



**CAMERA DEI DEPUTATI**

**Commissione Finanze**

**“Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale  
più equo, trasparente e orientato alla crescita” (C. 5291)**

**Audizione della Confedilizia**

***Roma, 19 settembre 2012***

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

Tuttavia, nel disegno di legge in questione è presente, all'articolo 2, anche una previsione di diretto interesse della proprietà edilizia, capace di produrre conseguenze di rilevantissima portata sull'intero sistema di tassazione degli immobili: quella relativa alla delega che il Governo chiede al Parlamento per la "revisione del catasto dei fabbricati".

#### **La revisione del Catasto dei fabbricati**

Tale previsione si inserisce in un quadro che ha recentemente visto – come viene ricordato nella stessa relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge in esame – "l'introduzione di un'imposta patrimoniale reale sugli immobili" (l'Imu sperimentale) e, più ampiamente, un "aumento dell'imposizione patrimoniale sugli immobili". Misure realizzate, peraltro, anche attraverso un intervento sulle risultanze catastali, compiuto mediante l'aumento esponenziale – ai fini dell'Imu sperimentale rispetto a quanto previsto per la previgente Ici – dei moltiplicatori da applicarsi per la determinazione della base imponibile dell'imposta.

Nella relazione governativa di accompagnamento al disegno di legge delega si legge quanto segue: "Gli obiettivi di equità e crescita economica possono essere perseguiti contestualmente quando, attraverso l'eliminazione di distorsioni presenti nel sistema tributario, si migliora la sua neutralità e si rende più efficiente il sistema economico. Un contributo importante verrà dall'annunciata revisione del catasto dei fabbricati, che correggerà le sperequazioni insite nelle attuali rendite".

L'intento del Governo, dunque, è quello di "eliminare le distorsioni" e "correggere le sperequazioni" caratterizzanti l'attuale Catasto. Obiettivi sui quali, in linea teorica, non può che essere espressa condivisione, ma che richiedono – se perseguiti attraverso una delega richiesta al Parlamento – l'approvazione di principi e criteri direttivi

rigorosi, secondo un insegnamento della Corte costituzionale (*“La norma di delega non deve contenere enunciazioni troppo generiche o troppo generali, riferibili indistintamente ad ambiti vastissimi della normazione oppure enunciazioni di finalità, inidonee o insufficienti ad indirizzare l’attività normativa del legislatore delegato”* – sent. n. 158/’85) che nella delicata materia catastale deve essere tenuto particolarmente in conto.

Ebbene, a parere della Confedilizia, i principii e i criteri direttivi contenuti nell’articolo 2 del disegno di legge delega di riforma fiscale non sono caratterizzati da un sufficiente grado di analiticità e sono invece tali da attribuire al legislatore delegato – e, di riflesso, all’amministrazione statale che si farebbe carico della concreta attuazione della revisione – eccessivi margini di discrezionalità.

Tale genericità ed indeterminatezza – che sarebbe tale, se tradotta in legge, da dare luogo al conferimento al Governo di una vera e propria “delega in bianco” – si rinvie in particolare nei principii e nei criteri direttivi di maggiore rilievo contenuti nel testo normativo: quelli riguardanti i parametri per “determinare il valore patrimoniale medio ordinario” delle unità immobiliari urbane censite nel Catasto dei fabbricati e quelli relativi ai parametri necessari a “determinare la rendita media ordinaria” delle medesime unità immobiliari.

Il generico, astratto e a volte contraddittorio riferimento a “funzioni statistiche”, “processi estimativi”, “parametri standardizzati”, “saggi di redditività”, “meccanismi di adeguamento periodico”, privo di qualsiasi specificazione circa i contenuti effettivi di tali operazioni nonché degli standard internazionali ai quali fare riferimento, precipita in un terreno di incertezza e di discrezionalità una funzione – quella di dare attuazione ad una revisione del sistema catastale, con i conseguenti riflessi sulla tassazione degli immobili – la cui importanza e delicatezza non meritano neppure di essere sottolineate.

A quanto consta, il processo per stimare il reddito e il valore degli immobili considererà la localizzazione e le caratteristiche edilizie con un procedimento non estimativo detto *Analytic Hierarchy Process* (AHP). Il risultato non è al momento immaginabile:

nonostante l'apparente precisione, le operazioni di revisione – se così impostate – consentirebbero semplificazioni di qualsiasi tipo che darebbero luogo a risultati oltremodo arbitrari, senza alcuna applicazione di metodologie scientifiche e degli standard catastali internazionali e senza alcun riferimento alla metodologia e alla logica delle valutazioni.

Alla luce di quanto sopra, la Confedilizia chiede alla Commissione di valutare l'ipotesi di procedere ad una completa revisione dell'impianto di riforma catastale proposto, basata su una ricognizione certa e dimostrabile dei valori e dei redditi.

### **Il problema del contenzioso catastale**

Nell'ambito della materia catastale, deve segnalarsi che il nostro ordinamento è viziato da un vuoto di tutela giurisdizionale, di seguito illustrato, che è urgente colmare attraverso una previsione normativa che potrebbe essere introdotta sia nella delega in materia di Catasto sia nell'ambito dell'articolo 10 del disegno di legge in esame, con il quale il Governo chiede al Parlamento la delega ad introdurre “norme per il rafforzamento della tutela giurisdizionale del contribuente”.

Allo stato il riparto tra giurisdizione tributaria e giurisdizione amministrativa in materia catastale deve essere operato distinguendo gli atti relativi a operazioni catastali di carattere individuale dagli atti in materia catastale di carattere generale.

Gli atti relativi a operazioni catastali di carattere individuale sono elencati analiticamente e dettagliatamente nell'articolo 2 del decreto legislativo n. 546/92 e rientrano, in base al successivo art. 19, comma 1, lettera *f*), nella giurisdizione delle Commissioni tributarie.

L'articolo 2, in particolare, prevede che appartengano alla giurisdizione tributaria le controversie promosse dai singoli possessori concernenti l'intestazione, la delimitazione, la figura, l'estensione dei terreni e la ripartizione dell'estimo fra i compossessori a titolo di promiscuità di una stessa particella, nonché le controversie concernenti la consistenza, il classamento e l'attribuzione della rendita catastale.

Sono egualmente impugnabili davanti alle commissioni tributarie gli atti di accertamento, di liquidazione e di riscossione che si basano, ai fini della determinazione del maggior tributo dovuto, sulle risultanze catastali di cui sopra (si pensi, ad esempio, agli atti indicati nell'articolo 2 citato, adottati ai fini delle imposte sul reddito, dell'imposta di registro e dei tributi locali, dell'Ici e Tarsu).

Sono impugnabili davanti ai giudici amministrativi gli atti catastali di carattere generale aventi contenuto normativo, amministrativo e decisorio. Ad esempio, sono ricorribili davanti al giudice amministrativo, a condizione che siano lesivi di un interesse legittimo di cui sia portatore il ricorrente, i regolamenti e gli atti amministrativi generali in materia catastale, quali, ad esempio quelli recanti la determinazione e approvazione delle tariffe d'estimo, quelli recanti la revisione delle stesse tariffe d'estimo ovvero quelli adottati dalle commissioni censuarie provinciali e dalla commissione censuaria centrale in materia di prospetti delle qualità e classi dei terreni e delle categorie e classi delle unità immobiliari.

In sostanza risulta, da quanto esposto, che per gli atti relativi ad operazioni catastali di carattere individuale esiste la giurisdizione delle commissioni tributarie, che si esprimono anche nel merito. Per gli atti catastali di carattere generale esiste invece solo una giurisdizione di legittimità, mentre nessun rimedio di merito è previsto a proposito della formazione delle tariffe d'estimo da cui si ricavano le rendite. Al contribuente, pertanto, non è dato di far controllare da alcun giudice la congruità degli estimi; che è ciò che – come è ovvio – maggiormente interessa il contribuente, posto che dalle tariffe d'estimo discendono le rendite catastali e, quindi, le imposte.

E' quindi necessario ed urgente prevedere l'approvazione di un provvedimento che assicuri l'impugnabilità nel merito degli atti, anche generali e preliminari, per l'attribuzione della rendita catastale alle unità immobiliari urbane.

All'inconcepibile (in uno Stato di diritto) carenza di giurisdizione di merito a proposito delle tariffe d'estimo può porsi rimedio con una modifica come di seguito proposta.

NORMA PROPOSTA

*Le controversie relative alla determinazione ed alla revisione delle tariffe d'estimo sono demandate alla giurisdizione anche di merito del giudice amministrativo, il quale può disporre i mezzi di prova di cui all'articolo 63 del decreto legislativo 2 luglio 2010, n. 104.*

Ove si voglia, per il merito, mantenere la giurisdizione delle Commissioni tributarie (facendone, opportunamente, il "giudice del Catasto") dovrebbe procedersi attraverso la previsione di un decreto legislativo, per il necessario coordinamento con le vigenti norme.

NORMA PROPOSTA

*Il Governo è delegato ad emanare, entro il 31 dicembre 2012, un decreto legislativo che assicuri l'impugnabilità nel merito avanti le Commissioni tributarie degli atti, anche generali e preliminari, per l'attribuzione delle rendite catastali delle unità immobiliari urbane.*

**La situazione della fiscalità immobiliare italiana**

Le considerazioni sopra esposte in merito alla prevista riforma del Catasto, e ai riflessi che la stessa avrebbe sulla tassazione degli immobili, offrono lo spunto per una puntualizzazione in merito al livello dell'imposizione immobiliare in Italia.

Come noto, fra i presupposti sui quali si è fondata la manovra economica dello scorso dicembre, in gran parte incentrata sull'Imu sperimentale, vi era quello secondo il quale la tassazione sugli immobili fosse in Italia – prima dell'avvento del nuovo Governo – inferiore rispetto alla media degli altri Paesi.

Senonché, nel rapporto 2012 sulla tassazione nell'Unione europea di Eurostat ("*Taxation trends in the European Union*") viene riportata una specifica tabella sulla tassazione immobiliare "ricorrente" (che esclude, quindi, i tributi sui trasferimenti), espressa in percentuale del Pil ("*Recurrent taxes on immovable property*": tributi ricorrenti sulla proprietà immobiliare) che dimostra come l'Italia avesse nel 2010 (ultimo anno preso in considerazione) un livello di imposizione immobiliare in linea con

## AUDIZIONI CONFEDILIZIA – 2012

quello degli altri Paesi europei. In tale anno, infatti, l'Italia ha fatto registrare un dato dello 0,6% (rispetto al Pil) mentre la media dei Paesi Ue era dello 0,7% e la media dei Paesi dell'euro era dello 0,6% (cfr. tabella riportata *infra*).

La tabella Eurostat confronta tributi dello stesso tipo nonché – ed è importante sottolinearlo – ricorrenti e, come visto, porta a concludere che la fiscalità immobiliare italiana era nel 2010 in linea con la media degli altri Paesi europei (anche a non voler considerare che le percentuali sul Pil sono condizionate dalle attività sommerse, che snaturano la percentuale, posto che la tassazione risulta nella realtà più alta di quanto appaia, atteso che il Pil include anche il sommerso che – ovviamente – si sottrae alla tassazione).

E' pacifico che, sempre sulla base di un confronto con tributi certamente dello stesso tipo come da dati Eurostat, se nel 2010 la pressione fiscale italiana era in linea, oggi – dopo la manovra di dicembre – è di gran lunga maggiore.

Il confronto con altri Paesi, specie extraeuropei (come per i dati OECD), non assicura che sia operato con tributi omogenei (ad esempio, comprendendo o meno la tassa rifiuti).

### **Tributi ricorrenti sulla proprietà immobiliare – 2010** (Fonte: Eurostat)

PAESE	% sul PIL	PAESE	% sul PIL
BE	1,3	BG	0,3
CZ	0,2	DK	1,4
DE	0,5	EE	0,4
IE	0,9	EL	0,3
ES	1,0	FR	2,3
IT	0,6	CY	0,6
LV	0,8	LT	0,4
LU	0,1	HU	0,3
MT	0,0	NL	0,5
AT	0,2	PL	1,2
PT	0,6	RO	0,7
SI	0,5	SK	0,4
FI	0,6	SE	0,8
UK	3,4		
<b>EU-27</b>	<b>0,7</b>	<b>EU-17</b>	<b>0,6</b>

Indiscutibilmente gravosa risulta in ogni caso l'attuale tassazione dei contratti di locazione, anche a canone calmierato, come dimostrano le allegate tabelle di confronto Ici-Imu.

### **Il monitoraggio e il riordino delle disposizioni in materia di erosione fiscale**

L'articolo 4 del disegno di legge in esame prevede una delega al Governo ad introdurre "norme dirette a ridurre, eliminare o riformare le spese fiscali che appaiono, in tutto o in parte, ingiustificate o superate alla luce delle mutate esigenze sociali o economiche ovvero che costituiscono una duplicazione".

La stessa norma precisa che per "spese fiscali" (c.d. *tax expenditures*) si intende "qualunque forma di esenzione, esclusione, riduzione dell'imponibile o dell'imposta ovvero regime di favore".

Sul concetto di "spese fiscali" si è soffermato in modo approfondito il Servizio Bilancio del Senato in un dossier del novembre 2010 (n. 39). Nello stesso, si legge in particolare che l'Ocse definisce le *tax expenditures* come il trasferimento di risorse pubbliche realizzato attraverso la riduzione degli obblighi fiscali, mentre l'Fmi qualifica le spese fiscali quali entrate a cui lo Stato rinuncia in virtù delle disposizioni fiscali emanate annualmente e che spesso sono utilizzate in luogo di espliciti programmi di spesa. Secondo altre definizioni internazionali – segnala sempre il Servizio Bilancio del Senato – le *tax expenditures* sono genericamente conosciute come "facilitazioni, aiuti, sussidi di natura fiscale". Molto opportunamente, il Servizio Bilancio del Senato rileva che riuscire ad analizzare correttamente il fenomeno presuppone la capacità di "scindere quelle riduzioni della base imponibile o della imposta che si presentano come aspetto costitutivo del tributo e, come tale, riconducibile alle forme in cui si articola l'imposta, da quelli che, invece, si presentano come eccezioni alla imposizione-base di riferimento e, quindi, riconducibili alla fattispecie delle *tax expenditures*".

Si è ritenuto opportuno segnalare quanto sopra al fine di richiamare l'attenzione sulla necessità di far sì – eventualmente attraverso una più puntuale definizione di "spese fiscali" all'interno dello stesso disegno di legge delega – che l'intervento al

quale verrebbe chiamato il legislatore delegato sia connotato dalla rigorosa corrispondenza ai concetti sopra esposti.

Tale sollecitazione si rende viepiù necessaria se si considera che “l’elenco delle misure e dei regimi che determinano erosione fiscale” predisposto nel 2011 nell’ambito del Gruppo di lavoro istituito dal precedente Governo – e che risulta essere considerato come la base di lavoro per l’attività prevista dalla delega di cui al disegno di legge in esame – contiene (come la Confedilizia, che ha partecipato alle attività del Gruppo di lavoro, ha fatto presente in via ufficiale) disposizioni che non rientrano affatto in tale concetto. A titolo esemplificativo, e limitandosi al solo settore immobiliare, nell’elenco è presente la norma sull’abbattimento del 15% del canone di locazione ai fini Irpef, che è una deduzione forfettaria delle spese (prevista per qualsiasi categoria di reddito) e non certo una agevolazione. Norma sulla quale – forse non a caso – è recentemente intervenuto il legislatore (nell’ambito della riforma del mercato del lavoro) riducendo al 5% la percentuale di deduzione in parola, con ciò di fatto conducendo, con misura senza precedenti e di assai dubbia costituzionalità, alla esplicita negazione dei “costi di produzione” di un reddito e, di conseguenza, alla tassazione delle spese relative allo stesso.

### ***Fiscalità ambientale***

Da ultimo, la Confedilizia non può che manifestare viva preoccupazione per le disposizioni di cui all’articolo 14 del disegno di legge in esame, attraverso le quali il Governo chiede al Parlamento di ricevere la delega ad introdurre nuovi tributi (“nuove forme di fiscalità”) sul presupposto di “preservare e garantire l’equilibrio ambientale”, pur prevedendosi la contestuale (ma non meglio definita) revisione della disciplina delle accise.

Al proposito, si coglie l’occasione per ricordare che nell’ambito della tassazione legata all’ambiente, è vigente già da anni un tributo (il “tributo provinciale per l’esercizio delle funzioni di tutela, protezione e igiene dell’ambiente” di cui al d.lgs. n. 504/’92) spesse volte sconosciuto agli stessi contribuenti che ad esso sono soggetti, posto che viene riscosso unitamente alla tassa o tariffa sui rifiuti, alla quale quasi sempre viene di fatto assimilato.

## Confronto ICI 2011/IMU 2012 – Contratti “liberi”

*Immobile categoria A/2 – 5 vani – zona semiperiferica*

Comune capoluogo di Regione	Aliquota ICI 2011	Aliquota IMU 2012	Imposta ICI 2011	Imposta IMU 2012	Variazione ICI/IMU
<b>Ancona</b> (rendita catastale: € 374,43)	7	9,7*	275	610	+ 122%
<b>Aosta</b> (rendita catastale: € 903,80)	4	7,6	380	1.154	+204%
<b>Bari</b> (rendita catastale: € 581,01)	7	10,6	427	1.035	+ 142%
<b>Bologna</b> (rendita catastale: € 1.020)	5,7**	10,6	610	1.816	+ 198%
<b>Cagliari</b> (rendita catastale: € 595,34)	6,5	8,6**	406	860	+ 112%
<b>Campobasso</b> (rendita catastale: € 438,99)	6,9	n.d.	318		
<b>Catanzaro</b> (rendita catastale: € 309,87)	7	n.d.	228		
<b>Firenze</b> (rendita catastale: € 632,66)	7	9,9	465	1.052	+ 126%
<b>Genova</b> (rendita catastale : € 787,60)	7	10,6	579	1.403	+ 142%
<b>L'Aquila</b> (rendita catastale: € 632,66)	7	n.d.	465		
<b>Milano</b> (rendita catastale: € 877,98)	5	9,6**	461	1.416	+ 207%
<b>Napoli</b> (rendita catastale: € 800,51)	7	10,6	588	1.426	+ 143%
<b>Palermo</b> (rendita catastale: € 322,79)	7	9,6	237	521	+ 120%
<b>Perugia</b> (rendita catastale: € 516,46)	7	10,6	380	920	+ 142%
<b>Potenza</b> (rendita catastale: € 219,49)	7	10,6	161	391	+ 143%
<b>Roma</b> (rendita catastale: € 787,60)	7	10,6	579	1.403	+ 142%
<b>Torino</b> (rendita catastale: € 787,60)	7	10,6	579	1.403	+ 142%
<b>Trento</b> (rendita catastale: € 478)	6	7,83	301	629	+ 109%
<b>Trieste</b> (rendita catastale: € 671,39)	7	9,7	493	1.094	+ 122%
<b>Venezia</b> (rendita catastale: € 761)	7	10,6	559	1.355	+ 142%

\* Delibera di Giunta n. 149 del 17 maggio 2012.

\*\* Alle condizioni stabilite in delibera comunale.

Fonte: Confedilizia-Ufficio Studi

## Confronto ICI 2011/IMU 2012 – Contratti “concordati”

*Immobilie categoria A/2 – 5 vani – zona semiperiferica*

Comune capoluogo di Regione	Aliquota ICI 2011	Aliquota IMU 2012	Imposta ICI 2011	Imposta IMU 2012	Variazione ICI/IMU*
<b>Ancona</b> (rendita catastale: € 374,43)	4	7,6*	157	478	+ 204%
<b>Aosta</b> (rendita catastale: € 903,80)	1	7,6	95	1.154	+ 1.115%
<b>Bari</b> (rendita catastale: € 581,01)	3	4	183	390	+ 113%
<b>Bologna</b> (rendita catastale: € 1.020)	ZERO	7,6	ZERO	1.302	non calcolabile
<b>Cagliari</b> (rendita catastale: € 595,34)	2,5	8,6**	156	860	+ 451%
<b>Campobasso</b> (rendita catastale: € 438,99)	5,5	n.d.	254		
<b>Catanzaro</b> (rendita catastale: € 309,87)	7	n.d.	228		
<b>Firenze</b> (rendita catastale: € 632,66)	6	7,6	399	808	+ 103%
<b>Genova</b> (rendita catastale: € 787,60)	2**	7,6**	165	1.006	+ 510%
<b>L'Aquila</b> (rendita catastale: € 632,66)	6,5**	n.d.	432		
<b>Milano</b> (rendita catastale: € 877,98)	4	6,5	369	959	+ 160%
<b>Napoli</b> (rendita catastale: € 800,51)	7	10,6	588	1.426	+ 143%
<b>Palermo</b> (rendita catastale: € 322,79)	3,8	9,6	129	521	+ 304%
<b>Perugia</b> (rendita catastale: € 516,46)	7	10,6	380	920	+ 142%
<b>Potenza</b> (rendita catastale: € 219,49)	3	7,6**	69	280	+ 306%
<b>Roma</b> (rendita catastale: € 787,60)	4,6**	10,6	380	1.403	+ 269%
<b>Torino</b> (rendita catastale: € 787,60)	1	5,75	83	761	+ 817%
<b>Trento</b> (rendita catastale: € 478)	4**	7,83	201	629	+ 213%
<b>Trieste</b> (rendita catastale: € 671,39)	4,25	6,5	300	733	+ 144%
<b>Venezia</b> (rendita catastale: € 761)	0,5	7,6	40	972	+ 2.330%

\* Delibera di Giunta n. 149 del 17 maggio 2012.

\*\* Alle condizioni stabilite in delibera comunale.

Fonte: Confedilizia-Ufficio Studi

Le tabelle illustrano, in valori assoluti e in percentuale, la differenza fra l'imposta che era dovuta a titolo di Ici nel 2011 e l'imposta che sarà dovuta a titolo di Imu sperimentale nel 2012 per un immobile medio situato nei capoluoghi di Regione nei due casi in cui esso sia locato con contratto "libero" (4+4) e con contratto "concordato" (a canone calmierato).

La variazione dell'imposta è determinata, oltre che dall'innalzamento dell'aliquota, dall'aumento del 60% della base imponibile, dovuto alla variazione del moltiplicatore da applicare alla rendita catastale (già aumentata del 5% nel 1996), che per gli immobili abitativi è passato da 100 a 160 (Manovra Monti "Salva Italia").

Le aliquote Imu indicate sono quelle al momento previste dalle delibere approvate (in Consiglio o in Giunta) dai diversi Comuni (non riportandosi nulla, quindi, per i Comuni capoluogo di Regione che non hanno ancora stabilito le aliquote neppure attraverso delibere di Giunta). Deve tuttavia tenersi presente che – fermo restando il termine del 17 dicembre per il versamento a saldo dell'imposta – i Comuni hanno tempo sino al prossimo 31 ottobre per fare o per variare le proprie scelte e che lo stesso Governo ha la facoltà di modificare aliquote e detrazioni sino al prossimo 10 dicembre.

La Confedilizia rileva che le tabelle riportate mostrano una situazione in molti casi insostenibile, dalle possibili gravi conseguenze sociali nel campo locativo (molti proprietari potrebbero trovarsi costretti ad abbandonare l'istituto della locazione per mettere in vendita sul mercato il proprio immobile come libero).

La Confedilizia ritiene che di fronte a una situazione come questa – foriera, anche, di drammatiche conseguenze – occorra uno sforzo congiunto di Stato e Comuni: da un lato, ripensando con urgenza l'Imu sperimentale 2012 per ritornare, quanto agli immobili locati, alla previsione dell'Imu ordinaria (d.lgs. 23/11), e dall'altro lato affrontando con immediatezza i casi abnormi determinati da delibere comunali.