



R.ETE.
IMPRESE ITALIA

Camera dei Deputati

VI Commissione

Finanze

A.C. 1429

Istituzione dell'imposta municipale sugli immobili (nuova IMU)

Audizione

Roma, 9 luglio 2019

Ringrazio a nome di R.E TE. Imprese Italia il Signor Presidente e gli onorevoli Deputati per l'opportunità che ci viene offerta di intervenire su una materia tanto delicata quale quella di riforma, semplificazione e razionalizzazione delle principali imposte locali comunali nella auspicabile direzione di pervenire alla definizione di una sintetica "*local tax*" misurabile ed agevolmente confrontabile, anche in un contesto di *amministrazione trasparente*.

Si tratta di una tematica assolutamente rilevante per le imprese che rappresentiamo, che non può essere affrontata unicamente in chiave di razionalizzazione dell'attuale meccanismo applicativo delle citate imposte, ma all'interno di un complessivo piano di riforma del sistema di determinazione ed unificazione delle basi imponibili.

Nel dettaglio, il presente intervento affronterà brevemente, senza presunzione di completezza, i seguenti temi:

1. le imposte vigenti e l'attuale parametro di riferimento rappresentato dalla rendita catastale;
2. una possibile attività di revisione del sistema estimativo di valore catastale in chiave di equità sostanziale e di invarianza di gettito;
3. le soluzioni tecniche innovative contenute nella Proposta di legge rispetto al vigente quadro di riferimento normativo.

Le motivazioni che spingono R.E TE. Imprese Italia ad essere parte integrante del processo di riforma della fiscalità locale risiedono nel duplice profilo che le imprese che rappresentiamo assumono in veste di cittadini titolari di diritto di proprietà o altro diritto reale su immobili soggetti ad imposte patrimoniali locali e di operatori economici titolari di beni immobili strumentali rientranti nell'ambito oggettivo di applicazione delle medesime imposte.

L'interesse da parte del mondo delle imprese appare ulteriormente giustificato se si considerano i pesi e l'incidenza che i menzionati tributi assumono all'interno del sistema di tassazione dei fabbricati.

Il settore immobiliare nel nostro Paese è gravato, infatti, da un macigno fiscale, soprattutto di tipo patrimoniale, che colpisce tutte le tipologie di immobili: da quelli

locati (abitazioni, negozi, uffici) a quelli che non si riescono neppure ad affittare; alle case di villeggiatura come pure a quelle ereditate e lasciate deperire per mancanza di risorse. Ma soprattutto, per l'attività di rappresentanza della piccola imprese svolta da R.E TE. Imprese Italia, colpiscono gli immobili produttivi di reddito d'impresa che già danno un loro contributo, in termini di gettito, in quanto concorrono alla determinazione del reddito imponibile. Questa situazione determina conseguenze pesanti per la nostra economia, contribuendo ad ingenerare un progressivo senso d'impoverimento delle famiglie, comprimendo la spesa per consumi e servizi e condizionando l'occupazione con inevitabili ricadute negative sul PIL.

In particolare, come si legge nell'Indagine conoscitiva *“Per una riforma della fiscalità immobiliare: equità, semplificazione e rilancio del settore”*¹, la tassazione immobiliare nel 2018 si può stimare in circa 40 miliardi di euro. Le imposte di natura patrimoniale (IMU e TASI) pesano per il 49%!

Se gli stessi dati si confrontano con gli omologhi, evidenziati nella *“Nota metodologica per la determinazione della Capacità fiscale dei comuni delle Regioni a statuto ordinario”*², si può constatare che tra le principali voci di entrata riferibili alla categoria imposte dei Comuni, l'IMU rappresenta il 29,24% e la tassa sui servizi indivisibili (TASI) rappresenta l'11,70% del totale entrate tributarie.

Il peso delle imposte patrimoniali in esame impone, come anticipato, una seria riflessione in ordine alla possibile riconfigurazione della base imponibile e ad una necessaria rimodulazione delle aliquote.

A tale riguardo, va osservato che la base imponibile corrisponde al valore catastale, ottenuto moltiplicando la rendita per specifici coefficienti univoci su base nazionale.

La rendita catastale, nella sua attuale configurazione, presenta carattere fortemente anelastico e basato su variabili d'estimo calcolate in periodi molto risalenti. Nel caso, per esempio, degli immobili destinati ad uso abitativo la rendita è determinata dalla tariffa d'estimo della specifica classe e categoria in cui è stata classata *ab origine*,

¹ Testo presentato nel corso dell'Audizione del Direttore dell'Agenzia delle Entrate del 20 marzo 2019, presso la Commissione bicamerale per la vigilanza dell'Anagrafe tributaria.

² Nota metodologica pubblicata nel Supplemento Ordinario n. 56 alla G.U. n. 280 del 30 novembre 2017.

moltiplicata per il dato della consistenza corrispondente al numero di vani che compongono la stessa unità immobiliare. Un sistema complesso e difficile da aggiornare senza l'attuazione di un processo particolarmente gravoso sotto il profilo finanziario ed organizzativo che richiede il necessario coinvolgimento di diversi attori istituzionali.

Un primo tentativo di revisione generalizzata delle rendite fu adottato nei primi anni '90 per individuare il valore catastale corrispondente a ciascuna rendita. Data la difficoltà di gestire un corretto processo metodologico di stima, si è seguita la strada più breve di introdurre specifici coefficienti moltiplicativi delle rendite preesistenti sulla base di un criterio logico che considerava il coefficiente come l'equivalente del reciproco del tasso di "rendimento netto" medio nazionale per le diverse categorie (catastali) di immobili.

Nel senso delineato si pervenne, per il calcolo del valore catastale, ad individuare un moltiplicatore di 100 per le abitazioni (corrispondente ad un rendimento dell'1%), le pertinenze e altri locali, di 50 per gli uffici e le unità immobiliari delle categorie del gruppo catastale D (corrispondente ad un rendimento dell'2%), e di 34 per i negozi e le unità delle categorie del gruppo catastale E (corrispondente ad un rendimento del 3% circa). In buona sostanza, fermi restando i valori di rendita, un eventuale incremento del coefficiente moltiplicativo avrebbe dovuto esprimere e significare una riduzione del rendimento netto perpetuo del cespite medesimo.

Se questa relazione ha mosso la scelta introduttiva dei primi indicatori ne sarebbe dovuta derivare una riduzione degli stessi calcolati univocamente su base nazionale in fase di diminuzione del valore di rendimento a livello territoriale degli immobili e, al contrario, un incremento di valore degli stessi in caso di incremento del valore di rendimento netto.

In realtà, gli interventi successivi sui coefficienti moltiplicativi, sono avvenuti prevalentemente e/o esclusivamente per immediate esigenze di gettito da parte delle diverse amministrazioni pubbliche, senza tener conto del retrostante andamento del mercato immobiliare e partendo dall'assunto, non univocamente dimostrabile, di un sostanziale allineamento dei nuovi valori catastali stimati ad una soglia mediamente inferiore rispetto al corrispondente valore di mercato degli stessi. Tali

interventi hanno, conseguentemente, determinato una profonda distonia rispetto al criterio logico su cui gli stessi in origine erano basati non tenendo minimamente conto del grave andamento declinante del mercato immobiliare registrato negli ultimi anni.

In tal senso R.E TE. Imprese Italia ritiene che sia opportuna una revisione dei valori di rendita a partire da stime econometriche basate su variabili più solide e stabili nel tempo rispetto alle tariffe d'estimo e obiettivamente riscontrabili, come la superficie degli immobili medesimi oltre ad una effettiva valorizzazione di caratteristiche evidenti di struttura e di posizionamento geografico degli stessi cespiti. Il valore dovrebbe, inoltre, essere determinato con il medesimo processo metodologico a partire dai dati relativi ai contratti di compravendita disponibili presso l'Anagrafe Tributaria. Questa dovrebbe essere la sfida nel prossimo futuro. Una sfida che potrà e dovrà essere affrontata con il fondamentale contributo di tutte le parti sociali.

Il grande lavoro di recupero di dati qualitativamente più affidabili e di correlata attività di aggiornamento delle planimetrie depositate in Catasto - frutto d'integrazione dei diversi archivi dell'Anagrafe Tributaria - operato negli ultimi anni dall'Agenzia del Territorio e dall'Agenzia delle Entrate, potrebbe consentire questo tipo di profonda revisione delle rendite con l'obiettivo di una complessiva invarianza di gettito ma con una contestuale rimodulazione dei valori catastali improntata a restituire al sistema fiscale nel suo complesso maggiore equità e trasparenza anche in relazione alle peculiarità del territorio.

Peraltro, iniquità che risulta massimizzata proprio in relazione agli immobili strumentali delle imprese soggette più delle abitazioni alla volatilità dei prezzi di vendita. Il valore degli immobili strumentali delle imprese, infatti, risulta più soggetto alle fluttuazioni dovute al ciclo economico oltre che all'andamento del mercato immobiliare. Nei periodi di stagnazione o di recessione dell'economia, l'eccessiva offerta degli immobili strumentali rispetto alla domanda degli stessi, con l'attuale sistema di valutazione, determina la tassazione di valori immobiliari inesistenti, conferendo il colpo di grazia ad imprese già provate dalla crisi economica.

Fatte queste premesse, è possibile affrontare il tema odierno più immediato in ordine agli elementi strutturali delle imposte e le soluzioni innovative che s'intendono conseguire attraverso la Proposta di legge in esame.

Il testo normativo recepisce istanze già più volte rappresentate da R.E TE. Imprese Italia. La tassazione patrimoniale, con IMU e TASI – nonostante l'eliminazione dell'imposizione sulla "prima casa" – rappresenta un carico fiscale di quasi il 150% più alto rispetto a quello che era dato dall'ICI, in vigore fino al 2011.

In questo scenario dovrebbero essere introdotte, nel nostro sistema fiscale, alcune misure specifiche finalizzate ad attenuare, quantomeno, l'imposizione locale sugli immobili e questo obiettivo potrebbe essere raggiunto introducendo un'unica imposta comunale sugli immobili – la "local tax" – che includa tutti gli attuali tributi locali gravanti sugli stessi e che sia totalmente deducibile per gli immobili strumentali delle imprese, come già previsto per alcuni tributi locali.

Ad oggi, la tassazione immobiliare comunale presenta un quadro complesso a causa del sovrapporsi di numerosi interventi normativi. In tal senso è, certamente, auspicabile ricondurre la relativa disciplina a un testo normativo unico.

In particolare, per quanto riguarda la disciplina dell'imposta municipale propria (IMU) e quella del tributo per i servizi indivisibili (TASI), la stratificazione normativa degli ultimi anni ha portato ad una sostanziale sovrapposibilità delle due imposte, con riferimento sia alla base imponibile sia ai soggetti passivi.

La Proposta di legge in esame - che istituisce la l'"imposta municipale sugli immobili (nuova IMU)" e sostituisce l'imposta municipale propria (IMU) ed il tributo per i servizi indivisibili (TASI) - può costituire una prima risposta, dunque, alle richieste di R.E TE. Imprese Italia di riformare, complessivamente, l'imposizione immobiliare comunale, con l'obiettivo di pervenire ad una unica tassa sugli immobili, al fine di semplificare gli adempimenti tributari a carico dei contribuenti.

Per quanto riguarda il presupposto d'imposta, non si rileva alcuna criticità. La Proposta di legge riprende la disciplina già vigente per l'IMU, cioè il possesso di immobili (intendendo per possessori di immobili, il proprietario ovvero il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi o superficie), ad esclusione

dell'abitazione principale, salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9.

In relazione alla determinazione delle base imponibile, salvo quanto esplicitato in premessa, non emergono particolari criticità. La nuova disciplina riprende gli stessi parametri già previsti dalla normativa attuale, ossia il valore catastale degli immobili calcolato nel modo già ampiamente descritto. Si evidenzia che per quanto riguarda la determinazione del valore dei beni in locazione finanziaria non viene, comunque, richiamata la possibilità di determinare il valore del fabbricato sulla base della rendita proposta disciplinata dall'articolo 5, comma 3, del D.Lgs. n. 504 del 1992.

Deve esprimersi una valutazione positiva per quanto riguarda la disciplina delle aliquote, dettata dall'articolo 5 della Proposta di legge. Ed infatti, benché sia confermata l'aliquota di base per l'abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9, e per le relative pertinenze, allo 0,4 per cento, e per gli immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali ad uso strumentale, allo 0,76 per cento, la nuova IMU consente ai Comuni di diminuire le predette aliquote fino al completo azzeramento.

Deve, invece, evidenziarsi una criticità per quanto riguarda i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita (i cosiddetti "beni merce"). Ed infatti, la disciplina attuale prevede l'esenzione dall'IMU e l'assoggettamento a TASI, sino al 2021, degli stessi nella misura dell'0,1% con possibilità di incremento sino al 0,33%. La Proposta di legge, invece, è peggiorativa in quanto assoggetterebbe i predetti immobili alla nuova IMU nella misura dell'0,1% senza tener conto dell'esenzione che gli stessi avrebbero in vigore dell'attuale imposizione disciplinata a decorrere dal 2022 (articolo 7-bis del D.L. n. 34 del 2019).

Per quanto riguarda, poi, la manovrabilità dell'imposta da parte dei Comuni e la previsione di particolari fattispecie di esenzione, la nuova IMU riprende integralmente la disciplina vigente e, conseguentemente, sotto questi profili, non emergono elementi di novità. Si evidenzia che in caso di immobili distrutti o inagibili la norma proposta prevede l'abbattimento della base imponibile nella misura del 50%. Nulla viene previsto nella Proposta di legge in merito agli immobili interessati da calamità naturali che, ad oggi, in singoli provvedimenti emanati a seguito di tali

eventi, vengono esentati ai fini IMU e TASI. Si auspica che analoga previsione venga inserita, a regime, ai fini della nuova IMU. In ogni caso vanno mantenute le esenzioni ad oggi previste per le calamità naturali che hanno interessato negli ultimi anni il territorio nazionale (Sisma Abruzzo, Sisma Emilia, Sisma Italia Centrale, Sisma Ischia, eccetera).

Anche in merito all'applicazione dell'imposta ed ai versamenti non si riscontrano novità rispetto alla disciplina attuale. Va evidenziato, comunque, che sarebbe opportuno riconoscere come regolarmente eseguiti i versamenti effettuati da un contitolare anche per conto degli altri pur in assenza di formale previsione in tal senso nel regolamento comunale. Sarebbe, inoltre, necessario prevedere regole uniformi per determinare il versamento minimo in caso di più immobili presenti nel medesimo Comune o di più contitolari. Va chiarito, cioè, che il limite minimo deve essere valutato con riferimento al tributo complessivamente dovuto (acconto più saldo e in relazione a tutti gli immobili posseduti nel Comune) dal soggetto titolare dell'obbligazione tributaria.

Deve, tuttavia, rilevarsi favorevolmente la disposizione secondo la quale, a decorrere dal 2021, i Comuni devono rendere disponibili ai contribuenti i modelli di pagamento precompilati ovvero inviare i modelli stessi ai contribuenti medesimi per il pagamento delle imposte immobiliari locali. Tale previsione normativa - che risponde alle richieste avanzate, in tal senso, da R.E TE. Imprese Italia - comporterebbe una semplificazione del rapporto degli enti locali con i cittadini ed una riduzione degli adempimenti per contribuenti ed intermediari.

Per quanto riguarda il termine di presentazione della dichiarazione della nuova IMU, l'articolo 8, comma 8, della Proposta di legge non tiene conto delle modifiche intervenute con il D.L. n. 34/2019 (articolo 3-ter), che sposta al 31 dicembre la relativa scadenza.

Con riferimento alla deducibilità della nuova imposta ai fini delle imposte sui redditi, la nuova IMU necessita di coordinamento con le più recenti disposizioni in materia al fine di non determinare effetti peggiorativi rispetto alla disciplina attuale, recentemente modificata dal "Decreto Crescita" all'interno del quale sono state recepite importanti richieste di R.E TE. Imprese Italia.

Nello specifico, ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni, la Proposta di legge prevede la deducibilità della nuova IMU relativa agli immobili strumentali nella misura del 60 per cento.

A tale riguardo va evidenziato che con il citato "Decreto Crescita" è stata introdotta, a regime, a decorrere dal 2023, la totale deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali, ai fini delle imposte sui redditi.

Per i periodi di imposta dal 2019 al 2022, invece, lo stesso Decreto ha previsto una deducibilità parziale con le seguenti modalità:

- per il periodo di imposta 2019, la percentuale di deduzione sarà pari al **50%**;
- per i periodi di imposta 2020 e 2021, la percentuale di deduzione sarà pari al **60%**;
- per il periodo di imposta 2022, la percentuale di deduzione sarà pari al **70%**.

La lettura integrata della novella e delle disposizioni vigenti consentirebbe un'anticipazione della deduzione al 60% relativamente al periodo 2019 della nuova IMU. Andrebbe, inoltre garantita - coordinando il testo dell'articolo 9 della Proposta di legge con l'articolo 3 del D.L. 34 del 2019 - l'integrale deducibilità della nuova IMU entro il 2023 (come attualmente previsto per l'IMU). R.E TE. Imprese Italia auspica un'anticipazione dell'entrata in vigore della totale deducibilità della nuova IMU anche considerando che l'attuale TASI (assorbita nella nuova IMU) è totalmente deducibile sia ai fini delle imposte dirette sia ai fini dell'IRAP.

È auspicabile, inoltre, nel rispetto dei saldi di finanziamento della spesa a livello locale, pervenire alla piena deducibilità dell'imposta anche ai fini dell'IRAP, diversamente da come previsto dalla normativa vigente e confermato dalla Proposta di legge in esame.

In conclusione, R.E TE. Imprese Italia considera la presente Proposta di legge come un primo passo verso un cammino di riforma che deve condurre ad una fiscalità locale più semplice, trasparente ed improntata alla equità ed al rispetto del principio

di capacità contributiva dei cittadini con particolare attenzione a non gravare ulteriormente sul delicato equilibrio finanziario delle imprese che rappresenta.