pubblicazione entro il 28 ottobre, si applicano le aliquote e i regolamenti vigenti nell'anno precedente.

Il comma 786 individua il soggetto tenuto al versamento del tributo per fattispecie particolari. A tale proposito per le multiproprietà l'obbligo del versamento grava su chi amministra il bene; per le parti comuni dell'edificio il versamento dell'imposta è effettuato dall'amministratore del condominio per conto di tutti i condomini; per gli immobili compresi nel fallimento o nella liquidazione coatta amministrativa, infine, l'obbligo è in capo al curatore o al commissario liquidatore.

L'obbligo dichiarativo, ai sensi del comma 769, è assolto dai soggetti passivi dell'imposta, ad eccezione degli enti non commerciali del terzo settore, mediante presentazione della dichiarazione entro il 30 giugno dell'anno successivo o, in alternativa, della trasmissione in via telematica della stessa secondo le modalità approvate con apposito decreto del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita l'Associazione Nazionale Comuni Italiani. La dichiarazione ha effetto anche per gli anni successivi, sempre che non si verifichino modificazioni dei dati ed elementi dichiarati cui consegua un diverso ammontare dell'imposta dovuta. Le dichiarazioni presentate ai fini dell'IMU e della TASI, in quanto compatibili, conservano la loro validità. Nelle more dell'entrata in vigore del decreto i contribuenti continuano ad utilizzare il preesistente modello di dichiarazione, adottato per l'IMU.

Gli enti non commerciali, a norma del comma 770, presentano la dichiarazione, il cui modello è approvato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentita l'ANCI, entro il 30 giugno dell'anno successivo. Per tali soggetti la dichiarazione deve essere presentata ogni anno.

Il comma 771 conferma anche per l'IMU oggetto della presente riforma il contributo riconosciuto all'IFEL che viene versato mediante trattenuta sugli incassi dell'imposta e riversamento diretto, secondo modalità stabilite dall'Agenzia delle entrate.

Si ricorda che l'articolo 10, comma 5, del d.lgs. n. 504 del 1992, ha introdotto un contributo a carico dei comuni pari allo 0,6 per mille del gettito dell'imposta da destinare all'ANCI, che - allo scopo di fornire strumenti conoscitivi per una efficace azione accertativa dei comuni, nonché per agevolare i processi telematici di integrazione nella pubblica amministrazione ed assicurare il miglioramento dell'attività di informazione ai contribuenti - provvede, attraverso l'Istituto per la finanza e l'economia locale (IFEL), all'analisi dei bilanci comunali e della spesa locale, al fine di individuare i fabbisogni standard dei comuni.

DEDUCIBILITÀ AI FINI DELLE IMPOSTE SUI REDDITI

Il comma 772 dispone, relativamente agli immobili strumentali, la deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa e dal reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, diversamente da quanto accade per l'IRAP, imposta rispetto alla quale il tributo locale risulta, invece, indeducibile.

In via transitoria, il comma 773 stabilisce che la deduzione si applica nella misura del 60 per cento per gli anni 2020 e 2021 (ovvero per i periodi d'imposta successivi a quello in corso, rispettivamente, al 31 dicembre 2019 e al 31 dicembre 2020), mentre l'intera deducibilità dell'IMU, dell'IMI e dell'IMIS ha effetto a decorrere dal 2022, ovvero dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2021. Si ricorda che l'articolo 3 del decreto-legge 30 aprile 2019, n. 34, cd. decreto crescita, ha progressivamente incrementato la percentuale deducibile dal reddito d'impresa e dal reddito professionale dell'IMU dovuta sui beni strumentali, sino a raggiungere la totale deducibilità dell'imposta a decorrere dal 2023 (più precisamente, dal periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2022).

ACCERTAMENTO E SANZIONI

I commi 774 e 775 disciplinano il sistema sanzionatorio dell'IMU, mentre il comma 776 rinvia alle disposizioni recate dai commi da 161 a 169 dell'art. 1 della legge n. 296 del 2006, in materia di avvisi di accertamento in rettifica e d'ufficio, riscossione coattiva, rimborso delle somme versate e non dovute, pagamento dei tributi locali e compensazioni, deliberazioni di tariffe e aliquote.

RISCOSSIONE DELL'IMPOSTA

Rispetto alla disciplina previgente, sono introdotte norme specifiche in materia di riscossione dell'IMU - in deroga alle norme generali sulla riscossione degli enti locali - ferma restando la potestà regolamentare dei comuni sancita dall'art. 52 del d.lgs. n. 446 del 1997. Con regolamento i comuni possono:

a) stabilire che si considerano regolarmente eseguiti i versamenti effettuati da un contitolare anche per conto degli altri;

b) stabilire differimenti di termini per i versamenti, per situazioni particolari;

c) prevedere il diritto al rimborso dell'imposta pagata per le aree successivamente divenute inedificabili, stabilendone termini, limiti temporali e condizioni, avuto anche riguardo alle modalità e alla frequenza delle varianti apportate agli strumenti urbanistici;

d) determinare periodicamente e per zone omogenee i valori venali in comune commercio delle aree fabbricabili, al fine della limitazione del potere di accertamento del comune qualora l'imposta sia stata versata sulla base di un valore non inferiore a quello predeterminato, secondo criteri improntati all'obiettivo di ridurre al massimo l'insorgenza di contenzioso;

e) stabilire l'esenzione dell'immobile dato in comodato gratuito al comune o ad altro ente territoriale, o ad ente non commerciale, esclusivamente per l'esercizio dei rispettivi scopi istituzionali o statutari (comma 777).

Ai sensi del comma 778, il comune designa il funzionario responsabile dell'imposta a cui sono attribuiti i poteri per l'esercizio di ogni attività organizzativa e gestionale, compreso quello di sottoscrivere i provvedimenti afferenti a tali attività, nonché la rappresentanza in giudizio per le controversie relative all'imposta stessa.

REGIME TRANSITORIO E ABROGAZIONI

Per quanto riguarda la disciplina del regime transitorio la norma consente ai comuni di deliberare in materia di IMU anche oltre il termine di approvazione del bilancio di previsione per gli anni 2020-2022 e comunque non oltre il 30 giugno 2020. In questo caso è assicurata la retroattività delle delibere con effetto dal 1° gennaio 2020 (comma 779). Sono previste inoltre le abrogazioni delle norme che disciplinavano l'imposta comunale unica (IUC) nelle sue componenti relative ai previgenti regimi dell'IMU e della TASI, mantenendo ferme tutte le disposizioni che regolano la TARI (comma 780).

Il nuovo comma 781 consente ai comuni di affidare, fino alla scadenza del contratto, la gestione dell'IMU ai soggetti ai quali, al 31 dicembre 2019, è affidato il servizio di gestione della vecchia IMU o della TASI.

IMPOSTA IMMOBILIARE SU RIGASSIFICATORI E PIATTAFORME MARINE

Il comma 782 fa salve le disposizioni in materia di IMU sui rigassificatori recate dall'articolo 1, comma 728, della legge 27 dicembre 2017, n. 205, nonché le norme in materia di imposta immobiliare sulle piattaforme marine (IMPi) introdotte dall'articolo 38 del decreto-legge 26 ottobre 2019, n. 124.

FONDO DI SOLIDARIETÀ COMUNALE

Infine, il comma 783 stabilisce che, ai fini del riparto del fondo di solidarietà comunale, resta fermo il ristoro ai comuni per il mancato gettito IMU e TASI derivante dalle agevolazioni IMU introdotte dalla legge n. 208 del 2015 (previsto dall'articolo 1, comma 449, lett. a), della legge 11 dicembre 2016, n. 232), nell'importo rideterminato dal comma 851 (3.767.450.000 euro sino all'anno 2019 e 3.753.279.000 euro a decorrere dall'anno 2020), da ripartirsi tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI derivante dagli immobili esentati relativo all'anno 2015. Restano altresì fermi gli effetti delle previgenti disposizioni in materia di IMU e TASI sul fondo di solidarietà comunale e sugli accantonamenti nei confronti delle Regioni Friuli-Venezia Giulia e Valle d'Aosta e delle Province autonome di Trento e Bolzano come definiti in attuazione del decreto-legge n. 201 del 2011.

Si ricorda che nella dotazione del Fondo di solidarietà comunale vi è una componente "ristorativa", costituita dalle risorse necessarie al ristoro del minor gettito derivante ai comuni delle regioni a statuto ordinario e delle Regioni Siciliana e Sardegna dall'applicazione del sistema di esenzione introdotto per l'IMU e la TASI dalla legge di stabilità 2016 (commi da 10 a 16, 53 e 54 della legge 208/2015), che viene ripartita, ai sensi dell'art. 1, comma 449, lett. a) della legge di bilancio 2017, tra i comuni interessati sulla base del gettito effettivo IMU e TASI relativo all'anno 2015, come derivante dall'applicazione del nuovo sistema di esenzione introdotto dalla legge di stabilità per il 2016. Una ulteriore quota delle risorse del Fondo, nell'importo massimo di 66 milioni di euro, è inoltre assegnata ai comuni per i quali il riparto delle risorse di cui sopra non assicura il ristoro di un importo equivalente al gettito della TASI sull'abitazione principale stimato ad aliquota di base.

ALLEGATO 6**Camera dei deputati**

XVIII Legislatura

BIBLIOTECA – LEGISLAZIONE STRANIERA**A P P U N T I****Appunto 19 del 5 giugno 2019****La fiscalità immobiliare in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna****FRANCIA****1. LA TASSA SULL'ABITAZIONE**

In Francia vige la *taxe d'habitation*, un'imposta locale concernente tutti gli immobili destinati ad uso abitativo, la cui disciplina è contenuta negli [artt. 1407 – 1414 D](#) del *Code général des impôts* (CGI).

La base imponibile, come per la *taxe foncière* (tassa fondiaria, l'altra imposta locale sugli immobili⁶⁹), è costituita dal valore locativo catastale dell'abitazione (rivalutato annualmente), diminuito delle spese familiari (redditi, persone a carico, ecc.) e degli abbattimenti previsti qualora si tratti di prima casa (se l'abitazione è la residenza principale del dichiarante).

La *taxe d'habitation* è dovuta dal soggetto che abita l'immobile, qualunque esso sia (proprietario, locatore, occupante a titolo gratuito), al 1° gennaio dell'anno di imposizione.

⁶⁹ La *taxe foncière* è la tassa locale sulla proprietà di beni immobili (case, appartamenti, terreni). La base d'imposta è costituita dalla rendita catastale uguale al 50% del valore locativo catastale fissato dalla pubblica amministrazione.

Coloro che vivono nell'abitazione di cui sono proprietari sono tenuti a pagare sia la *taxe foncière* sia la *taxe d'habitation*.

In base all'[art. 1407](#) del CGI, la tassa sull'abitazione, sia essa principale o secondaria, si applica:

- ai locali ammobiliati adibiti ad abitazione;
- ai locali uso ufficio;
- ai locali ammobiliati non a carattere industriale o commerciale, occupati da organismi statali, dipartimentali e comunali.

La medesima norma, al comma II, elenca peraltro i casi di esenzione previsti.

Qualora, invece, gli immobili ricadano nella [Zone de revitalisation rurale \(ZRR\)](#), i comuni possono esentare dal versamento della tassa i seguenti locali:

- i *bed and breakfast*;
- i locali classificati come ammobiliati per il turismo locale.

La tassa sull'abitazione è calcolata in base al valore locativo dell'abitazione e delle sue eventuali pertinenze, quali garage, giardini ornamentali, parchi, campi da gioco (CGI, [art. 1409](#)).

Ai sensi dell'[art. 1411](#) del CGI, il valore locativo della residenza principale è ridotto in ragione delle detrazioni previste per le spese familiari. Rispetto al valore locativo medio delle abitazioni del comune di riferimento, le detrazioni sono pari al:

- 10% per ciascuna delle prime due persone a carico;
- 15% per ciascuna delle ulteriori persone a carico.

Tali percentuali possono essere aumentate dai comuni, senza tuttavia superare determinati limiti.

L'[art. 1414 C](#) del *Code général des impôts* (CGI), come da ultimo modificato dall'art. 5 della *Loi n. 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018*, ha peraltro **riformato la *taxe d'habitation*** per i contribuenti che non superino determinate soglie di reddito, in base alla seguente articolazione:

- un primo decurtamento nella misura del 30% della tassa per l'anno 2018;
- un secondo taglio del 65% per il 2019;
- un'esenzione totale dalla tassa per l'anno 2020.

2. LE TASSE SUGLI IMMOBILI AD USO NON ABITATIVO

In Francia i beni utilizzati per **scopi professionali** dagli imprenditori sono in potenza assoggettabili a tre tipi di tasse: la *taxe d'habitation*; la *cotisation foncière des entreprises* (CFE); la *taxe foncière sur les propriétés bâties* (TFPB).

2.1 La *taxe d'habitation*, in linea di principio, è dovuta solo per i locali residenziali e le loro dipendenze, adiacenti o meno alle abitazioni, come locali di servizio, garage, ecc. (*Code général des impôts*, [artt. 1407 – 1407 ter](#)).

I locali usati dalle aziende per lo svolgimento delle proprie attività sono, di conseguenza, **esenti** dall'imposta sulla casa a condizione che siano:

- completamente separati dall'abitazione (con ingresso autonomo); o
- già soggetti alla *cotisation foncière des entreprises* (CFE); o
- progettati per renderli inadatti all'abitazione (studio dentistico all'interno dell'abitazione, stanza utilizzata come ufficio commerciale, edificio agricolo, ecc.).

D'altra parte, i locali utilizzati dai lavoratori autonomi (ad esempio, le camere B&B), anche se sottoposti alla CFE, sono assoggettati all'imposta sulla casa se fanno parte dell'abitazione personale del contribuente.

Una deroga, tuttavia, può essere concessa, su delibera del comune, per quel che riguarda le **camere degli ospiti** all'interno di strutture turistiche situate in zone di rilancio rurale (ZRR).

2.2 La *cotisation foncière des entreprises* (CFE) è una delle due componenti del **contributo economico territoriale** (*contribution économique territoriale* - CET) unitamente al contributo sul valore aggiunto delle società (*cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises* - CVAE).

A differenza della tassa professionale, di cui riprende peraltro la maggior parte delle regole, la CFE si basa esclusivamente sui beni soggetti alla *taxe foncière*.

La CFE è a carico delle società e delle persone fisiche che svolgono abitualmente **un'attività professionale autonoma**, indipendentemente dal loro status giuridico, dall'attività o dal sistema fiscale (*Code général des impôts*, [art. 1447](#)).

Le attività di affitto e subaffitto di edifici (ad eccezione di quelle relative a edifici spogli per uso residenziale) sono interessate dalla CFE, ad eccezione di alcuni beni ammobiliati inclusi nell'abitazione principale del proprietario.

L'importo dovuto a titolo di CFE è fissato dal comune o dall'EPCI (*établissement public de coopération intercommunale*) che ha competenza sul territorio presso il quale contribuente ha una base imponibile.

La CFE è basata sul valore locativo dei **beni soggetti alla *taxe foncière*** e utilizzati dalla società ai fini della loro attività durante l'anno N-2 (ad esempio, per il 2019 si paga per i beni utilizzati nel 2017).

Il valore locativo dei locali professionali (locali commerciali, locali destinati ad attività non commerciali e imprese artigianali locali) è calcolato secondo un metodo di determinazione dei prezzi basato sul mercato degli affitti.

Il valore locativo **di edifici e terreni industriali** è, invece, stabilito secondo un metodo di “contabilità” basato sul prezzo di costo delle immobilizzazioni. Tuttavia dal 2020 il valore, se inferiore a € 500.000, sarà determinato seguendo il metodo usato per i locali professionali (*Code général des impôts*, [artt. 1498-1498 bis](#)).

Gli **edifici di base** (*bases foncières*) degli stabilimenti industriali godono peraltro di una riduzione del 30%.

La base imponibile è inoltre ridotta, in varia misura, nei seguenti casi:

- del 50% per le nuove imprese, l'anno successivo a quello della creazione;
- in proporzione al tempo di inattività per determinate attività stagionali (ristoranti, caffè, per esempio);
- del 75% per un artigiano che impiega 1 dipendente, del 50% per 2 dipendenti e del 25% per 3 dipendenti (apprendisti esclusi), se la retribuzione del lavoro svolto (comprensivo di salari e contributi sociali) ammonta a più del 50% del fatturato complessivo IVA inclusa;
- del 25% in caso di stabilimento in Corsica.

(*Code général des impôts*, [artt. 1449-1466 F](#))

Quando il valore locativo è molto basso, viene stabilito un **contributo forfettario minimo**, il cui importo è fissato per deliberazione del comune o dell'EPCI secondo una scala rivalutata ogni anno. Tale importo deve essere incluso in un intervallo che varia in base al fatturato o alle entrate della società, al netto delle imposte pagate (*Code général des impôts*, [art. 1647 D](#)).

La CFE è dovuta dalle imprese che operano al 1° gennaio dell'anno di riferimento. Le società di nuova costituzione (incluse le microimprese) non sono, pertanto, sottoponibili alla CFE nel

corso del primo anno. Inoltre, per il primo anno di tassazione, esse beneficiano - come già evidenziato - di un dimezzamento della base imponibile.

2.3 La *taxe foncière sur les propriétés bâties* (TFPB) (tassa di proprietà sugli edifici costruiti) è invece dovuta dall'**impresa proprietaria** o avente un diritto equivalente sugli edifici stessi al 1° gennaio dell'anno d'imposta.

Per essere imponibile, il bene deve soddisfare le seguenti 2 condizioni:

- essere fissato a terra (impossibilità a spostarlo senza demolirlo);
- presentare il carattere di un vero edificio, compresi i servizi che ne fanno parte.

I principali beni tassabili sono:

- parcheggi;
- suolo di edifici e terreni che si trovano nelle immediate vicinanze di una costruzione;
- imbarcazioni stazionanti in uno stesso punto, sia pure semplicemente ormeggiate, e adibite ad abitazione, ad attività commerciali o industriali;
- edifici commerciali, industriali o professionali;
- impianti industriali o commerciali (ad es., **capannoni, officine, cisterne**);
- terreni per uso commerciale o industriale o utilizzati, a determinate condizioni, per la pubblicità.

(*Code général des impôts*, [artt. 1380-1381](#))

La TFPB è dovuta annualmente e la sua base imponibile è pari alla **metà del valore locativo catastale**. Il valore locativo viene aggiornato ogni anno. L'ammontare della TFPB è ottenuto applicando l'aliquota alla base imponibile. Le aliquote sono stabilite dalle *collectivités territoriales* (*Code général des impôts*, [artt. 1388-1388 octies](#))⁷⁰.

3. LA NUOVA IMPOSTA SULLA FORTUNA IMMOBILIARE

Dal 1° gennaio 2018 l'imposta di solidarietà sul patrimonio (*Impôt de solidarité sur la fortune* - ISF), introdotta nel 1989, è stata sostituita da una **nuova tassa sui beni immobili**

⁷⁰ Sulla fiscalità degli immobili ad uso non abitativo si segnalano inoltre le seguenti schede: [Les locaux à usage professionnel sont-ils soumis à la taxe d'habitation?](#); [Cotisation foncière des entreprises](#); [Taxe foncière sur les propriétés bâties pour les entreprises](#); [Taxe foncière et locaux industriels: pour qui et comment?](#); [La nouvelle définition des «locaux industriels» pour la Taxe foncière et la CFE: aubaine ou leurre?](#).

(*Impôt sur la fortune immobilière* - IFI) (*Code général des impôts*, [artt. 964- 983](#), introdotti dagli artt. 31 e 48 della *Loi n. 2017-1837 du 30 décembre 2017 de finances pour 2018*).

Si è soggetti a IFI quando il valore netto imponibile della proprietà immobiliare supera **1,3 milioni di euro**.

È preso in considerazione, a tal fine, il patrimonio immobiliare detenuto da tutte le persone che compongono la **residenza fiscale** (*foyer fiscale*), compresi i beni dei figli minori di cui si è amministratori.

A titolo indicativo, occorre dichiarare in particolare: edifici costruiti (per uso personale o affittati); case, appartamenti e loro annessi (garage, parcheggi, cantine); edifici classificati come monumenti storici; edifici in costruzione; edifici non costruiti (terreni edificabili, terreni agricoli); edifici, o parti di edifici, rappresentati da azioni di società immobiliari possedute.

A determinate condizioni, sono previste esenzioni parziali o totali, ad esempio per gli edifici utilizzati per attività professionale, le proprietà rurali affittate a lungo termine o per uso professionale (terreni agricoli, edifici e attrezzature agricole).

I contribuenti soggetti all'IFI continuano a pagare la *taxe d'habitation*, indipendentemente dal loro livello di reddito.

L'**abitazione principale** gode comunque di uno sgravio dell'imposta del 30%.

Alcuni **debiti** sono peraltro deducibili ai fini del pagamento dell'imposta, quali ad esempio quelli relativi all'acquisizione di beni o diritti di proprietà imponibili, quelli relativi al pagamento di lavori per il miglioramento, la costruzione, la ricostruzione o l'ampliamento di beni immobili.

Quanto all'importo da pagare, sono previsti i seguenti tassi applicabili in rapporto alla **ricchezza netta** imponibile:

- 0% fino a €800.000;
- 0,5% tra €800.001 e €1.300.000;
- 0,7% tra €1.300.001 e €2.570.000;
- 1% tra €2.570.001 e €5.000.000;
- 1,25% tra €5.000.001 e €10.000.000;
- 1,5% sopra €10.000.000.

Con un reddito compreso tra €1.300.000 e €1.400.000 si beneficia peraltro di uno sconto.

In caso di **donazioni a organizzazioni di interesse generale**, si beneficia inoltre di una riduzione dell'IFI pari al 75% delle donazioni effettuate, fino a un limite di €50.000.

Infine, il cumulo dell'imposta sul reddito e dell'IFI non deve in ogni caso superare il 75% delle entrate conseguite nell'anno fiscale. La differenza va detratta eventualmente dall'importo dell'IFI⁷¹.

GERMANIA

L'imposta fondiaria (*Grundsteuer*) è una tassa sulla proprietà che riguarda non solo i terreni ma anche le costruzioni e che trova il suo fondamento giuridico nella [Grundsteuergesetz](#) (GrStG) del 7 agosto 1973, da ultimo modificata con legge del 19 dicembre 2008. L'imposta, di carattere reale (*Realsteuer*, ai sensi del [§ 3](#), comma 2 del Codice tributario – *Abgabenordnung*, AO), è percepita annualmente dalle municipalità tedesche⁷² sulla proprietà immobiliare situata in Germania indipendentemente dalla nazionalità del proprietario.

L'imposta immobiliare vigente è divisa in due componenti⁷³: la **Grundsteuer A** (*agrarisch*) che riguarda i terreni e i poderi agricoli e forestali, e la **Grundsteuer B** (*baulich*) relativa ai terreni fabbricabili e ai fabbricati. L'ammontare dell'imposta è calcolato mediante una procedura in **tre fasi**. Innanzitutto viene determinato, a cura dell'Ufficio locale delle imposte (*Finanzamt*), il **valore catastale della proprietà** (*Einheitswert*), che in genere è molto più basso del valore commerciale, sulla base della Legge di valutazione ([Bewertungsgesetz](#) - BewG). Nella seconda fase si determina la base imponibile sulle seguenti **percentuali del valore catastale** (l'aliquota - *Steuermeßzahl* - differisce a seconda del tipo di immobile):

- 6 per mille per le aziende agricole e forestali ([§ 14 GrStG](#));
- 2,6 per mille per le case unifamiliari fino a 38.346,89 euro di valore catastale ([§ 15 GrStG](#), comma 2, n. 1);

⁷¹ Ulteriori informazioni sono riportate sul sito della Direzione generale delle finanze pubbliche ([Suis-je concerné par la réforme de la taxe d'habitation?](#), 13 marzo 2019), sul sito *Droitfinances* ([Macron et taxe d'habitation – Qui va la payer?](#), 5 febbraio 2019) e sul portale *Service-Public* ([Impôt sur la fortune immobilière \(IFI\): personnes concernées](#), 1° gennaio 2019).

⁷² La *Grundsteuer* è anche definita un'imposta comunale (*Gemeindesteuer*) perché, ai sensi dell'[art. 106](#), comma 6, della Legge fondamentale (*Grundgesetz*, GG), il gettito – pari a **circa 14 miliardi di euro all'anno** – è assegnato ai comuni. La Legge fondamentale ([art. 105](#), comma 2) prevede una competenza legislativa concorrente per la *Grundsteuer*. Dato che la Federazione ha esercitato il suo diritto legislativo, l'imposta immobiliare è anche un'imposta federale unitaria (*bundeseinheitliche Steuer*). Per l'approvazione di modifiche alla *Grundsteuergesetz* è però necessario anche il consenso del *Bundesrat*.

⁷³ Negli anni 1961 e 1962 era stata introdotta anche una **Grundsteuer C** che gravava maggiormente sui terreni non edificati ma fabbricabili per aumentare l'offerta di aree fabbricabili (*Bauland*) e incentivare così il settore dell'edilizia.

- 3,5 per mille per le case unifamiliari oltre 38.346,89 euro di valore catastale e per tutti gli altri fabbricati, sia ad uso abitativo che commerciale, industriale o professionale ([§ 15 GrStG](#), comma 1).
- 3,1 per mille per le case bifamiliari ([§ 15 GrStG](#), comma 2, n. 2).

Il valore catastale dell'immobile va diviso per queste aliquote e, per determinare l'ammontare dell'imposta, al quoziente ottenuto si applica – nella terza fase di competenza dei comuni - il c.d. **moltiplicatore municipale** (*Hebesatz*), che varia da comune a comune ed è stabilito da una decisione (*Beschluss*) del Consiglio comunale (*Gemeinderat*). Ai sensi del [§ 25 GrStG](#), comma 4, il moltiplicatore deve però essere uniforme, rispettivamente, per le aziende agricole e forestali (n. 1) e per le proprietà immobiliari (n. 2) situate nel territorio dello stesso comune. Considerando soltanto i comuni con almeno 20.000 abitanti (alla data di gennaio 2018), nove dei dieci moltiplicatori più elevati si riferiscono al *Land* della Renania settentrionale-Vestfalia. Il valore di picco è quello di Witten (910%), mentre Hattingen con l'875% e Duisburg con l'855% si collocano al secondo e al terzo posto. La prima città in graduatoria, non situata nella Renania settentrionale, è Berlino che si colloca al nono posto con un moltiplicatore pari a 810% (ma a 150% per le aziende agricole e forestali). Il comune con il coefficiente di moltiplicazione più basso (80%) è invece Ingelheim am Rhein nel *Land* della Renania-Palatinato.

Vari benefici sono previsti per gli immobili storici e artistici. I comuni devono infatti esonerare dall'imposta municipale gli immobili che è pubblico interesse conservare per i loro pregi storici, artistici e scientifici, se il loro reddito risulta inferiore al costo per mantenerli. Gli immobili artistici e storici che non rientrano in questa categoria possono tuttavia ottenere agevolazioni fiscali sulla base del criterio di valutazione che è per essi, generalmente, quello del reddito capitalizzato, al netto delle spese.

Dalla procedura descritta risulta evidente che le imposte sulla casa sono calcolate con **criteri complicati e ormai obsoleti**⁷⁴: il valore della proprietà immobiliare dei vecchi *Länder* (ex Germania Ovest) è calcolato su criteri risalenti al 1964, mentre in quelli dell'ex Germania Est

⁷⁴ Nelle *Country Specific Recommendations* del 2013, la Commissione europea aveva già raccomandato alla Germania (e anche all'Italia e alla Slovacchia) una revisione della base imponibile delle imposte immobiliari, in modo da allineare il valore catastale ai valori di mercato. Secondo la Commissione europea una maggiore efficienza nella tassazione immobiliare può essere realizzata, in primo luogo, mediante aggiornamenti periodici del sistema di valutazione del valore economico dell'immobile, tenendo presente che tale valore dovrebbe riflettere adeguatamente il costo-opportunità tra vendita e locazione dell'immobile. In una decina di Stati membri, inclusa la Germania, la Commissione aveva rilevato l'utilizzo di valori non aggiornati.

si fa riferimento addirittura al 1935. Ogni sei anni si sarebbero dovuti aggiornare i criteri di valutazione, ma non sono state mai adottate decisioni in proposito.

Una proposta di riforma della Legge di valutazione, che stabilisce i criteri per determinare l'ammontare dell'imposta immobiliare, è stata presentata al *Bundesrat* dai *Länder* dell'Assia e della Bassa Sassonia il 12 settembre 2016 (stampato [BR n. 515/16](#)). Ad eccezione della Baviera e di Amburgo tutti gli altri *Länder* hanno appoggiato l'iniziativa che però, trasmessa al *Bundestag* nel dicembre 2016 (stampato [BT n. 18/10753](#)), non è stata nemmeno posta all'ordine del giorno dell'Assemblea ed è poi decaduta a causa del termine della legislatura.

Con la [sentenza del 10 aprile 2018](#) (1 BvL 11/14 - Rn. (1-181)), la Corte costituzionale federale ha dichiarato incostituzionali le modalità di calcolo dell'imposta applicabile agli edifici e ai terreni vacanti nei *Länder* occidentali⁷⁵, imponendo l'approvazione di una **riforma entro la fine del 2019 da attuarsi in un periodo transitorio fino al 31 dicembre 2024**.

All'inizio di febbraio 2019 il Ministro federale delle finanze Olaf Scholz e i ministri delle finanze dei *Länder* hanno concordato un **modello di compromesso**⁷⁶ che prende in considerazione come parametri di valutazione il **valore fondiario**, l'**età degli edifici** e i **costi medi di affitto**. La Corte costituzionale federale non ha tuttavia fornito indicazioni o stabilito clausole specifiche per la nuova regolamentazione della *Grundsteuer*.

REGNO UNITO

La tassazione in **ambito locale** dei beni immobili residenziali è imperniata sulla **Council tax**, introdotta nel 1993 (con il *Local Government Finance Act 1992*, in sostituzione della cosiddetta "*poll tax*"). La *Council tax* ha ad oggetto la **proprietà a destinazione abitativa** in proporzione al valore dei beni immobili, salvo talune agevolazioni o esenzioni applicabili in relazione alla condizione reddituale dei proprietari. L'eventuale incremento della tassa, per determinazione delle autorità locali, è sottoposto al rispetto di soglie massime stabilite ogni anno dal Governo centrale, il cui superamento non può aver luogo se non a seguito di approvazione ad esito di un'apposita consultazione referendaria svolta in ambito locale.

⁷⁵ Il verdetto dei giudici costituzionali riguarda circa 35 milioni di proprietà immobiliari tra terreni e edifici. Sebbene i beni immobili situati nei *Länder* orientali non siano stati direttamente coinvolti dal punto di vista procedurale, subiranno tuttavia gli effetti della sentenza in quanto i criteri di valutazione del loro valore catastale sono anteriori (risalgono al 1935) a quelli utilizzati nei *Länder* occidentali (anno 1964).

⁷⁶ Nei confronti di tale modello soltanto la Baviera ha manifestato un certo scetticismo, mentre nel modello auspicato dai liberali (FDP) il livello impositivo verrebbe stabilito in modo forfettario in funzione della superficie.

La **proprietà immobiliare a destinazione commerciale** è sottoposta ai **Business Rates** stabiliti dal Governo centrale, ossia alla tassazione concernente gli immobili in proporzione al loro *rateable value*, determinato in base alla stima del valore locatizio annuale. L'imposta è collegata all'effettiva detenzione ed utilizzazione dell'immobile: al pagamento è perciò tenuto il **soggetto occupante** l'immobile, e il proprietario in sua assenza.

Alla stima degli estimi (applicati ai fini sia della *Council tax* sia dei *Business Rates*) è preposto l'apposito organismo istituito nell'ambito del Dipartimento delle finanze, la *Valuation Office Agency* ([VOA](#))⁷⁷, che con cadenza quinquennale provvede al loro aggiornamento sulla base di mercato (l'ultima rivalutazione è stata effettuata nel 2015 ed è entrata in vigore nel 2017⁷⁸). Il *rateable value* è a sua volta parametrato a **coefficienti di moltiplicazione** (*multipliers*) determinati dal Governo centrale e, per le regioni di competenza, dal Parlamento scozzese, dall'Assemblea Nazionale del Galles e dall'Esecutivo nord-irlandese. L'importo del coefficiente è generalmente commisurato all'indice dei prezzi al consumo o al tasso di inflazione, e corrisponde a *tot* centesimi per ogni sterlina di valore dell'immobile⁷⁹.

Allo scopo di agevolare le imprese di piccole dimensioni, l'applicazione dei *Business Rates* contempla **esenzioni** per gli immobili il cui valore (determinato in base ai criteri suddetti) non superi le 12.000 sterline, mentre aliquote di prelievo minime si applicano in relazione ad immobili di valore fino a 15.000 sterline e, in modo progressivo, fino a 50.000 sterline (*small business relief*). Sono altresì previste esenzioni parziali (fino all'80%) qualora gli immobili siano destinati ad attività **senza scopo di lucro** e a carattere benefico (*charitable relief*).

Alcune proprietà immobiliari, in ragione della loro estensione (è il caso di stabilimenti industriali di grandi dimensioni), sono classificate a fini fiscali in appositi elenchi (*central rating lists*) che ne determinano i *Business Rates*; le relative entrate sono normalmente

⁷⁷ Il medesimo compito è svolto da organismi analoghi in Scozia (*Assessors*) e nell'Irlanda del Nord (*Land and Property Services*).

⁷⁸ Al riguardo può consultarsi la nota di documentazione predisposta dalla House of Commons library, [Business rates: the 2017 revaluation](#) (marzo 2017).

⁷⁹ Sui coefficienti di moltiplicazione può consultarsi la nota di documentazione, curata dalla House of Commons Library, [Business rates](#) (dicembre 2018): “*The basic business rate liability for a property is calculated by multiplying the rateable value of a property by the multiplier. Hence, a property with a rateable value of £100,000, where the multiplier was 50.4 pence in the pound, would have an annual business rate liability of £50,400*”. Sulle caratteristiche generali dell'imposta e sui coefficienti di moltiplicazione può inoltre consultarsi la guida informativa del Governo dedicata ai [Business Rates](#).

incamerate dall'erario e non dagli enti locali, sebbene esse siano destinate ad alimentare i finanziamenti a questi conferiti dal Governo centrale⁸⁰.

Il **gettito** della tassa costituita dai *business rates*⁸¹ (ad eccezione della Scozia, del Galles e dell'Irlanda del Nord che lo incamerano per intero) è trattenuto per metà dagli enti locali e per l'altra metà conferito al governo centrale, che normalmente utilizza le relative risorse per le diverse forme di finanziamento degli enti medesimi. Più di recente, il governo ha annunciato linee di riforma finalizzate all'uniforme devoluzione dell'intera entrata tributaria agli enti locali, secondo criteri che sono stati oggetto di pubblica consultazione conclusasi nel febbraio 2019⁸².

Il quadro vigente della fiscalità immobiliare è integrato dalla tassazione dei proventi generati da beni immobili detenuti da persone giuridiche (società) stabilite nel Regno Unito. In tale ipotesi, le attuali aliquote fiscali in relazione a questa tassazione sono pari al 19% (a titolo di *corporation tax*) e del 20% per i medesimi soggetti se stabiliti all'estero.

In relazione alla tassazione del reddito generato da beni immobili di tipo residenziale detenuti nel Regno Unito da **soggetti non residenti**, tali beni sono sottoposto ad un duplice regime fiscale: la *Annual Tax on Enveloped Dwellings* (ATED), corrisposta annualmente dalle persone giuridiche che detengono nel Paese beni immobili di valore superiore alle 500.000 sterline, e la *Non-Resident Capital Gains Tax* (NRCGT), dal 2015 applicato alle persone fisiche, alle persone giuridiche e ai *trust*.

Di recente (aprile 2019), l'applicazione del NRCGT è stata estesa per sottoporre a tassazione il plus-valore originato dall'alienazione di **beni immobili a destinazione non residenziale** da parte di soggetti non residenti nel Regno Unito. L'innovazione normativa, annunciata in occasione della legge di bilancio 2017 e sottoposta a pubblica consultazione⁸³, ha lo scopo di estendere ai soggetti non residenti il regime fiscale ordinario applicato ai contribuenti residenti nel Regno Unito, e di ridurre gli incentivi per i gruppi multinazionali ad esercitare il possesso di beni immobili nel Paese attraverso strutture societarie stabilite in "paradisi fiscali".

⁸⁰ *Central Rating List (England) Regulations 2005* ([S.I. 2005/551](#)); *Central rating List (Wales) Regulation 2005* ([S.I. 2005/422](#)).

⁸¹ Le entrate riferite alla riscossione dei Business Rates ammontano a circa 30 miliardi di sterline nell'anno fiscale 2018-2019 (pari al 1,4% del PIL nazionale) secondo le stime previsionali effettuate nel 2015 dall'Office for Budget Responsibility, *Economic and Fiscal Outlook*, November 2015 (p. 103).

⁸² Ministry of Housing, Communities and Local Government, *Business Rates Retention Reform*, December 2018.

⁸³ HM Revenue Customs-HM Treasury, *Taxing gains made by non-residents on UK immovable property*, 22 November 2017.

La vendita così sottoposta a prelievo fiscale può essere diretta oppure indiretta, ovvero effettuata attraverso la cessione di quote di una società proprietaria di beni immobili. Nel secondo caso, i soggetti non-residenti sono tenuti al pagamento dell'imposta suddetta in caso di cessione di quote di una società i cui proventi derivino per almeno il 75% da proprietà immobiliari detenute nel Regno Unito, e se la quota ceduta rappresenti almeno il 25% del patrimonio societario. Per contro, i soggetti non residenti diversi dalle società sono tenuti al pagamento, rispettivamente, del 28% sul valore dei beni immobili a destinazione residenziale e del 20% su quello della *commercial property*.

SPAGNA

1. L'IMPOSTA SUI BENI IMMOBILI

In Spagna l'imposta sui beni immobili (*Impuesto sobre Bienes Inmuebles - IBI*) è disciplinata dalla *Ley Reguladora de las Haciendas Locales* di cui al *Real Decreto Legislativo 2/2004* ([artt. 60 e ss.](#)), nonché dalla *Ley del Catastro Inmobiliario* di cui al [Real Decreto Legislativo 1/2004](#).

L'IBI è un'imposta inquadrata nel sistema tributario locale spagnolo, con carattere di esazione obbligatoria da parte dei comuni.

Il **presupposto** dell'imposta può essere, oltre al **diritto di proprietà**, la concessione amministrativa di un bene immobile, il diritto di superficie o il diritto di usufrutto.

I **soggetti passivi** dell'imposta sono le persone, sia fisiche sia giuridiche, residenti e non residenti in Spagna, nonché le eredità giacenti, le comunità di beni e altre entità giuridiche equiparabili.

Ai fini dell'imposta, i beni immobili possono essere classificati come urbani, rustici o con caratteristiche speciali.

Come regola generale, il **carattere urbano o rustico** di un immobile dipende dalla natura del suolo. È quindi necessario differenziare il suolo di natura urbana, di natura rustica e il concetto di costruzione.

A fini catastali, si considerano come **costruzioni**:

- gli edifici fissati in permanenza al suolo, indipendentemente dai materiali con cui sono costruiti, l'uso a cui sono destinati, se sollevati sulla superficie del terreno o ancorati in profondità, se smontabili e trasportabili;
- **gli impianti industriali, commerciali**, sportivi, ricreativi, agricoli, forestali, zootecnici e per la piscicoltura d'acqua dolce;
- le opere di urbanizzazione e miglioria, come gli spianamenti, e quelle realizzate per l'uso degli spazi scoperti.

Gli **immobili con caratteristiche speciali** (*bienes inmuebles de características especiales*) costituiscono un complesso unico, formato da terreni, edifici, strutture e opere di urbanizzazione e miglioria configurati come un solo bene immobile a fini catastali, sia per il suo carattere unitario, sia per il suo permanente collegamento al suo funzionamento. Gli immobili di questo tipo sono quelli compresi nei seguenti gruppi:

- immobili per la produzione di energia elettrica, gas, raffinazione del petrolio e centrali nucleari;
- dighe, cascate e bacini artificiali, tranne quelli destinati esclusivamente all'irrigazione;
- autostrade, strade e tunnel;
- aeroporti e porti commerciali.

La base imponibile è costituita dal **valore catastale** del bene immobile.

I principali casi di **non imposizione** dell'IBI riguardano:

- a) le strade, le altre vie terrestri e i beni di demanio pubblico marittimoterrestre e idraulico, a condizione che il loro uso sia pubblico e gratuito;
- b) i seguenti immobili di proprietà dei comuni che comprendono:
 - i beni di demanio pubblico ad uso della collettività;
 - i beni di demanio pubblico soggetti a un servizio gestito direttamente dal comune, ad eccezione dei beni immobiliari trasferiti a terzi mediante corrispettivo;
 - i beni patrimoniali, ad eccezione di quelli ceduti a terzi mediante corrispettivo.

Sono **esenti** dall'imposta alcuni tipi di immobili, tra i quali:

- quelli di proprietà dello Stato, delle Comunità autonome o degli enti locali direttamente interessati dalla difesa nazionale, dalla sicurezza dei cittadini e dai servizi educativi e penitenziari;

- i beni comunali;
- quelli delle associazioni confessionali legalmente riconosciute secondo i termini stabiliti nei rispettivi accordi di cooperazione firmati ai sensi dell'art. 16 della Costituzione¹⁶;
- quelli della Croce Rossa spagnola;
- quelli a cui è applicabile l'esenzione in virtù di accordi internazionali;
- quelli di Governi stranieri destinati alla rappresentanza diplomatica, consolare o alle loro organizzazioni ufficiali, a condizione di reciprocità.

L'**aliquota varia**, a seconda del **comune di riferimento**, dallo 0,30% all'1,10%, in rapporto alla natura urbana o rustica o speciale del bene immobile, a cui possono aggiungersi degli incrementi. In particolare a **Madrid** l'aliquota è fissata a:

- 0,51%, per i beni immobili di natura urbana;
- 0,567% per i beni immobili di natura rustica;
- 1,141% per i beni immobili con caratteristiche speciali¹⁷.

2. L'IMPOSTA SUL PATRIMONIO

L'imposta patrimoniale (*Impuesto sobre el Patrimonio*), disciplinata dalla [Ley 19/1991](#), è stata di fatto soppressa a decorrere dal 1° gennaio 2008. La *Ley 4/2008* ha disposto infatti un bonus del 100% sulla quota intera dell'imposta per i soggetti passivi obbligati al pagamento.

Tuttavia il [Real Decreto-ley 13/2011, de 16 de septiembre, por el que se restablece el Impuesto sobre el Patrimonio, con carácter temporal](#) ha mantenuto tale imposta con carattere temporaneo per gli anni 2011 e 2012.

Il 1° gennaio 2013 sarebbe dovuta entrare in vigore la definitiva abolizione dell'imposta, tuttavia successivi interventi normativi hanno esteso il mantenimento dell'imposta per gli anni successivi.

L'imposta patrimoniale grava sui contribuenti con redditi superiori a 700.000 euro, a meno che non sia disposto diversamente dalla Comunità autonoma, con un'esenzione di 300.000 euro per il valore dell'abitazione principale (*vivienda habitual*) ed è applicata con aliquote comprese tra lo 0,2% e il 2,5%.

Il gettito proveniente dalle imposte è riscosso dai Governi delle Comunità autonome, che sono anche autorizzati a modificare le aliquote e le soglie di esenzione, fino ad un'esenzione totale.

Nella Comunità di Madrid il Governo autonomico ha invece deciso per un bonus del 100% sulla quota.

¹⁶ “Articolo 16.

1. È garantita la libertà ideologica, religiosa e di culto dei singoli e delle comunità senza altra limitazione, nelle loro manifestazioni, che quelle necessarie per il mantenimento dell'ordine pubblico garantito dalla legge.
2. Nessuno potrà essere obbligato a dichiarare le proprie ideologia, religione o convinzioni.
3. Nessuna confessione avrà carattere statale. I pubblici poteri terranno conto delle convinzioni religiose della società spagnola e manterranno le conseguenti relazioni di cooperazione con la Chiesa Cattolica e le altre confessioni”.

¹⁷ Si veda Ayuntamiento de Madrid, “[Impuesto sobre Bienes Inmuebles \(IBI\). Tipos de gravamen](#)”.

PAGINA BIANCA



18STC0094760