

TOMMASO MAGLIONE

FISCALITÀ IMMOBILIARE: ESIGENZE E PROSPETTIVE DI RIFORMA

Sommario: 1. *Premessa e delimitazione dell'indagine*; 2. *Cenni sull'evoluzione storica dell'Irpef*; 3. *Aspetti critici del sistema dell'Irpef*; 4. *Fiscalità immobiliare e federalismo fiscale*; 4.1. *l'evoluzione normativa della fiscalità immobiliare locale*; 4.2. *l'imposta municipale propria*; 4.3. *il tributo per i servizi indivisibili (TASI)*; 4.4 *i vincoli alle aliquote IMU e TASI e il quadro delle evoluzioni*; 4.5. *la tassa rifiuti (TARI)*; 5. *La (sempre) evocata riforma del catasto*; 5.1. *la revisione generale del 2014*; 5.2. *il catasto dei fabbricati*; 5.3. *il decentramento delle funzioni catastali*; 5.4. *L'Osservatorio del mercato immobiliare*; 5.5. *La classificazione degli immobili*; *La misura della consistenza dell'unità immobiliare*; 5.7. *La revisione delle tariffe d'estimo*; 5.8. *La riforma delle commissioni censuarie*; 5.9. *il Sistema integrato del Territorio (SIT)*; 5.10. *Conclusioni: che altro c'è da riformare?*; *L'imposta ordinaria sostitutiva sui grandi patrimoni*; 7. *Conclusioni*.

1. *Premessa e delimitazione dell'indagine*

Da qualche anno l'imposizione dei redditi immobiliari sembra essere divenuto se non l'unico, uno dei principali problemi del sistema fiscale italiano. E ciò nonostante che il ruolo di assoluta rilevanza del settore immobiliare e di quello edilizio, strettamente correlato al primo, per l'economia e per l'assetto patrimoniale nazionale.

L'imposizione sugli immobili è stata in costante crescita negli anni, mantenendosi sempre al di sopra della media OCSE quanto

a percentuale del PIL¹.

Della ricchezza immobiliare degli italiani, tuttavia, si parla solo come fonte per ulteriori prelievi fiscali, mentre se ne disconoscono totalmente gli aspetti positivi, quali la funzione di ammortizzazione delle crisi economiche dell'alta patrimonialità delle famiglie italiane, la funzione di welfare familiare svolta dalle famiglie, lo scarso indebitamento rispetto ad altri paesi europei e mondiali², etc.

Le critiche al sistema impositivo attuale riguardano, in particolare, la esenzione ai fini Irpef del reddito figurativo della prima abitazione e la sottrazione dei redditi da locazione abitativa alla base imponibile Irpef, mediante applicazione del c.d. sistema della cedolare secca.

Certo è innegabile che, in particolare l'Irpef, necessiti, dopo la riforma organica degli anni 2000, di una revisione complessiva che restituisca ad esso quella coerenza che è stata progressivamente cancellata dai periodici interventi emergenziali, episodici, con l'introduzione di norme arbitrarie e discrezionali, che si sono succeduti anno in anno, spesso in occasione della manovra di bilancio annuale.

Un sistema fiscale efficiente dovrebbe invece essere costituito da un insieme coerente di istituti e procedure, basato su principi economici chiari e condivisi, e costruito nell'ottica di una previsione di gettito efficiente, minimizzando i costi amministrativi delle distorsioni economiche, semplice e trasparente, evitando ogni discriminazione ingiustificata tra contribuenti.

L'esempio più macroscopico dell'incoerenza del sistema fiscale italiano è invece indubbiamente recato proprio dall'Irpef³, che da un lato è cresciuta quantitativamente sia in percentuale del Pil sia in assoluto, dall'altro ha sostanzialmente perso quella funzione redistributiva che ne aveva identificato il carattere più evidente.

¹ <https://data.oecd.org/tax/tax-on-property.htm#indicator-chart>

² Che sia proprio questo il problema? Gli italiani si indebitano poco e solo per comprarsi casa, rispetto agli altri paesi? La cosa duole a chi vende carte di credito, prestiti, etc. ? E' lecito dubitarne.

³ Sulla quale, peraltro, si addensano anche le nubi della retorica e del preconconcetto. Quando nei dibattiti televisivi o sui media si parla di Irpef, anche da parte di economisti di vaglia, la prima cosa che viene strumentalmente evidenziata è che l'81 per cento dell'Irpef viene pagata dai lavoratori dipendenti e dai pensionati, sottintendendo che nelle altre categorie si annida l'evasione; non si chiarisce che, tuttavia, tale dato è perfettamente congruo con la percentuale di dipendenti e pensionati sul totale dei percettori di reddito, pari all'87 per cento!

Tuttavia, qualsiasi opzione di riforma dovrebbe tenere conto da un lato della particolarità dell'assetto patrimoniale del nostro Paese, nel quale vi sono ben 23,5 milioni di proprietari di prima abitazione; qualsiasi intervento sugli immobili, dunque, quel ceto medio già duramente percorso dalla strutturazione delle aliquote dell'Irpef. Dall'altro, dovrebbe tenere conto dei vincoli, anche costituzionali, che rappresentano una peculiarità italiana che ha condotto a quegli aspetti positivi di cui infra.

Il presente contributo intende dunque indagare le aporie e le eventuali prospettive di riforma dell'imposizione immobiliare nell'Irpef e nelle imposte patrimoniali, onde riflettere su possibili linee alternative di modifica del sistema tributario.

2. *Cenni sull'evoluzione storica dell'Irpef*

Introdotta con la riforma del 1973, l'Irpef ha progressivamente assunto un ruolo fondamentale nel finanziamento della spesa pubblica, con un gettito che, in rapporto al Pil, è passato dal 5,9 per cento del 1980 al 10,8 per cento del 2020, e dal 30 per cento delle entrate tributarie del 1980 è arrivato al 39,2 per cento dell'anno scorso. Non parliamo, poi, della sua incidenza sulle imposte dirette, pari al 75 per cento del totale⁴. Essa era stata introdotta nell'ambito di una revisione complessiva del sistema tributario sulla scorta dei paesi ad economia avanzata, nei quali l'imposta personale progressiva sul reddito svolgeva già un ruolo fondamentale. Prima della riforma, la pressione fiscale italiana era nettamente più bassa degli altri paesi europei e prevalevano le imposte indirette ed i contributi sociali, mentre le imposte dirette erano basate su un sistema cedolare di tipo reale, con aliquote prevalentemente proporzionali. Pur in seguito alla riforma del 1973, solo alla fine degli anni '80 la pressione fiscale italiana si avvicinerà a quella degli altri paesi europei e l'Irpef diventerà la principale imposta in termini di gettito.

Sotto il profilo economico, il modello di riferimento dell'Irpef prevedeva una base imponibile di tipo entrata (*comprehensive income*) con applicazione di aliquote articolate su scaglioni fortemente crescenti all'aumentare della base imponibile. Basti pensare che inizialmente erano previsti 32 scaglioni, con aliquote dal 10 al

⁴ Istat, ANNUARIO STATISTICO ITALIANO 2020, Roma, 2020

72 per cento della base imponibile. Vi era poi un articolato sistema di deduzioni e detrazioni in somma fissa, che garantivano ulteriormente la progressività, con finalità di equità orizzontale (tenendo conto dei carichi familiari), e di incentivo con riferimento ad alcune spese meritorie. In tale originario sistema il reddito da lavoro godeva di un carico fiscale più favorevole, attraverso l'applicazione di detrazioni forfettarie specifiche.

In seguito alle numerose modifiche apportate all'imposta nel corso degli anni, si è passati da una progressività definita essenzialmente dalle aliquote crescenti con deduzioni e detrazioni fisse, ad una progressività che dipende invece dal sistema di deduzioni e detrazioni per i redditi da lavoro e, soprattutto, per i carichi familiari.

Nel tempo è altresì variata l'unità impositiva, che originariamente era fondata su base familiare (cumulo dei redditi), censurata dalla Corte Costituzionale con la sentenza n.179 del 1976 per violazione del principio di eguaglianza e di capacità contributiva, passando ad un sistema di imposizione individuale, coadiuvato da una detrazione per il coniuge a carico. L'evoluzione normativa sembra, di fatto, aver seguito quella sociale, allorché il nostro paese è passato da una netta prevalenza di nuclei familiari monoreddito ad una di nuclei familiari plurireddito.

Invero già la norma che introdusse l'Irpef si discostò dall'originario disegno della commissione Cosciani, secondo la quale l'imposta avrebbe dovuto essere personale, omnicomprensiva e progressiva.

Difatti, sin dal suo esordio, fu prevista l'esclusione della maggior parte dei redditi da attività finanziarie e la loro tassazione con un sistema di imposte sostitutive proporzionali; le plusvalenze erano assoggettati ad imposizione solo se realizzate nell'ambito di operazioni di tipo speculativo, chiaramente individuate solo molti anni dopo, nel T.U. del 1986. I redditi finanziari venivano assoggettati ad imposizione sostitutiva con aliquote che variavano dal 10 per cento per i rendimenti dei conti correnti, al 47,5 per cento degli utili distribuiti, con la totale esenzione degli interessi sui titoli pubblici.

L'esclusione dei redditi finanziari sembrerebbe avere avuto, in origine, una funzione meramente semplificatrice del sistema; ovviamente, ad eccezione dell'esenzione dei titoli pubblici che, giustificata sotto il profilo economico con la motivazione che il pagamento costituirebbe una mera partita di giro, dovendo essere

compensata con l'incremento dei tassi d'interesse, costituiva invece un chiaro incentivo, insieme ad altri (esenzione dall'imposta di successione, impignorabilità, etc.) finalizzato a spingere le preferenze di investimento dei cittadini, in considerazione del debito pubblico che proprio in quegli anni cominciava la sua veloce crescita.

L'esclusione de (gli altri) redditi finanziari, invece, a prescindere dalle ragioni diverse dall'attività di pressione politica (lobbying)⁵, è ben presto divenuta una esigenza di mercato, allorquando l'evoluzione tecnologica e normativa hanno di fatto liberalizzato la possibilità degli investimenti all'estero e massimizzato la volatilità del sistema.

Ad ogni buon conto, solo con la riforma Visco si tenterà di procedere, alla fine degli anni '90, ad una razionalizzazione del sistema di imposizione sostitutiva, con l'introduzione organica (almeno) della tassazione delle plusvalenze.

L'Irpef si presenta, dunque, a quasi cinquanta anni dalla sua introduzione, molto diversa da quello che era stato il suo iniziale modello teorico di imposta progressiva sul reddito complessivo (*comprehensive income tax*) e più vicina che mai a quello che era il sistema italiano previgente alla sua introduzione.

3. *Aspetti critici del sistema dell'irpef*

L'Irpef come si è evoluta negli anni, ed in particolare la sua frammentazione in tanti regimi fiscali differenziati, costituisce la sua principale aporia non già, a nostro avviso, rispetto ad un modello economico astratto, che avrebbe poca o nulla rilevanza, ma rispetto alla originaria progettazione del sistema tributario; siamo di fatto, inconsapevolmente ma, chiaramente, in una situazione simile a quella che connotava il sistema fiscale italiano ante-riforma, come analizzata dallo stesso Cosciani: «*L'attuale sistema italiano, di una serie di imposte cedolari autonome, che colpiscono i vari cespiti... crea una situazione di sperequazione tra i diversi redditeri, a seconda*

⁵ Stimolante sarebbe uno studio multidisciplinare che analizzasse l'evoluzione normativa fiscale con la dinamica della distribuzione della ricchezza, sia qualitativa che territoriale, per valutare il potere d'influenza delle lobbies sul legislatore nazionale e comunitario.

della fonte del loro reddito, senza che la diversità di trattamento sia giustificata né dalla natura del reddito né dal suo ammontare... Il sistema cedolare, in altre parole, fa venir meno quella visione unitaria e quell'omogeneità di trattamento che è alla base di ogni sistema fiscale perequato»⁶.

Non vi è dubbio, infatti, che il concetto di progressività è strettamente legato alla imposizione di un reddito "globale", come la Commissione di riforma degli anni '60 riteneva opportuno «*Per realizzare una progressività perequata, efficiente e trasparente... è necessario conglobare le varie imposte sul reddito in un'unica imposta personale e progressiva sul reddito globale... Tale conglobamento deve riguardare non solo le imposte personali sul reddito... ma anche quelle cedolari... a carattere più o meno reale, e relative addizionali*»⁷.

Invero, già all'epoca della riforma, si sarebbe potuto optare per un modello economico impositivo diverso da quello adottato, quello della cd. *dual tax*, mantenendo in vita un sistema di imposte di categoria, cedolari e proporzionali, e completandole con un'imposta sul reddito globale, come accaduto in Inghilterra con la «Super Tax» applicabile ai redditi superiori a un certo ammontare, o in Italia con l'imposta progressiva complementare sui redditi.

Considerato, dunque, che l'originario modello Irpef, disapplicato nella sostanza, non è l'unico possibile e che la realizzazione in punto di fatto di un sistema diverso quale si è venuto spontaneamente a realizzare non è oggettivamente errato, un vero aspetto critico dell'imposta sembra essere costituito dalle evoluzioni subite dalle aliquote.

A seguito della riduzione degli scaglioni, della diminuzione delle aliquote sui redditi più alti e dell'aumento di quelle sui redditi bassi, la trasformazione delle detrazioni per tipologie di reddito e il fatto di averle rese decrescenti rispetto ad esso, si è determinato un notevole innalzamento della soglia di esenzione dall'imposta con aliquote medie che crescono velocemente. Il fenomeno è apparentemente in contrasto con la riduzione delle aliquote massime e può essere valutato correttamente solo esaminando la dinamica complessiva del sistema tributario. Da un tale esame, difatti, emerge che una gran parte dei contribuenti con redditi medio bassi sono assoggettati ad una aliquota media superiore

⁶ Cfr. Stato dei lavori della commissione per lo studio della riforma tributario, Milano, Giuffrè, 1964, pp. 165 s.

⁷ Cfr. Stato dei lavori, cit., p. 46.

a quella di coloro che presentano redditi maggiori.

L'introduzione di alcuni sistemi forfettari, come la tassazione separata dello straordinario e la tassazione cedolare dei redditi da locazione, hanno in parte avuto anche lo scopo di rimediare a tale distorsione.

Un secondo aspetto critico è costituito dalla progressiva erosione della base imponibile dell'Irpef per esclusione dalla base di alcune fonti di entrata, esclusione che compromette la progressività del sistema stesso. Indubbiamente il principale fenomeno di erosione, stranamente ignorato sia dalla Commissione europea sia dal dibattito dottrinario è quello dei redditi da capitale finanziario. Trattasi di un fenomeno quantitativamente molto superiore alle erosioni recate dalla parziale esclusione dalla base imponibile delle plusvalenze immobiliari e di alcuni redditi immobiliari, sia di natura figurativa sia derivanti da locazione.

La tendenza all'esclusione dei redditi da capitale finanziario dei dividendi è comune peraltro ai principali paesi europei, in cui prevalgono forme di tassazione sostitutiva. Ad ogni buon conto, le preoccupazioni della Commissione europea e le raccomandazioni fatte all'Italia, la rendita figurativa dell'abitazione di residenza è esentata in quasi tutti i paesi europei, e non sussiste dunque alcuna incoerenza della esclusione prevista nel nostro ordinamento.

4. Fiscalità immobiliare e federalismo fiscale

Da tempo il legislatore ha ritenuto che le imposte immobiliari siano le fonti più adatte al finanziamento degli enti locali. Tale scelta è stata giustificata innanzi tutto con il cd. principio del beneficio, per il quale chi paga l'imposta può mettere in relazione l'entità del prelievo con i servizi forniti dal governo locale; sono imposte aventi un rischio contenuto di concorrenza fiscale e con una ragionevole certezza di gettito⁸. Inoltre, la prossimità della base imponibile al livello di governo municipale comporta specifici vantaggi in termini di accertamento delle imposte e, dunque,

⁸ E' paradossale, ed è un segno dei tempi, che in presenza della "certezza" di gettito delle imposte immobiliari, ovviamente tale in comparazione alla "incertezza" (recte, facilità di evasione) di altre tipologie di imponibili, in particolare quelli finanziari e d'impresa, siano proprio le istituzioni bancarie e finanziarie ed i loro rappresentanti diretti od indiretti ad invocare l'aggravio del prelievo sugli immobili.

di *tax compliance*.

4.1. *L'evoluzione normativa della fiscalità immobiliare locale.*

Il sistema delle entrate comunali presenta un quadro complesso a causa del sovrapporsi - a decorrere dal 2011 - di numerosi interventi normativi, anche con carattere di urgenza, che hanno più volte modificato la disciplina introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 sul federalismo fiscale municipale, sia direttamente che nell'ambito di diversi provvedimenti legislativi.

Nello stesso anno di approvazione del decreto sul federalismo fiscale, l'intensificarsi dell'emergenza finanziaria ha posto nuove e pressanti necessità per una revisione del regime sperimentale dell'imposta municipale, allo scopo di reperire risorse finanziarie. L'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, è stata anticipata al 2012 e la sua disciplina è stata profondamente innovata. Il predetto decreto ha altresì avviato la razionalizzazione delle diverse forme di prelievo vigenti sui rifiuti, TARSU, TIA 1 e TIA 2, istituendo un nuovo e unico tributo, vale a dire la TARES, a totale copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti. Tali interventi hanno concorso a determinare un assetto normativo caratterizzato da elementi di transitorietà, ulteriormente confermati dalle disposizioni intervenute nel corso del 2013, in relazione alla complessa vicenda dell'abolizione dell'imposta municipale propria IMU sull'abitazione principale.

La legge di stabilità 2014 (L. n. 147 del 2013) ha condotto ad una nuova articolazione della tassazione immobiliare di spettanza dei comuni, che da allora è sostanzialmente rimasta identica, nonostante anche nel 2014 vi siano stati diversi interventi d'urgenza sulla tassazione immobiliare (decreti-legge nn. 16, 47, 66, 88, 185 e 192 del 2014); ulteriori modifiche sono state apportate dalla legge di stabilità 2015 (L. n. 190 del 2014). Nel corso dei primi mesi del 2015 sono intervenute modifiche alla disciplina IMU in agricoltura (decreto-legge n. 4 del 2015).

Contestualmente, la legge di stabilità 2016 ha abrogato l'Imposta Municipale Secondaria - IMUS. Essa, disciplinata dall'articolo 11 del D.Lgs. n. 23 del 2011, avrebbe dovuto sostituire la tassa per l'occupazione di spazi ed aree pubbliche (TOSAP), il canone di occupazione di spazi ed aree pubbliche (COSAP), l'imposta

comunale sulla pubblicità e i diritti sulle pubbliche affissioni.

L'attuale assetto impositivo è sostanzialmente delineato dalla citata legge di stabilità 2014 (articolo 1, commi 639 e ss. gg. della legge n. 147 del 2013), che ha subito nel tempo alcuni aggiustamenti specifici. Detto provvedimento 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 sono:

1. l'IMU, di natura patrimoniale, dovuta dal possessore di immobili, escluse le abitazioni principali non di lusso;
2. per la componente riferita ai servizi:
 - il tributo per i servizi indivisibili (TASI), a carico sia del possessore sia dell'utilizzatore dell'immobile (che sostituisce la maggiorazione standard TARES il cui gettito è stato riservato nel 2013 allo Stato), escluse le abitazioni principali;
 - la tassa rifiuti (TARI) corrisposta dall'utilizzatore del locale o dell'area scoperta - che sostituisce la TARES e gli altri prelievi sui rifiuti - destinata a finanziare integralmente i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

4.2.- L'imposta municipale propria

Il decreto legislativo n. 23 del 2011, in materia di federalismo fiscale municipale, ha istituito l'Imposta municipale propria - IMU, volta a sostituire sia la componente del reddito IRPEF (e relative addizionali) relativa agli immobili, sia l'ICI, con un'applicazione in origine prevista per l'anno 2014 e senza colpire l'abitazione principale del contribuente. Tuttavia, per esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'applicazione dell'IMU, ai sensi dell'articolo 13 del decreto-legge n. 201 del 2011, è stata anticipata al 2012 e se ne è prevista l'applicazione alla "prima casa", con il contestuale innalzamento dei moltiplicatori da applicarsi alla rendita catastale per calcolare la base imponibile. Per l'anno 2013 l'applicazione dell'IMU è stata fortemente limitata ad opera dei decreti-legge n. 54 e 102 del 2013.

Col nuovo assetto della fiscalità immobiliare delineato dalla legge di stabilità 2014 (legge n. 147 del 2013), a partire dal 2014 l'IMU rappresenta una componente della IUC.

La disciplina dell'IMU è principalmente contenuta nell'articolo

13, comma 1 del citato decreto-legge n. 201 del 2011, nel decreto legislativo n. 23 del 2011 (articoli 8 e 9) e nella legge di stabilità 2014. L'imposta si applica al possesso di fabbricati (escluse le prime case non di lusso, cioè quelle in categorie catastali diverse da A/1, A/8 e A/9), di aree fabbricabili e di terreni agricoli. Essa è dovuta dal proprietario o dal titolare di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie), dal concessionario nel caso di concessione di aree demaniali e dal locatario in caso di *leasing*.

L'IMU dal 2012 ha sostituito l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali regionali e comunali dovute in riferimento ai redditi fondiari concernenti gli immobili non locati, salvo per quanto riguarda il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale, i quali, oltre ad essere assoggettati all'IMU, concorrono alla formazione della base imponibile dell'IRPEF e delle relative addizionali nella misura del cinquanta per cento.

Presupposto dell'IMU è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli. Come anticipato, l'abitazione principale, vale a dire l'unità immobiliare in cui il soggetto passivo e il suo nucleo familiare risiedono anagraficamente e dimorano abitualmente, è stata assoggettata all'IMU negli anni 2012 e 2013. A decorrere dall'anno 2014, invece – con la legge n. 147 del 2013 – tale tipologia immobiliare è esente da IMU, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, per le quali resta ferma l'applicazione dell'aliquota ridotta e della detrazione.

La legge equipara all'abitazione principale alcune fattispecie (tra cui gli immobili delle cooperative edilizie a proprietà indivisa; gli alloggi sociali; la casa coniugale assegnata al coniuge). Il comune, inoltre, ha la facoltà di equiparare all'abitazione principale l'unità immobiliare posseduta a titolo di proprietà o di usufrutto da anziani o disabili che acquisiscono la residenza in istituti di ricovero o sanitari a seguito di ricovero permanente, a condizione che la stessa non risulti locata.

A decorrere dal 2016, invece, non è più prevista la facoltà per il comune di considerare adibita ad abitazione principale l'unità immobiliare concessa dal soggetto passivo in comodato ai parenti in linea retta di primo grado che la utilizzano come abitazione principale. Per detta unità immobiliare è prevista direttamente dalla legge la riduzione del 50% della base imponibile, a specifiche

condizioni. L'abbattimento della base imponibile per tale fattispecie è stato esteso, dalla legge di bilancio 2019, anche al coniuge del comodatario, in caso di morte di quest'ultimo in presenza di figli minori.

L'IMU è dovuta dal proprietario di fabbricati, aree fabbricabili e terreni; dal titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi; dal coniuge assegnatario della casa coniugale a seguito di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio; dal concessionario nel caso di concessione di aree demaniali; dal locatario per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria.

L'imposta si calcola applicando alla base imponibile, costituita dal valore dell'immobile determinato nei modi previsti dalla legge, l'aliquota fissata per la particolare fattispecie. Per i fabbricati iscritti in catasto il valore è determinato applicando all'ammontare della rendita catastale, rivalutata del 5%, i moltiplicatori previsti dalla legge per le diverse categorie catastali (articolo 13, comma 4, del D.L. n. 201 del 2011). La base imponibile è ridotta al 50% per i fabbricati di interesse storico o artistico e per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni. Per i terreni agricoli, anche non coltivati, il valore è costituito dal reddito dominicale rivalutato del 25% e, poi, moltiplicato per 135. Non è più previsto, invece, il moltiplicatore pari a 75, poiché la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha esentato i terreni agricoli posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali di cui all'articolo 1 del D.Lgs. n. 99 del 2004, iscritti nella previdenza agricola. Per le aree fabbricabili la base imponibile è costituita dal valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione.

L'aliquota ordinaria stabilita dalla legge per gli immobili diversi dall'abitazione principale è pari allo 0,76 per cento e i comuni possono aumentarla o diminuirla sino a 0,3 punti percentuali: l'aliquota può, pertanto, oscillare da un minimo di 0,46% ad un massimo di 1,06%, salvo che per alcune fattispecie (immobili non produttivi di reddito fondiario, immobili posseduti dai soggetti passivi dell'IRES e immobili locati) per le quali l'aliquota può essere diminuita fino allo 0,4%. Per le abitazioni principali non esenti (categorie catastali A/1, A/8 e A/9), invece, l'aliquota stabilita dalla legge è pari allo 0,4% e i comuni possono aumentarla o diminuirla

sino a 0,2 punti percentuali: l'aliquota può, pertanto, oscillare da un minimo di 0,2% ad un massimo di 0,6%. La legge, inoltre, prevede una detrazione di euro 200, con facoltà per il comune di elevarla fino a concorrenza dell'imposta dovuta.

L'IMU, a decorrere dal 2014, non è dovuta per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita (c.d. beni merce) fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati e per i fabbricati rurali ad uso strumentale.

In aggiunta a queste due fattispecie, ulteriori casi di esenzione dall'IMU sono indicati nell'articolo 9, comma 8, primo e secondo periodo, del D.Lgs. n. 23 del 2011, il quale, oltre a prevedere l'esenzione per gli immobili posseduti dallo Stato e dagli altri enti pubblici ivi indicati destinati esclusivamente ai compiti istituzionali, richiama le ipotesi in passato previste per l'ICI (dall'articolo 7, comma 1, lett. b), c), d), e), f), h) e i) del D.Lgs. n. 504 del 1992.

Si ricorda inoltre che l'IMU relativa agli immobili strumentali è deducibile dal reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 40 per cento (misura così elevata, dal precedente 20 per cento, per effetto della legge di bilancio 2019).

L'IMU non si applica nella Provincia Autonoma di Bolzano e nella Provincia Autonoma di Trento. In sostituzione di tale tributo, nonché della TASI, nei comuni della Provincia Autonoma di Bolzano è stata istituita l'imposta municipale immobiliare (IMI) e in quelli della Provincia Autonoma di Trento l'imposta immobiliare semplice (IMIS), come si vedrà in seguito.

4.3.- Il tributo per i servizi indivisibili (TASI)

Come anticipato all'inizio, la TASI è stata introdotta, a decorrere dal 2014, dalla legge di stabilità 2014 (articolo 1, commi da 670 a 688 della legge n. 147 del 2013), quale imposta facente parte, insieme all'IMU e alla TARI, della IUC.

Il presupposto della TASI è il possesso o la detenzione di fabbricati e di aree fabbricabili, con esclusione dell'abitazione principale diversa da quella classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e dei terreni agricoli.

L'abitazione principale è stata soggetta alla TASI negli anni 2014 e 2015, mentre la legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ne ha previsto l'esclusione: tale tipologia di immobile è ora sottratta

sia dall'IMU sia dalla TASI. L'esclusione dalla TASI opera non solo nel caso in cui l'unità immobiliare sia adibita ad abitazione principale dal possessore ma anche nell'ipotesi in cui sia l'occupante a destinare l'immobile detenuto ad abitazione principale. In quest'ultimo caso, la TASI è dovuta solo dal possessore, che, ai sensi del comma 681 della legge di stabilità 2014, versa l'imposta nella misura percentuale stabilita nel regolamento comunale oppure, in mancanza di una specifica disposizione del comune, nella misura del 90 per cento.

Quanto alla nozione di abitazione principale rilevante ai fini della TASI, si deve far riferimento alla medesima definizione stabilita per l'IMU: unità immobiliare in cui il soggetto passivo e il suo nucleo familiare risiedono anagraficamente e dimorano abitualmente, ivi comprese le pertinenze nei limiti di legge. Valgono, inoltre, le medesime ipotesi di equiparazione per legge o per regolamento comunale previste per l'IMU e sopra illustrate..

La TASI è dovuta dal titolare del diritto reale (proprietario, titolare del diritto di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie) e, nel caso in cui l'immobile sia occupato da un soggetto diverso da quest'ultimo, anche dall'occupante. I due soggetti sono titolari di un'autonoma obbligazione tributaria e l'occupante deve corrispondere l'imposta nella misura, stabilita dal comune nel regolamento, compresa tra il 10% e il 30%, mentre la restante parte è a carico del titolare del diritto reale. In caso di mancata previsione della percentuale di ripartizione dell'imposta tra i due soggetti, la TASI è dovuta dal titolare del diritto reale nella misura del 90% e dall'occupante nella misura del 10%. Nelle ipotesi di assimilazione all'abitazione principale l'obbligo di versamento della TASI ricade, invece, interamente sul titolare del diritto reale e non sull'occupante.

L'imposta si calcola applicando alla base imponibile, che è quella prevista per l'IMU, l'aliquota stabilita dal comune per la particolare fattispecie.

L'aliquota ordinaria stabilita dalla legge per tutti gli immobili soggetti alla TASI è pari allo 0,1 per cento, ma i comuni possono ridurla fino all'azzeramento. Nella determinazione delle aliquote della TASI i comuni incontrano il limite massimo secondo cui la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non deve essere superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, ovvero lo 0,6 per cento per l'abitazione principale classificata nelle categorie

catastali A/1, A/8 e A/9 e l'1,06 per cento per gli altri immobili.

Vi sono, poi, due fattispecie per le quali sono previsti limiti massimi specifici, ovvero i fabbricati rurali strumentali, per i quali l'aliquota della TASI non deve in nessun caso superare lo 0,1 per cento; i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, per i quali l'aliquota non può eccedere lo 0,25 per cento.

Le ipotesi di esenzione dalla TASI sono indicate nell'articolo 1, comma 3, del decreto-legge n. 16 del 2014, convertito dalla legge n. 68 del 2014, che prevede, come per l'IMU, l'esenzione per gli immobili posseduti dallo Stato e dagli altri enti pubblici ivi indicati destinati esclusivamente ai compiti istituzionali e per le fattispecie di cui all'articolo 7, comma 1, lett. b), c), d), e), f), e i) del D.Lgs. n. 504 del 1992. E', inoltre, prevista l'esenzione per i rifugi alpini non custoditi, i punti d'appoggio e i bivacchi.

La TASI non si applica nella Provincia Autonoma di Bolzano e nella Provincia Autonoma di Trento. In sostituzione di tale tributo, nonché dell'IMU, nei comuni della Provincia Autonoma di Bolzano è stata istituita l'imposta municipale immobiliare (IMI) e in quelli della Provincia Autonoma di Trento l'imposta immobiliare semplice (IMIS)

4.4.- I vincoli alle aliquote IMU e TASI e il quadro delle esenzioni

Le aliquote delle principali imposte immobiliari sono assoggettate ad alcuni limiti di legge.

La legge di stabilità 2014 (comma 677) fissava il limite massimo delle aliquote complessive IMU-TASI, per ciascuna tipologia di immobile, nell'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, ovvero nell'1,06 per cento o minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile.

Inoltre, per il 2014 e 2015 era stata introdotta la possibilità, a favore dei Comuni, di derogare a tale limite per un ammontare complessivamente non superiore allo 0,08 per cento (0,8 per mille). Tale facoltà è stata mantenuta anche negli anni successivi per i comuni che ne avessero già usufruito (da ultimo anche nel 2019, per effetto della relativa legge di bilancio), previa espressa delibera del consiglio comunale, salvo le ipotesi esenti da TASI.

Pertanto, tale maggiorazione conferisce ai comuni un ulteriore margine di manovrabilità da utilizzare per aumentare il limite della somma dell'IMU e della TASI (fino allo 0,68 per cento per l'abitazione principale A/1, A/8 e A/9 e all'1,14 per cento per gli altri immobili) oppure per aumentare il limite massimo dell'aliquota della TASI, elevandola dallo 0,25 per cento allo 0,33 per cento.

Inoltre, il comma 26 della legge di stabilità 2016 ha disposto la sospensione, in origine per il solo anno 2016, dell'efficacia delle leggi regionali e delle deliberazioni comunali per la parte in cui aumentano i tributi e le addizionali attribuite ai medesimi enti territoriali. Si chiarisce inoltre che detti aumenti sono rapportati ai livelli di aliquote applicabili per l'esercizio 2015. E' stata esclusa dalla sospensione - tra l'altro - la tassa sui rifiuti (TARI).

Le leggi di bilancio per il 2017 e per il 2018 (leggi n. 232 del 2016 e n. 205 del 2017) hanno prorogato rispettivamente per il 2017 e per il 2018 la predetta sospensione. A decorrere dal 2017, l'imposta di soggiorno e l'imposta di sbarco sono state escluse dal novero dei tributi sottoposti al blocco degli aumenti. Per l'anno 2018 la sospensione non si è applicata ai comuni istituiti a seguito di fusione.

La sospensione dell'efficacia degli aumenti non è prevista dalla legge di bilancio 2019 per l'anno di riferimento: ciò di fatto riapre, per gli enti territoriali interessati, la possibilità di utilizzare con margini più ampi la leva fiscale.

4.5.- la tassa rifiuti (TARI)

La terza componente IUC è la TARI, introdotta, a decorrere dal 2014, dalla legge n. 147 del 2013 (legge di stabilità per il 2014; commi 641-669).

La TARI ha sostituito la TARES, che è stata in vigore per il solo 2013 e che, a sua volta, aveva preso il posto di tutti i precedenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani, sia di natura patrimoniale sia di natura tributaria (TARSU, TIA1, TIA2). I comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico hanno la facoltà di applicare, in luogo della TARI, che ha natura tributaria, una tariffa avente natura di corrispettivo.

Presupposto d'imposta è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di locali o di aree scoperte operative suscettibili di produrre rifiuti urbani. Sono, invece, escluse dalla TARI le aree scoperte pertinenti o accessorie a locali tassabili, nonché le aree comuni condominiali di cui all'art. 1117 del codice civile che non siano detenute o occupate in via esclusiva.

La TARI è dovuta da chiunque possieda o detenga il locale o l'area e, quindi, dal soggetto utilizzatore dell'immobile. In caso di detenzione breve dell'immobile, di durata non superiore a sei mesi, invece, la tassa non è dovuta dall'utilizzatore ma resta esclusivamente in capo al possessore (proprietario o titolare di usufrutto, uso, abitazione o superficie). In caso di pluralità di utilizzatori, essi sono tenuti in solido all'adempimento dell'unica obbligazione tributaria.

Il tributo è corrisposto in base a tariffa riferita all'anno solare e commisurata tenendo conto dei criteri determinati dal metodo normalizzato di cui al D.P.R. n. 158 del 1999. In alternativa a tale metodo, il comune, nel rispetto del principio comunitario "chi inquina paga", può ripartire i costi tenendo conto delle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie in relazione agli usi e alla tipologia delle attività svolte nonché al costo del servizio sui rifiuti.

Tuttavia, nelle more della revisione del metodo normalizzato, i criteri del regolamento del 1999 sono stati prorogati nel tempo, da ultimo con la legge di bilancio 2019 per l'anno di riferimento.

Le tariffe della TARI devono assicurare, in ogni caso, la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio relativi al servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti. Esse sono determinate con delibera del Consiglio comunale sulla base dei costi individuati e classificati nel piano finanziario, redatto dal soggetto che svolge il servizio e approvato dallo stesso Consiglio.

In materia di TARI il comune ha facoltà di introdurre agevolazioni ed esenzioni, oltre che negli specifici casi individuati dalla legge (abitazioni con unico occupante; abitazioni e locali per uso stagionale; abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero; fabbricati rurali ad uso abitativo), anche in ulteriori ipotesi definite dal comune nell'esercizio della propria autonomia regolamentare. Le scadenze di pagamento della TARI sono determinate dal comune prevedendo di norma almeno due rate a scadenza semestrale.

Si evidenzia che alla TARI non si è applicato il divieto di aumento dei tributi comunali stabilito, per gli anni 2016-2018, dall'art. 1, comma 26, della legge n. 208 del 2015 come successivamente modificato nel tempo.

La natura giuridica della TARI appare quella di una ulteriore un'imposta patrimoniale⁹, anziché quella di una tassa di servizio ancorata effettivamente alla produzione di rifiuti. Non discriminando adeguatamente fra famiglie in base alla produzione di rifiuti, essa presenta inoltre elementi di regressività, in quanto ridistribuisce le risorse a sfavore dei nuclei con redditi più bassi.

5. *La (sempre) evocata riforma del catasto*

Anche la riforma del catasto è un *refrain* spesso evocato al fine di accentuare il peso della fiscalità immobiliare. La Commissione europea, sulla base dei dati estrapolati da una commissione di studio italiana, da anni invita l'Italia ad aggiornare i dati catastali, non rispondenti ai valori effettivi. Premesso che in nessun paese europeo, eccezion fatta per la Francia dei *jilet jaunes* e solo dal 2018, i valori che formano la base imponibile delle imposte sui fabbricati sono vicini a quelli reali⁽¹⁰⁾. In realtà, una riforma del catasto, oltre ad essere strumentale ad allontanare da altre tipologie di reddito, più affini ai centri studi che forniscono tali dati, l'attenzione del legislatore, appare totalmente inutile, sussistendo già tutti i presupposti per un intervento mirato sulle situazioni incongrue.

5.1.- *La revisione generale del 2014.*

La legge 11 marzo 2014, n. 23, in materia di revisione del sistema

⁹ Banca d'Italia, *Il prelievo locale sui rifiuti in Italia: benefit tax o imposta patrimoniale (occulta)?*, 2019

¹⁰ In effetti che i valori catastali debbano essere vicini a quelli reali costituisce una contraddizione in termini: se essi fossero reali, non vi sarebbe bisogno del catasto, che rappresenta valori medi, teorici, figurativi. In effetti, in Francia non sono i valori catastali ad essere vicini a quelli reali, si applicano direttamente i valori venali dei beni. Con quali riflessi sulla effettiva *compliance* dei proprietari, sui quali grava l'onere di individuare tale valore, sull'accertamento, sui contenziosi, sulla tenuta sociale del Paese e della maggioranza che tale riforma ha introdotto nel 2018, al posto, guarda caso, di una imposta patrimoniale che colpiva anche i patrimoni finanziari, è ancora presto per giudicarlo.

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.

Tra i principi e criteri per la determinazione del valore catastale la delega indicava, in particolare, la definizione degli ambiti territoriali del mercato, nonché la determinazione del valore patrimoniale utilizzando il metro quadrato come unità di consistenza in luogo del numero dei vani. Doveva essere assicurato altresì il coinvolgimento dei comuni nel processo di revisione delle rendite, anche al fine di assoggettare a tassazione gli immobili ancora non censiti.

La riforma sarebbe dovuta avvenire a invarianza di gettito, tenendo conto delle condizioni socio-economiche e dell'ampiezza e composizione del nucleo familiare, così come riflesse nell'ISEE, da rilevare anche attraverso le informazioni fornite dal contribuente, per il quale sono previste particolari misure di tutela anticipata in relazione all'attribuzione delle nuove rendite, anche nella forma dell'autotutela amministrativa.

Era previsto inoltre un meccanismo di monitoraggio da parte del Parlamento del processo di revisione delle rendite.

Contestualmente si disponeva di aggiornare i trasferimenti perequativi ai comuni e di ridefinire le competenze delle commissioni censuarie, in particolare attribuendo loro il compito di validare le funzioni statistiche (che sono pubblicate al fine di garantire la trasparenza del processo estimativo) utilizzate per determinare i valori patrimoniali e le rendite, nonché introducendo procedure deflative del contenzioso.

La delega fiscale, il cui termine di esercizio è scaduto il 27 giugno 2015, è stata attuata parzialmente solo con riferimento alla composizione, alle attribuzioni e al funzionamento delle commissioni censuarie.

Nella seduta del 9 ottobre 2018 della VI Commissione Finanze della Camera dei deputati, il relatore del provvedimento, Raffaele Trano, rappresentava che in riferimento alla revisione delle rendite catastali richiesta dalla Raccomandazione n.1 della Commissione UE, in questa fase il Governo *«non ritiene opportuno rivedere nuovamente l'imposizione sugli immobili, in quanto oggetto di numerosi cambiamenti legislativi negli ultimi anni»*.

Si ricorda che la Raccomandazione n. 1 della Commissione UE in materia di aggiustamenti di bilancio e fiscalità chiedeva al

Governo di riformare i valori catastali non aggiornati.

5.2.- Il catasto dei fabbricati

Con il termine catasto sono indicati sia l'insieme delle operazioni volte a stabilire l'estensione, la qualità, la rendita e l'appartenenza dei beni immobili siti su un determinato territorio (accatastare), sia i documenti contenenti i risultati di tali operazioni. In sostanza il catasto ha lo scopo di individuare e registrare l'estensione e l'appartenenza dei beni immobili presenti in un determinato territorio. Tralasciando l'evoluzione storica del catasto, alla nascita del Regno d'Italia erano presenti 22 differenti tipi di catasto, raggruppati in 9 compartimenti. Con la legge n. 5784 del 1870 e con il R.D. n. 267 del 1871 è stato costituito un catasto dei fabbricati a carattere nazionale, mentre con il R.D. n. 652 del 1939 è stato disciplinato l'accertamento generale dei fabbricati urbani, la rivalutazione del relativo reddito e la formazione del nuovo catasto edilizio urbano.

Con il D.P.R. n. 1142 del 1949 è stato emanato il regolamento per la formazione del nuovo catasto edilizio urbano. L'articolo 9 del decreto legge n. 557 del 1993 ha disposto il censimento di tutti i fabbricati o porzioni di fabbricati rurali e la loro iscrizione, mantenendo tale qualificazione, nel catasto edilizio urbano, che assumerà la denominazione di catasto dei fabbricati.

Sulla materia sono quindi intervenuti la legge n. 662 del 1996 e il D.P.R. n. 138 del 1998, quest'ultimo recante norme per la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane. Al riguardo si segnala che, tuttavia, la revisione è rimasta inattuata e pertanto la materia continua ad essere disciplinata dal D.P.R. n. 1142. Il decreto del Ministro delle finanze n.701 del 1994 ha disciplinato l'automazione delle procedure di aggiornamento degli archivi catastali e delle conservatorie dei registri immobiliari.

La legge 30 dicembre 2004, n. 311 ha previsto la facoltà di presentare mediante strumenti telematici gli atti di aggiornamento del catasto e di modifica delle rendite catastali: l'estensione progressiva di tale servizio a tutti gli atti nel catasto e nei registri immobiliari è prevista dall'articolo 1, comma 3, del decreto legge 10 gennaio 2006, n. 2.

L'articolo 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999 attribuisce all'Agenzia del territorio - nata a seguito della riforma del

Ministero dell'economia e delle finanze ed ora confluita nell'Agenzia delle entrate (articolo 23-quater del decreto-legge n. 95 del 2012) - la competenza a svolgere i servizi relativi al catasto, i servizi topocartografici e quelli relativi alle conservatorie dei registri immobiliari, con il compito di costituire l'anagrafe dei beni immobiliari esistenti sul territorio nazionale sviluppando l'integrazione fra i sistemi informativi attinenti alla funzione fiscale ed alle trascrizioni in materia di diritti sugli immobili. L'Agenzia è chiamata a operare in collaborazione con gli enti locali per favorire lo sviluppo di un sistema integrato di conoscenze sul territorio.

Il decreto-legge n. 16 del 2012 (semplificazioni fiscali) ha soppresso la competenza dell'Agenzia in materia di servizi estimativi da offrire direttamente sul mercato, sostituendola con un'attività di valutazione immobiliare e tecnico-estimativa a favore delle amministrazioni pubbliche. Lo svolgimento di tali servizi per le amministrazioni richiedenti è inquadrato nelle forme degli accordi di cui all'articolo 15 della legge sul procedimento amministrativo (legge n. 241 del 1990) e deve prevedere il rimborso dei costi sostenuti dall'Agenzia, sulla base di quanto stabilito nella convenzione tra il Ministero dell'economia e delle finanze e l'Agenzia per l'erogazione dei servizi oggetto della convenzione medesima.

5.3.- Il decentramento delle funzioni catastali

L'articolo 65 del decreto legislativo n. 112 del 1998 ha identificato le funzioni in tema di catasto, servizi geotopografici e conservazione dei registri immobiliari che rimanevano in capo allo Stato, specificando, al successivo articolo 66, quelle che invece venivano attribuite agli enti locali. Tuttavia il decentramento delle funzioni catastali ai comuni, attraverso appositi D.P.C.M. che individuavano le risorse finanziarie, umane, strumentali e organizzative da trasferire ai comuni per l'esercizio delle funzioni in materia di catasto, ha incontrato notevoli difficoltà in sede di predisposizione dei processi attuativi. Pertanto, con la legge finanziaria 2007 (articolo 1, commi da 194 a 200 della legge n. 296 del 2006), il legislatore è intervenuto sulla materia definendo la seguente ripartizione di competenze, volta a superare la precedente rigidità: (i) l'attribuzione allo Stato delle metodologie catastali, di una parte della gestione operativa del catasto, comprensiva della gestione unitaria della banca dati del catasto nonché il controllo ed il coordinamento

complessivo del sistema; (ii) l'affidamento ai comuni di parte della gestione operativa, che i comuni possono esercitare sia direttamente - in forma singola o associata tra comuni che indirettamente, avvalendosi di una convenzione decennale con l'Agenzia del territorio (ora Agenzia delle entrate) per tutte o parte delle funzioni.

Sostanzialmente i comuni sono responsabili della conservazione degli atti catastali, della loro utilizzazione e aggiornamento e ne è prevista la partecipazione al processo di determinazione degli estimi catastali ma è rimessa a loro la scelta del livello di complessità e completezza che intendono assumere nella gestione diretta delle funzioni catastali.

Con il D.P.C.M. 14 giugno 2007 e con il Protocollo d'intesa tra ANCI-Agenzia del territorio del 4 giugno 2007 sono state definite le modalità ed i termini per il graduale trasferimento di funzioni e conseguente ripartizione del personale tra gli enti (D.P.C.M. 27 marzo 2008).

Successivamente, l'articolo 19, commi da 1 a 3, del decreto legge n. 78 del 2010 ha disposto, a decorrere dal 1° gennaio 2011, l'attivazione dell'Anagrafe Immobiliare Integrata, per l'integrazione delle banche dati disponibili presso l'Agenzia del territorio, con l'individuazione dei soggetti titolari dei diritti reali, demandando a più decreti del Ministro dell'economia e delle finanze la disciplina dell'accesso da parte dei comuni all'Anagrafe e le modalità di erogazione, effetti e diritti di rilascio di un'attestazione integrata ipotecario-catastale.

L'Anagrafe Immobiliare Integrata costituisce un archivio informatizzato dei beni immobili, riguardante le caratteristiche (ubicazione, consistenza, rappresentazione grafica, valore fiscale) e i diritti reali, di godimento e di garanzia, con l'indicazione dei relativi soggetti titolari. L'integrazione delle informazioni riguarda la rappresentazione degli immobili, la loro collocazione sul territorio, le variazioni delle caratteristiche oggettive nonché i dati sul possesso e sui vincoli che gravano sugli immobili. Per garantire la correttezza delle informazioni, gli aggiornamenti si basano, non solo sulle dichiarazioni delle parti, ma sul riscontro con i documenti e le banche dati certificate di riferimento. I successivi commi 4, 5 e 6 recano la disciplina delle modalità di accesso dei comuni alle banche dati dell'Agenzia del territorio (c.d. opzione base) e della gestione partecipata delle funzioni di accettazione e di registrazione degli atti da parte dei comuni e dell'Agenzia stessa (c.d. opzione

evoluta). Si stabiliscono inoltre le funzioni in materia catastale che rimangono allo Stato e che verranno svolte dall'Agenzia del territorio.

Per quanto riguarda gli immobili non censiti in catasto (c.d. immobili fantasma), si ricorda che prima con l'articolo 2, comma 36 e seguenti del decreto legge n. 262 del 2006 e poi con l'articolo 19, comma 8 e seguenti, del decreto legge n. 78 del 2010 il legislatore ha indicato procedure e modalità di dichiarazione per la presentazione in catasto della dichiarazione di aggiornamento catastale per quei fabbricati iscritti al catasto terreni per i quali siano venuti meno i requisiti per il riconoscimento della ruralità ai fini fiscali, nonché quelli che non risultano dichiarati al catasto, disponendo l'attribuzione di una rendita presunta da parte dell'Agenzia del territorio in caso di inottemperanza dell'azione da parte dei titolari dei diritti reali sui predetti immobili (provvedimento del Direttore dell'Agenzia del territorio del 19 aprile 2011).

Al fine di rafforzare la capacità di gestione delle entrate comunali e di incentivare la partecipazione dei comuni all'attività di accertamento tributario, l'articolo 2, comma 10, del decreto legge n. 23 del 2011 (federalismo fiscale) ha (i) assicurato al comune interessato il maggior gettito derivante dall'accatastamento degli immobili finora non dichiarati in catasto; (ii) elevato dal 33 al 50 per cento la quota del maggior gettito ottenuto a seguito dell'intervento dell'ente locale nell'attività di accertamento dei tributi statali riconosciuta ai comuni ai sensi dell'articolo 1, comma 1, decreto legge n. 203 del 2005, attribuendola in via provvisoria anche in relazione alle somme riscosse a titolo non definitivo; (iii) da ultimo, l'articolo 1, comma 12-bis, del decreto legge n.138 del 2011 ha assegnato ai comuni, per gli anni 2012, 2013 e 2014, l'intero maggior gettito ottenuto a seguito dell'intervento svolto dall'ente stesso nell'attività di accertamento, anche se si tratta di somme riscosse a titolo non definitivo e fermo restando il successivo recupero delle stesse ove rimborsate ai contribuenti a qualunque titolo; il comma 702 della legge di stabilità 2015 ha rideterminato tale quota, per il triennio 2015-2017, al 55 per cento; l'articolo 10, comma 12-duodecies del decreto-legge n. 192 del 2014, modificando il D.L. n. 138 del 2011, ha disposto che fino al 2017 venga riconosciuto ai comuni il 100 per cento delle maggiori somme riscosse per effetto della partecipazione dei comuni stessi all'azione di contrasto all'evasione; da ultimo, è stato esteso agli anni 2018 e 2019 l'incentivo previsto per la partecipazione dei comuni

all'attività di accertamento tributario pari al 100 per cento del riscosso (articolo 4, co. 8-bis del D.L. n. 193 del 2016); (iv) autorizzato i singoli comuni all'accesso, secondo le modalità stabilite con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, ai dati contenuti nell'anagrafe tributaria, nonché a qualsiasi altra banca dati pubblica limitatamente ad immobili presenti ovvero a soggetti aventi domicilio fiscale nel comune, che possa essere rilevante per il controllo dell'evasione erariale o di tributi locali.

5.4.- L'Osservatorio del mercato immobiliare

In base a quanto disposto dall'articolo 64 del decreto legislativo n. 300 del 1999, come modificato dal decreto legge n. 16 del 2012, l'Agenzia del territorio gestisce l'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI). L'Osservatorio cura la rilevazione e l'elaborazione delle informazioni di carattere tecnico-economico relative ai valori immobiliari, al mercato degli affitti e ai tassi di rendita e la pubblicazione di studi ed elaborazioni e la valorizzazione statistica degli archivi dell'Agenzia del territorio. Tra le sue attività ci sono anche l'analisi, la ricerca, lo sviluppo e la sperimentazione di profili teorici, applicativi e di innovazione nelle materie istituzionali, con specifico riferimento alla definizione dei valori immobiliari. Nella banca dati OMI, presente sul sito dell'Agenzia, sono pubblicate con cadenza semestrale le quotazioni relative agli 8.100 comuni dell'intero territorio nazionale, per diverse tipologie nell'ambito delle destinazioni residenziale, commerciale, terziaria e produttiva. Le quotazioni individuano un livello minimo e un livello massimo per unità di superficie riferite ad unità immobiliari ordinarie (quindi non sono considerate quelle di pregio o in stato di degrado) classificate in una determinata tipologia edilizia e situate in un determinato ambito territoriale omogeneo: la c.d. zona OMI. Come precisato sul sito e sul Manuale operativo i valori contenuti nella banca dati delle quotazioni immobiliari non possono intendersi sostitutivi della stima, ma sono soltanto di ausilio alla stessa, portando ad indicazioni di valore di massima ⁽¹¹⁾.

¹¹ Sul sito dell'Agenzia sono inoltre pubblicate:

- Statistiche trimestrali - dati sull'andamento del mercato immobiliare nel trimestre di riferimento, desunti dalle note di trascrizione degli atti di compravendita, registrati presso gli uffici di Pubblicità Immobiliare dell'Agenzia, incrociati con gli archivi del catasto edilizio urbano;

5.5.- *La classificazione degli immobili*

L'articolo 8 del R.D.L. n. 652 del 1939 dispone che per la determinazione della rendita catastale, le unità immobiliari sono distinte, a seconda delle loro condizioni estrinseche ed intrinseche, in categorie e ciascuna categoria in classi. Per ciascuna categoria e classe è determinata la relativa tariffa, la quale esprime in moneta legale la rendita catastale.

Ai sensi dell'articolo 7 del D.P.R. n. 1142 del 1949 gli immobili vengono classificati attraverso la suddivisione di ogni categoria - cioè delle specie essenzialmente differenti per le caratteristiche intrinseche che determinano la destinazione ordinaria delle unità immobiliari stesse - in tante classi quanti sono i gradi diversi delle rispettive capacità di reddito, tenuto conto delle condizioni influenti sulla relativa rendita catastale. Le categorie ordinarie riguardano i gruppi da A a C. Non si procede al classamento - e

-
- Rapporti mutui ipotecari - analisi degli atti di iscrizione ipotecaria a garanzia di mutui con le principali statistiche sul numero degli immobili ipotecati, il capitale finanziato, tassi di interesse e durate, per tipologia di atto e destinazione del finanziamento;
 - Rapporti immobiliari residenziali - analisi completa del mercato immobiliare del settore residenziale con il contributo dell'ABI: dati di consuntivo annuo relativo ai volumi di compravendita delle abitazioni e delle pertinenze residenziali, alle superfici compravendute e ai valori di scambio, agli acquisti assistiti da mutui ipotecari, alle locazioni e all'indice di affordability;
 - Rapporti immobiliari non residenziali - pubblicazioni dedicate alle compravendite di unità immobiliari di tipo produttivo, terziario e commerciale e sono realizzati congiuntamente dall'Agenzia e da Assilea (Associazione nazionale delle società di leasing);
 - Statistiche regionali - analisi del mercato residenziale, dati strutturali delle singole province. Le statistiche regionali sono realizzate dalle direzioni regionali e dagli uffici provinciali - territorio in collaborazione con l'ufficio statistiche e studi del mercato immobiliare della direzione centrale OMISE;
 - Statistiche catastali - sintesi su numerosità, consistenza e rendita catastale dello stock dei fabbricati, così come censito nella banca dati del catasto edilizio urbano aggiornato al 31 dicembre di ogni anno;
 - Sondaggio congiunturale mercato immobiliare - sondaggio trimestrale realizzato in collaborazione con Banca d'Italia e Tecnoborsa, condotto presso un campione rappresentativo di agenti immobiliari, offre un quadro completo dell'andamento del mercato delle abitazioni;
 - Quaderni dell'Osservatorio - pubblicazione annuale che raccoglie gli studi e le ricerche dell'Osservatorio. Uno spazio per gli esperti del settore che possono offrire spunti di riflessione e analisi dei dati sul mercato immobiliare italiano.

quindi si ha la destinazione speciale o particolare – per le categorie comprendenti unità immobiliari costituite da opifici costruiti per le speciali esigenze di una attività industriale o commerciale e non suscettibili di una destinazione estranea alle esigenze suddette senza radicali trasformazioni. Parimenti non si classificano le unità immobiliari che, per la singolarità delle loro caratteristiche, non siano raggruppabili in classi, quali stazioni per servizi di trasporto terrestri e di navigazione interna, marittimi ed aerei, fortificazioni, fari, fabbricati destinati all'esercizio pubblico del culto, costruzioni mortuarie, e simili (art. 8). Gli immobili a destinazione speciale sono ricompresi nel gruppo D, mentre quelli a destinazione particolare sono nei gruppi E e F.

Anche il D.P.R. n. 138 del 1998, di revisione generale delle zone censuarie, all'Allegato B, opera una distinzione tra unità immobiliare ordinarie (gruppi R, P e T) e speciali (gruppi V e Z).

5.6.- La misura della consistenza dell'unità immobiliare

L'articolo 44 del D.P.R. n. 1142 del 1949 stabilisce che per ciascuna unità immobiliare accertata la consistenza sia determinata computandola in base agli elementi unitari di misura quale risulta al momento dell'accertamento. L'articolo 45 specifica che per la misura della consistenza dell'unità immobiliare con destinazione ordinaria ad uso di abitazione si assume come elemento unitario il vano utile. Si considera vano utile quello che ha destinazione principale (camera, stanza, salone, galleria e simili), nell'uso ordinario della unità immobiliare. Il successivo articolo 46 specifica le modalità di computo dei vani accessori. Per la misura della consistenza delle unità immobiliari con destinazione ordinaria ad uso di alloggi collettivi (collegi, ospizi, conventi, caserme, ospedali, prigioni e simili) di uffici pubblici, di scuole, di musei e simili, si assume come elemento unitario il metro cubo (art. 48), mentre per le unità immobiliari con destinazione ordinaria ad uso negozi, botteghe, magazzini, locali di deposito, laboratori per arti e mestieri, stalle, scuderie, autorimesse, palestre, tettoie e simili, si assume come elemento ordinario il metro quadrato (art. 49).

Non si accerta la consistenza catastale per gli immobili a destinazione speciale o particolare. Tuttavia essi sono descritti in catasto mediante la elencazione dei loro elementi costitutivi (art. 53). Si ricorda, peraltro, che il legislatore, già con decreto legge n. 557 del

1993, all'articolo 9, comma 11, ultimo periodo, come modificato dall'articolo 1, comma 5, del decreto legge n. 250 del 1995, aveva già previsto, per il futuro catasto dei fabbricati, l'assunzione del metro quadrato come parametro unitario di determinazione delle tariffe d'estimo delle unità immobiliari a destinazione ordinaria. Infatti l'articolo 3 del D.P.R. n. 138 del 1998 aveva stabilito che l'unità di consistenza delle unità immobiliari urbane a destinazione ordinaria indicate nel quadro generale di cui all'allegato B, fosse il metro quadrato di superficie catastale, specificando, all'Allegato C i criteri tecnici per la determinazione di tale superficie.

5.7.- La revisione delle tariffe d'estimo

La disciplina sul catasto edilizio urbano prevedeva la possibilità di revisione delle tariffe d'estimo in determinate zone censuarie e dei quadri di qualificazione e classificazione in caso di sopravvenute variazioni permanenti rispettivamente nello stato e capacità di reddito o nello stato delle unità immobiliari (art. 34 legge n. 1249/1939 e art. 13 D.P.R. n. 1142/1949).

Numerosi interventi legislativi hanno riguardato l'aggiornamento del catasto e la revisione delle tariffe d'estimo e della rendita catastale, a partire dalla legge delega di riforma del sistema tributario n. 825 del 1971.

Una prima innovazione è stata introdotta con il D.P.R. n. 597 del 1973, che ha ribadito la necessità di revisione periodica dei redditi catastali e dunque delle tariffe d'estimo delle particelle e delle unità immobiliari urbane qualora per fatti sopravvenuti il rispettivo accatastamento non rispecchi più le condizioni economiche e di mercato dell'immobile.

Il D.P.R. n. 604 del 1973 ha disposto la revisione generale degli estimi dei terreni e dei fabbricati entro dieci anni a decorrere dall'entrata in vigore dello stesso (1° gennaio 1974): il termine, più volte prorogato, è stato attuato con D.M. 20 gennaio 1990 che ha determinato le nuove tariffe d'estimo delle unità immobiliari urbane per l'intero territorio nazionale (D.M. 27 settembre 1991). In seguito alla dichiarazione di illegittimità degli estimi pubblicati con D.M. 27 settembre 1991 da parte del giudice amministrativo, la legge n. 75 del 1993 ha previsto la possibilità di ricorso da parte dei comuni per il riesame delle tariffe e la perimetrazione delle zone censuarie ed ha affermato la validità provvisoria degli estimi

annullati sino alla nuova revisione generale, che avrebbe dovuto essere attuata con i decreti legislativi attuativi della delega prevista, prima dalla legge n. 549 del 1995 (ma mai emanati), e poi dalla legge n. 662 del 1996. Infatti l'articolo 3, comma 154, della legge n. 662 del 1996, che ha disposto, con uno o più regolamenti, la revisione generale delle zone censuarie, delle tariffe d'estimo, della qualificazione, della classificazione e del classamento delle unità immobiliari e dei terreni e dei relativi criteri nonché delle commissioni censuarie, secondo determinati principi, tra i quali:

- attribuzione ai comuni di competenze in ordine alla articolazione del territorio comunale in microzone omogenee, secondo criteri generali uniformi;
- individuazione delle tariffe d'estimo di reddito facendo riferimento, al fine di determinare la redditività media ordinariamente ritraibile dalla unità immobiliare, ai valori e ai redditi medi espressi dal mercato immobiliare con esclusione di regimi legali di determinazione dei canoni;
- intervento dei comuni nel procedimento di determinazione delle tariffe d'estimo, attraverso le Conferenze di servizi;
- attribuzione della rendita catastale alle unità appartenenti alle varie categorie ordinarie con criteri che tengono conto dei caratteri specifici dell'unità immobiliare, del fabbricato e della microzona ove l'unità è sita.

In attuazione di tale disposizione è stato emanato il D.P.R. n. 138 del 1998, che all'articolo 1 ha disposto la revisione delle zone censuarie, mentre all'articolo 2 ha previsto l'articolazione del territorio comunale in microzone, cioè quella porzione di territorio che presenta omogeneità nei caratteri di posizione, urbanistici, storico-ambientali, socio-economici, nonché nella dotazione dei servizi ed infrastrutture urbane. In ciascuna microzona le unità immobiliari sono uniformi per caratteristiche tipologiche, epoca di costruzione e destinazione prevalenti; essa individua ambiti territoriali di mercato omogeneo sul piano dei redditi e dei valori, ed in particolare per l'incidenza su tali entità delle caratteristiche estrinseche delle unità immobiliari. Si prevedeva che il comune provvedesse alla delimitazione delle microzone entro 9 mesi dall'entrata in vigore del decreto: in caso di inattività la delimitazione sarebbe stata effettuata nei successivi 120 giorni dagli uffici del Dipartimento del territorio del Ministero delle finanze (ora Agenzia delle entrate).

Sulla materia è poi intervenuto l'articolo 1, comma 335 e seguenti della legge n. 311 del 2004 (legge finanziaria 2005), disponendo

che, in caso di unità immobiliari di proprietà privata site in microzone comunali, per le quali il rapporto tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale ai fini dell'applicazione dell'ICI si discosti significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali la revisione parziale del loro classamento è richiesta dai comuni agli Uffici provinciali dell'Agenzia. L'Agenzia, esaminata la richiesta del comune e verificata la sussistenza dei presupposti, attiva il procedimento revisionale con provvedimento del direttore dell'Agenzia medesima. Con determinazione del direttore dell'Agenzia del 16 febbraio 2005 sono state emanate le linee guida materia di classamenti catastali di unità immobiliari di proprietà privata.

I processi di revisione del classamento e delle rendite delle unità immobiliari di proprietà privata sono stati avviati in alcuni comuni (tra cui si citano la determinazione del 30 novembre 2005, per il comune di Milano e quella del 30 novembre 2010 per il territorio di Roma Capitale).

Come evidenziato il processo di aggiornamento delle zone censuarie, ma soprattutto di aggiornamento delle tariffe d'estimo, non è stato di facile ed immediata realizzazione. Tuttavia il legislatore si è trovato, nei casi di imposizione di tributi a carico del comparto immobiliare, ma anche riferito alla fiscalità complessiva, di fronte alla necessità di intervenire facendo riferimento anche a principi di equità fiscale. Conseguentemente, mentre per altri settori fiscali (imposte dirette o indirette) è potuto intervenire direttamente, per quanto riguarda la rendita catastale e il conseguente valore catastale, si è trovato di fronte a situazioni il cui valore non corrispondeva a quello di mercato. Pertanto, ai fini dell'applicazione delle imposte, ha provveduto, con l'articolo 3, comma 38, della legge n. 662 del 1996, ad una rivalutazione delle rendite catastali urbane nella misura del 5 per cento.

Numerose disposizioni hanno previsto l'applicazione di un moltiplicatore alle rendite catastali dei fabbricati e dei terreni per stabilire il valore minimo da dichiarare ai fini dell'imposta di registro, dell'imposta sulle successioni e le donazioni e delle connesse imposte ipotecarie e catastali. Il moltiplicatore è stato applicato altresì per determinare la base imponibile dell'ICI.

Da ultimo, con il comma 4 dell'articolo 13, del decreto legge n. 201 del 2011, ai fini della determinazione dell'imposta municipale sugli immobili (IMU), si è stabilito che per i fabbricati iscritti in catasto, il valore è costituito da quello ottenuto applicando

all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, vigenti al 1° gennaio dell'anno di imposizione, rivalutate del 5 per cento ai sensi dell'articolo 3, comma 48, della legge n. 662/1996, specifici moltiplicatori per tipologia di immobile, che si applicano anche alla TASI, istituita per finanziare i servizi indivisibili dei Comuni dalla legge di stabilità 2014 (cfr. il capitolo dedicato all'imposizione immobiliare comunale).

5.8.- La riforma delle commissioni censuarie

Il Governo era altresì delegato a emanare norme dirette a ridefinire le competenze e il funzionamento delle commissioni censuarie provinciali e della commissione censuaria centrale, anche includendovi la validazione delle funzioni statistiche e introducendo procedure deflative del contenzioso, nonché a modificare la loro composizione, anche in funzione delle nuove competenze attribuite, assicurando la presenza in esse di rappresentanti dell'Agenzia delle entrate, di rappresentanti degli enti locali, i cui criteri di nomina sono fissati d'intesa con la Conferenza Stato-città ed autonomie locali, di professionisti, di tecnici e di docenti qualificati in materia di economia e di estimo urbano e rurale, di esperti di statistica e di econometria anche indicati dalle associazioni di categoria del settore immobiliare, di magistrati appartenenti rispettivamente alla giurisdizione ordinaria e a quella amministrativa, nonché, per le commissioni censuarie provinciali di Trento e di Bolzano, di rappresentanti delle province autonome di Trento e di Bolzano.

In attuazione di tale principio di delega è stato emanato il decreto legislativo n. 198 del 2014, riguardante la composizione, le attribuzioni e il funzionamento delle Commissioni censuarie. Le commissioni censuarie sono articolate in una commissione centrale, con sede a Roma, e in 106 commissioni locali.

La commissione censuaria centrale è composta dal presidente e da 25 componenti, è articolata in tre sezioni (catasto terreni, catasto urbano, riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati) ed è presieduta da un magistrato ordinario o amministrativo, nominato con D.P.R. su proposta del Ministero dell'economia e delle finanze.

Le commissioni censuarie locali sono analogamente suddivise in tre sezioni (catasto terreni, catasto urbano, riforma del sistema

estimativo del catasto fabbricati). Il presidente è nominato con decreto del presidente del tribunale della relativa circoscrizione tra i magistrati ordinari o amministrativi oppure tra i presidenti o i presidenti di sezione delle commissioni tributarie provinciali diverse da quella competente in relazione agli atti della medesima commissione censuaria.

Il numero delle sezioni delle commissioni (centrale e locali) potrà essere aumentato con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, anche in relazione allo stato di attuazione della riforma del sistema estimativo del catasto dei fabbricati.

Nel decreto legislativo sono disciplinati altresì i requisiti di nomina, le incompatibilità e la durata degli incarichi e definite le attribuzioni delle commissioni censuarie locali e della commissione censuaria centrale, integrandole con le attività di revisione generale degli estimi.

Ai componenti delle commissioni censuarie, sia locali che centrale, non spetta alcun compenso, gettone o indennità, salvo eventuali rimborsi per le spese di viaggio e di soggiorno.

Il decreto legislativo dispone inoltre che 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 dello stesso (28 luglio 2016) con provvedimento del Direttore dell'Agenzia delle entrate, da pubblicare nella Gazzetta Ufficiale della Repubblica italiana, che individua una data unica di insediamento a livello nazionale. Con l'insediamento delle nuove commissioni censuarie sono abrogate le disposizioni recate dal titolo III (articolo da 16 a 40) del D.P.R. n. 650 del 1972 e conseguentemente soppresse le commissioni attualmente in essere.

Il provvedimento di insediamento non è stato ancora emanato, in mancanza della nomina del presidente della commissione censuaria centrale, che ha luogo con decreto del Presidente della Repubblica, previa deliberazione del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro dell'economia e delle finanze.

5.9.- Il Sistema Integrato del Territorio (SIT)

Nei prossimi mesi sarà attivato il Sistema Integrato del Territorio (SIT), nel quale sono conservati gli atti e gli elaborati catastali registrati nel sistema informativo dell'Agenzia delle Entrate.

Il Sit è una piattaforma tecnologica Web ideata per lo

svolgimento delle funzioni di competenza dell' Agenzia delle entrate relative al catasto e ai servizi geotopocartografici, nonché per supportare una anagrafe immobiliare integrata con i dati delle Conservatorie Immobiliari. I dati presenti negli archivi del Sit, al momento, costituiscono l'informazione primaria e originale informatizzata degli atti ed elaborati catastali. Si tratta, quindi, di un sistema informativo territoriale che integra informazioni grafiche (elementi geometrici, posizionali e rappresentazioni del territorio) con informazioni alfanumeriche (attributi censuari). I dati sono georeferenziati e organizzati per layer con sovrapposizione selezionabile dei vari livelli informativi e quindi con possibilità di svolgimento di operazioni mirate di analisi territoriali e di costruzione di mappe tematiche. Inoltre è possibile la gestione di data base relazionali, che consentono di aggiungere all'elemento spaziale una molteplicità di altre informazioni.

Alla sua attuazione, il Sit realizzerà in ambito catastale un'infrastruttura unica, non più frammentata tra cartografia, censuario terreni e urbano, che consentirà una navigazione in un continuo geografico territoriale, agevolata dalla presenza come livello orientativo sottostante di elementi utili come foto satellitari, stradari, eccetera. Esso permetterà la corretta localizzazione, su base geografica, di ciascun bene immobile censito in catasto, integrandone le informazioni identificative, tecniche, censuarie e reddituali ai fini fiscali, nonché rendendo possibile la consultazione dei dati elaborati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare, nell'ottica di una corretta e moderna gestione del territorio e della fiscalità immobiliare.

In una prima fase, gli strati informativi previsti per la gestione del Sit saranno: cartografia catastale, particelle, fabbricati, unità immobiliari urbane e relative planimetrie, grafi stradali, ortofoto, zone Omi. Gli strati informativi potranno poi essere arricchiti da altre informazioni provenienti da fonti di dati esterne, proprie della Pubblica Amministrazione che attivi il servizio.

Il modello prevede anche il dialogo in casa Entrate tra le due componenti dell'Anagrafe Immobiliare Integrata (catasto-conservatorie) tenendo distinti i ruoli dei processi di aggiornamento: il Sit, naturale evoluzione del sistema catastale, assume quello di attestare le caratteristiche fisiche-economiche degli immobili; l'Anagrafe dei Titolari con l'onere di destinatario dell'aggiornamento catastale dei soggetti.

È dunque evidente che il Sit nasce come uno strumento interno

all'Agenzia delle entrate per armonizzare e semplificare l'aggiornamento delle banche dati istituzionali nell'ottica della gestione del quotidiano, ma soprattutto in vista del processo di riforma del sistema estimativo catastale di cui si aspetta da decenni l'attuazione.

La sovrapposizione dei vari livelli informativi sulla base catastale e la possibilità di relazionare le informazioni con banche dati di altre Amministrazioni consente infatti una flessibilità operativa, teoricamente infinita, di allineamento e accesso immediato a diverse informazioni. E consente alle Entrate l'elaborazione di un algoritmo davvero inattaccabile per elaborare in modo massivo i nuovi valori estimali.

Lo strumento è stato progettato per fornire alle Pa informazioni territoriali necessarie per questioni fiscali, tutela ambientale paesaggistica, assetto idrogeologico, pubblica sicurezza, lavori pubblici, urbanistica, beni di interesse culturale; ma essa potrà essere utile ai Comuni nella cogestione partecipata Catasto-Comuni al posto del decentramento totale dei servizi catastali, in passato ipotizzato dal legislatore.

Anzitutto il Sit facilita l'aggiornamento del classamento (articolo 3, comma 58, della legge 662/1996), per cui il Comune può segnalare al catasto gli immobili il cui classamento risulta non aggiornato o incongruo rispetto a fabbricati simili e con le medesime caratteristiche.

Il Comune (articolo 34-quinquies del Dl 4/2006) può anche verificare la coerenza delle caratteristiche dichiarate dalla proprietà nelle variazioni o nuove costruzioni di unità immobiliare (pratiche Docfa) con le informazioni disponibili e segnalare eventuali incoerenze all'Agenzia.

Viene poi enormemente facilitato l'uso dei commi 335 e 336 dell'articolo unico della legge 311/2004, riguardanti il primo la possibilità, su iniziativa del Comune, di eseguire la revisione parziale del classamento delle unità immobiliari per microzone "anomale" e il secondo di potere avanzare una diffida da parte dei Comuni verso i proprietari a provvedere, nel caso di omissioni di accatastamento di immobili o di mancata dichiarazione di variazione di quelli esistenti, alla dichiarazione in catasto.

È evidente come il Sit potrà essere uno strumento potentissimo nella gestione dell'Imu e della Tari per rafforzare e meglio orientare i controlli oltre che essere la base di partenza per la compilazione del bollettino precompilato per il pagamento delle imposte.

Ma l'impiego del Sit può risultare anche utile per molti altri servizi Comunali, primi fra tutti il rilascio delle certificazioni di destinazione urbanistica e la gestione delle occupazioni di suolo pubblico e delle altre concessioni comunali.

5.10. Conclusioni: che altro c'è da riformare ?

Alla luce dell'assetto normativo e tecnico sopra indicato, appare evidente l'assenza di valide motivazioni per procedere ad una revisione generale e generalizzata del catasto. L'Agenzia delle entrate e gli enti locali hanno, come peraltro hanno sempre avuto, già tutti i poteri e gli strumenti per sopperire ad eventuali inadeguatezze ed incongruenze del sistema catastale. Il non averli utilizzati o l'averlo fatto in modo non appropriato costituisce non un problema di politica fiscale, ma di efficienza ed efficacia burocratico-amministrativa¹².

6. L'imposta ordinaria sostitutiva sui grandi patrimoni

Con emendamento AC2790-bis al disegno di legge di bilancio 2021 era stata proposta l'introduzione di una imposta patrimoniale a struttura progressiva cui sarebbero stati assoggettati, al netto delle passività finanziarie, tutti i patrimoni netti superiori ad euro 500.000, con differenze di prelievo previste per i diversi scaglioni.

La proposta intendeva attuare le raccomandazioni del Fondo Monetario internazionale e dell'OCSE che, sin dalla crisi del 2008, hanno evidenziato la necessità di aumentare il prelievo fiscale sui patrimoni per diminuire gli oneri fiscali sul reddito - e rilanciare,

¹² Ovvero ad una possibile scelta volontaria. Gli enti locali hanno bene evidente che in ampie parti del territorio i valori immobiliari sono vicini ad essere completamente azzerati: si pensi a quanti comuni abbandonati, a quanti immobili vuoti ed a quante situazioni nelle quali le amministrazioni provano a regalare o a vendere a valori meramente figurativi gli immobili del proprio territorio, senza trovare acquirenti, sussistono nelle parti meno urbanizzate del Paese. Se, ovviamente, si devono avvicinare i valori catastali a quelli venali di comune commercio, occorrerà tenere conto anche delle perdite di gettito derivanti da tale grossa fetta di patrimonio immobiliare.

così, la spesa – accentrandolo sui patrimoni¹³.

La proposta di emendamento prevedeva una base imponibile costituita da una ricchezza netta superiore alla soglia di esenzione di euro 500.000 derivante dalla somma delle attività mobiliari ed immobiliari possedute dalle persone fisiche, sia in Italia che all'estero, al netto delle passività finanziarie. Tale imposta avrebbe avuto caratteri di progressività, essendo previsti quattro scaglioni ordinari ed uno straordinario, limitato al 2021: uno scaglione da euro 500 mila ad 1 milione, con aliquota dello 0,2%; uno da uno a cinque milioni, con aliquota dello 0,5%; uno per i valori da cinque a cinquanta milioni con aliquota dell'1%; ed un ultimo scaglione da cinquanta in su, con aliquota del 2%. Solo per il 2021 veniva previsto un ultimo scaglione, per i patrimoni superiori al miliardo di euro, con aliquota del 3%.

Presupposto dell'ipotesi di nuovo tributo era l'abolizione delle altre imposte patrimoniali esistenti, individuate con l'IMU e con l'imposta di bollo sui conti correnti e sui depositi titoli. Nessuna menzione, invece, veniva effettuata alla abolizione anche del prelievo IVIE (Imposta sul valore degli immobili situati all'estero) e IVAFE.

La prima, come noto, è dovuta dai proprietari di fabbricati, aree fabbricabili e terreni a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali per natura o per destinazione destinati ad attività d'impresa o di lavoro autonomo, dai titolari dei diritti reali di usufrutto, uso o abitazione, enfiteusi e superficie sugli stessi, dai concessionari, nel caso di concessione di aree demaniali, dai locatari, per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria.

Dal 1° gennaio 2016 l'imposta non si applica al possesso degli immobili adibiti ad abitazione principale (e per le relative pertinenze), e alla casa coniugale assegnata al coniuge, a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio, che in Italia non risultano classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9.

Per i Paesi appartenenti alla Unione europea o in Paesi aderenti allo Spazio economico europeo (Norvegia e Islanda) che garantiscono un adeguato scambio di informazioni, la base imponibile è

¹³ Cfr. BLANCHARD – SUMMERS, *Ripensare le politiche economiche: evoluzione o rivoluzione*, in BRANCACCIO, DE CRISTOFARO, a cura di, *Crisi e rivoluzioni della teoria e della politica economica: un simposio*, in *Moneta e credito*, 2019, n. 287.

costituita dal prioritariamente dal valore catastale, così come è determinato e rivalutato nel Paese in cui l'immobile è situato, per l'assolvimento di imposte di natura reddituale o patrimoniale, oppure di altre imposte determinate sulla base del valore degli immobili, anche se gli immobili sono pervenuti per successione o donazione. In mancanza del valore catastale, si fa riferimento al costo che risulta dall'atto di acquisto e, in assenza, al valore di mercato rilevabile nel luogo in cui è situato l'immobile.

Per gli altri Stati, il valore dell'immobile è costituito dal costo risultante dall'atto di acquisto o dai contratti e, in mancanza, dal valore di mercato rilevabile nel luogo in cui è situato l'immobile.

L'aliquota è pari, ordinariamente, allo 0,76% del valore degli immobili, ed è calcolata in proporzione alla quota di possesso e ai mesi dell'anno nei quali il possesso c'è stato (viene conteggiato per intero il mese nel quale il possesso si è protratto per almeno quindici giorni). Il versamento non è dovuto se l'importo complessivo (calcolato a prescindere da quote e periodo di possesso e senza tenere conto delle detrazioni previste per lo scomputo dei crediti di imposta) non supera i 200 euro. In questo caso, il contribuente non deve neanche indicare i dati relativi all'immobile nel quadro RM della dichiarazione dei redditi, fermo restando l'obbligo di compilazione del modulo RW2. L'aliquota scende allo 0,4% per gli immobili adibiti ad abitazione principale che in Italia risultano classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, per i quali è possibile, inoltre, detrarre dall'imposta (fino a concorrenza del suo ammontare): 200 euro, rapportati al periodo dell'anno durante il quale l'immobile è destinato ad abitazione principale. Nel caso di immobile adibito ad abitazione principale da più soggetti passivi, la detrazione spetta a ciascun soggetto in proporzione alla quota per la quale la destinazione medesima si verifica.

Dall'Ivie è possibile dedurre l'eventuale imposta patrimoniale versata nello Stato in cui è situato l'immobile. Inoltre, per gli immobili situati in Paesi appartenenti alla UE o aderenti allo Spazio economico europeo che garantiscono un adeguato scambio di informazioni, è possibile sottrarre anche l'eventuale eccedenza di imposta reddituale estera sugli stessi immobili, non utilizzata come credito Irpef (articolo 165 del Tuir).

L'Imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero (Ivafe), invece, è dovuta dalle persone fisiche residenti in Italia che detengono all'estero prodotti finanziari, conti correnti e libretti di risparmio. Dal 2020 sono soggetti passivi, oltre alle persone fisiche,

anche gli enti non commerciali e le società semplici, residenti in Italia, che sono tenuti agli obblighi di dichiarazione per gli investimenti e le attività previsti dall'articolo 4 del decreto legge n. 167/1990 (c.d. monitoraggio fiscale).

L'imposta, calcolata sul valore dei prodotti finanziari e dovuta proporzionalmente alla quota di possesso e al periodo di detenzione, è pari al 2 per mille.

Per i conti correnti e i libretti di risparmio detenuti all'estero l'imposta è stabilita nella misura fissa di 34,20 euro per ciascun conto corrente o libretto di risparmio detenuti all'estero. L'imposta non è dovuta quando il valore medio di giacenza annuo risultante dagli estratti conto e dai libretti non è superiore a 5.000 euro. A tal fine occorre tener conto di tutti i conti o libretti detenuti all'estero dal contribuente presso lo stesso intermediario, a nulla rilevando il periodo di detenzione del rapporto durante l'anno. Se il contribuente possiede rapporti cointestati, al fine della determinazione del limite di 5.000 euro si tiene conto degli importi a lui riferibili pro quota.

Il valore dei prodotti finanziari è costituito dal valore di mercato, rilevato al termine di ciascun anno solare nel luogo in cui le stesse sono detenute, anche utilizzando la documentazione dell'intermediario estero di riferimento per le singole attività o dell'impresa di assicurazione estera. Se al 31 dicembre le attività non sono più possedute, si fa riferimento al valore di mercato rilevato al termine del periodo di possesso.

Per le attività finanziarie che hanno una quotazione nei mercati regolamentati deve essere utilizzato questo valore. Per le azioni, obbligazioni e altri titoli o strumenti finanziari non negoziati in mercati regolamentati e, comunque, nei casi in cui le attività finanziarie quotate siano state escluse dalla negoziazione, occorre far riferimento al valore nominale o, in mancanza, al valore di rimborso, anche se rideterminato ufficialmente.

Se il titolo ha sia il valore nominale sia quello di rimborso, la base imponibile è costituita dal valore nominale. Quando, invece, manca sia il valore nominale sia il valore di rimborso, la base imponibile è costituita dal valore di acquisto dei titoli.

Dall'imposta dovuta si detrae, fino a concorrenza del suo ammontare, un credito d'imposta pari all'ammontare dell'eventuale imposta patrimoniale versata nello Stato in cui i prodotti finanziari, i conti correnti e i libretti di risparmio sono detenuti. Il credito non può in ogni caso superare l'imposta dovuta in Italia.

Non spetta alcun credito d'imposta se con il Paese nel quale è detenuta l'attività finanziaria è in vigore una convenzione per evitare le doppie imposizioni (riguardante anche le imposte di natura patrimoniale) che prevede, per l'attività, l'imposizione esclusiva nel Paese di residenza del possessore. In questi casi, per le imposte patrimoniali eventualmente pagate all'estero può essere chiesto il rimborso all'Amministrazione fiscale del Paese in cui le suddette imposte sono state applicate nonostante le disposizioni convenzionali.

Pur essendo IVIE e IVAFE, imposte di natura patrimoniale a tutti gli effetti, nel disegno di legge di imposta sui grandi patrimoni non ne era prevista l'abrogazione. Ad ogni buon conto, l'efficacia di tali imposte è immediatamente evincibile dalle entrate che producono, assolutamente irrilevanti: dalle ultime dichiarazioni i cui dati sono disponibili (2018) hanno dichiarato patrimoni finanziari all'estero 173.300 individui, per un totale di soli 83 miliardi di euro.

La stessa Commissione europea, peraltro, quella che invoca annualmente la riforma del catasto, sottovaluta palesemente l'evasione fiscale derivante da patrimoni detenuti all'estero: in particolare, la Commissione ⁽¹⁴⁾ stima (e lo fa da molti anni) tra 70 e 100 miliardi di euro le attività finanziarie degli italiani nascoste all'estero, ed in circa 2 miliardi il gettito sottratto. Tale somma appare palesemente incongrua rispetto alla realtà: solo con i due scudi fiscali e la *voluntary disclosure* sono state regolarizzate attività pari a 340 miliardi di euro circa.

I patrimoni sottratti ad imposizione e nascosti all'estero sono, evidentemente, molto sottostimati dalla Commissione europea e dalle istituzioni nazionali e sovranazionale! Tuttavia, al contrario di quanto avviene con la fantomatica evasione dei proprietari immobiliari nazionali, di tale evasione non si parla mai.

Ad ogni buon conto, giacché anche in ambito fiscale vige una non condivisibile esterofilia, occorrerà riflettere sul fatto che nel 1990 ben 12 stati europei avevano una imposta patrimoniale annuale sul patrimonio netto; nel 2018, invece, solo quattro paesi in Europa

¹⁴ Ecopa Case, *Estimating International Tax Evasion by Individuals*, Taxation Papers 76, 2019, Directorate General Taxation and Customs Union, European Commission; PELLEGRINI, SANELLI e TOSTI, *What do external statistics tell us about undeclared assets held abroad and tax evasion?*, in *Questioni di Economia e Finanza*, Roma, 2016, e ALSTADSÆTER, NIELS e ZUCMAN, *Tax Evasion and Inequality*, Working Paper 23772, National Bureau of Economic Research, 2019.

– Francia, Norvegia, Spagna e Svizzera – applicano un tale imposta, con la Svizzera che ha un gettito tre volte maggiore di quello degli altri tre paesi. Fuori dall’Europa, hanno o hanno avuto una imposta patrimoniale pura Argentina, Bangladesh, Colombia, India (cancellata nel 2015), Indonesia (abolita nel 1985), Pakistan (reintrodotta nel 2013) e Sri Lanka (1959-1993)⁽¹⁵⁾. L’imposta patrimoniale francese, che comprendeva patrimonio finanziario ed immobiliare, dal 2018 è stata ridenominata e ridefinita solo con riferimento agli immobili.

7. Conclusioni

La maggior parte delle critiche pervenute, anche da fonte comunitarie nei confronti del sistema tributario italiano e dell’attuale trattamento degli immobili appaiono riferite alla presunta violazioni di principi economici e paradigmi teorici legati all’Irpef. Il mantenimento di regimi di vantaggio, di cedolari, di esclusioni dalla base imponibile, si dice, avrebbe snaturato il sistema tributario favorendo taluni a scapito di altri. E i favoriti, immancabilmente, vengono individuati nei proprietari immobiliari. A tale critica, intendiamo proporre da un lato una lettura alternativa dell’evoluzione normativa; dall’altro, focalizzare l’attenzione su altri fenomeni di favoritismi che sembrano, sotto il profilo economico, ben più rilevanti di quelli immobiliare.

Sotto il primo profilo, senza scomodare la diatriba tra kelsensiani e santiromaniani, osserviamo semplicemente che se un determinato assetto normativo non appare più congruo ad un modello teorico, molto più semplicemente è probabile che a dover essere cambiato sia il modello teorico, non la normativa.

Tentiamo di spiegarci con un esempio.

Nell’originario disegno del legislatore del 1971, venivano riconosciute deduzioni dal reddito a fronte di alcune spese ritenute essenziali e “meritevoli” di agevolazione: le spese mediche, ad esempio, o i contributi previdenziali. Nel 2020, 50 anni dopo, sono riconosciute agevolazioni per, ad esempio, le spese per badanti oppure le spese veterinarie. Nella società del 2020, con l’evoluzione demografica e sociale avvenuta nel nostro paese, possiamo seriamente ritenere che le spese per badanti o le spese per gli animali

¹⁵ CESifo Working Paper No. 8719, *Taxing Our Wealth*, Monaco, 2020.

domestici siano meno essenziali di quelle mediche, per i contribuenti? Riteniamo di no. Se lo scostamento dal modello teorico non è occasionale, frutto dell'efficace pressione di una lobby, ma è ancorato su una determinata evoluzione socio-economica del paese, è il modello teorico ad essere sbagliato, non il contrario.

Pensiamo all'oggetto principale di questo contributo: gli immobili. Il nostro paese è quello nel quale vi è la maggiore concentrazione di proprietà dell'abitazione principale nel mondo. Il fenomeno statunitense di persone costrette a vivere nei camper, o sudamericano delle bidonville è, in Italia, invero molto ridotto, data la diffusione della proprietà immobiliare. Tale fenomeno postula dei pro e dei contro, di tipo sociale, economico e tributario. Sotto il primo profilo, abbiamo una società meno mobile di altre. Per chi non possiede un immobile e deve vivere pagando un affitto, è relativamente indifferente vivere in un luogo o in un altro e quindi cercherà lavoro ovunque lo possa trovare. Chi possiede un immobile, sarà maggiormente incentivato a cercare lavoro in loco, anche a causa del differenziale dei costi della vita tra due luoghi, che non consente semplici arbitraggi.

È ovvio che tale situazione sarà vista come un disvalore dal sistema produttivo di un paese, che avrà meno disponibilità di forza lavoro e quindi, essendo più scarsa l'offerta, costi del personale più alti; ma in una visione generale, meno legata ad interessi individuabili, è probabilmente un plusvalore il fatto che nuove generazioni restino in territori con minori prospettive occupazionali, per contribuire comunque alla crescita economica locale.

Sotto il profilo della dinamica del lavoro, quindi, pur essendo concausa di una relativa inefficienza del mercato del lavoro, la diffusione della proprietà privata è, a nostro avviso, un vantaggio; sempre sotto il profilo sociale, è evidente che la maggiore disponibilità della proprietà dell'abitazione degli immobili, avrà un effetto di protezione familiare delle nuove generazioni: non i tristemente celebri "bamboccioni" evocati qualche ministro fa, ma semplicemente l'alleggerimento del sistema del welfare nazionale attraverso un welfare familiare: i figli vivono più a lungo in famiglia, hanno minori costi e minori esigenze, costano meno allo Stato ⁽¹⁶⁾.

¹⁶ La tesi sembrerebbe confermata dalla circostanza che nelle regioni ad alta densità imprenditoriali, ad esempio la Lombardia, le famiglie unipersonali - di per sé un ossimoro - sono ben il 34,5% del totale, mentre in Campania sono il 25,8 per cento ed in Puglia il 27,5 per cento. Le famiglie con figli, a prescindere dalla loro età, sono in Friuli meno del 30 per cento, in Campania e Puglia oltre il 40

Se gli scienziati delle finanze eurounitari avessero diretto le proprie analisi non solo a confermare delle tesi pregiudiziali, ma ad osservare la realtà, avrebbero potuto rilevare che, Stati Uniti in testa ma in tutto il mondo occidentale, la tradizionale “fuga” dei ragazzi dalle famiglie (che aveva indotto a ritenere quelli italiani dei bamboccioni) è fenomeno in costante de-crescita. La costante diminuzione dei salari conseguente alla globalizzazione dei mercati, ha infatti reso l’allungamento della permanenza in famiglia una necessità cogente. Il soggetto con occupazione precaria, occasionale, a basso valore aggiunto, riesce a mantenere anche un discreto tenore di vita se abita in famiglia. Se dovesse pagare un affitto, invece, finirebbe a pesare sul welfare.

Se la disponibilità dell’immobile di proprietà svolge indirettamente anche una funzione di welfare e supplisce ad una precisa esigenza sociale, il fatto che la sua esenzione dall’imposta personale non sia prevista da un modello teorico d’imposta di 50 anni fa dovrebbe lasciare il legislatore assolutamente indifferente. Sempre che, ovviamente, non si abbia esclusivamente a cuore il benessere delle imprese, penalizzate dalla scarsa mobilità e conseguente carenza di manodopera.

Sotto il profilo strettamente economico finanziario, poi, la diffusione della proprietà immobiliare rende gli italiani tra i più patrimonializzati del mondo. Ciò li ha posti relativamente al riparo della crisi del 2008, allorquando in altri paesi, la Francia, ad esempio, si assisteva quotidianamente al suicidio non degli imprenditori, ma degli operai che, perso il lavoro, non avevano praticamente mezzi di sussistenza, abitazioni per prime¹⁷. In Italia, considerato che le sole prime abitazioni sono 23.500.000, è invero più probabile che anche gli operai siano proprietari immobiliari ed abbiano almeno risolto il problema abitativo¹⁸. In effetti, solo il 18,4 per cento delle famiglie paga un affitto per la propria abitazione,

(Istat, Annuario statistico italiano 2020, Roma, 2020). Sono differenze rilevanti, aventi una loro giustificazione sociale e loro effetti economici di cui poco si tiene conto.

¹⁷ Pur in assenza di statistiche ufficiali, il Prof. Michel Debout stima in 750 i suicidi aggiuntivi dovuti alla crisi economica del 2008, rispetto all’incredibile numero totale di oltre 10.500 suicidi annui ordinari, ed in oltre 10.500 i maggiori tentativi dovuti alla crisi. Cfr. https://www.lemonde.fr/societe/article/2012/02/07/la-hausse-des-suicides-lies-a-la-crise-une-realite-ignoree_1639939_3224.html

¹⁸ Sempre che, ovviamente, le imposte su tale bene immobile non costituiscano un carico superiore alle loro possibilità.

con percentuali minori al sud e massime nel nord est, intendendo per famiglie anche quelle costituite da un solo individuo. Mentre delle restanti famiglie, proprietarie di immobili, il 20 per cento circa paga un mutuo¹⁹.

Sempre sotto il profilo economico, chi propugna l'ulteriore incremento della tassazione immobiliare dimentica che quella edilizia, piaccia o meno, è la principale attività economica del paese. L'unica misura economica recente che ha ridato un pò di respiro all'economia è il (seppur farraginoso) meccanismo del bonus del 110 per cento. Per il resto, il mercato delle costruzioni, finalmente in lenta ripresa nel 2019 dopo i lunghi effetti della crisi del 2008, sarebbe sicuramente influenzato dall'aggravio fiscale che si dovesse riflettere su di essi.

Sotto il profilo strettamente giuridico, poi, riteniamo che l'incremento palese (attraverso l'eliminazione di deduzioni, di cedolari o l'introduzione di nuove imposte) o occulto (attraverso l'aumento della base imponibile catastale) della tassazione sugli immobili costituirebbe al contempo violazione del precetto costituzionale dell'art. 47 Cost. nonché del principio di uguaglianza: il risparmio destinato alla proprietà immobiliare sarebbe colpito da imposta reddituale e patrimoniale, mentre quello finanziario sarebbe assoggettato, in misura minima e proporzionale, solo ad aliquota reddituale.

¹⁹ ISTAT, Indagine sulla spesa delle famiglie, 2020.