

**VI COMMISSIONE FINANZE  
CAMERA DEI DEPUTATI**

**Audizione informale di Confedilizia  
nell'ambito dell'esame della proposta di legge C. 1429, recante  
"Istituzione dell'imposta municipale sugli immobili (nuova IMU)"**

**Roma, 3 luglio 2019**

## Considerazioni generali

Nella relazione di accompagnamento alla proposta di legge n. 1429 – intitolata “Istituzione dell'imposta municipale sugli immobili (nuova IMU)” – si legge che occorre **“riformare complessivamente l'imposizione immobiliare comunale** nell'ottica di semplificarla, unificando l'IMU e la TASI in una sola imposta dal momento che, come si è visto, attualmente condividono la medesima base imponibile”.

Per realizzare tale obiettivo, i principii individuati dai proponenti sono i seguenti: “la tendenziale invarianza di gettito, che deve tenere conto anche dell'innalzamento della percentuale di deducibilità introdotta dal disegno di legge di bilancio; la necessità di definire a regime l'aliquota massima al 10,6 per mille: in considerazione del fatto che attualmente circa 1.000 comuni applicano la maggiorazione dello 0,80 per mille con riferimento alla TASI, occorre dunque individuare soluzioni condivise con le amministrazioni locali che, non sottraendo risorse ai comuni e al contempo non innalzando la pressione fiscale sui contribuenti, stabiliscano la misura dell'imposta a regime, eliminando situazioni transitorie che si trascinano di anno in anno generando disparità di trattamento sia fra le amministrazioni che fra i contribuenti; una semplificazione del rapporto degli enti locali con i cittadini, che consenta a tutti i comuni di inviare ai contribuenti un bollettino precompilato per il pagamento delle imposte immobiliari locali; la semplificazione anche delle delibere comunali in materia di imposte immobiliari, con lo scopo di predisporre un modello uniforme e semplificato di delibera in materia di tassazione immobiliare locale, che faciliti l'azione degli amministratori e, al contempo, consenta al Ministero dell'economia e delle finanze di raccogliere e catalogare uniformemente i dati provenienti dai comuni, con finalità ricognitive e informative”. I proponenti aggiungono poi: “Riteniamo che la discussione della presente proposta di legge possa consentire a tutti i portatori di interessi – Governo, enti locali, contribuenti, associazioni, eccetera – di contribuire attivamente al dibattito e di approfondire aspetti particolarmente critici o rilevanti, permettendo la correzione, la riformulazione o l'integrazione delle singole disposizioni contenute nel testo”.

Confedilizia – nel prendere favorevolmente atto dell'intenzione dei proponenti di accogliere contributi critici – esprime l'avviso che, **a distanza di otto anni dall'introduzione dell'IMU sperimentale attraverso la “manovra Monti” (alla quale si è poi affiancata la TASI), qualsiasi intervento sulla disciplina dell'imposizione locale sugli immobili dovrebbe avere caratteri di incisività, da un lato dal punto di vista della riduzione del carico di tassazione, dall'altro sul piano dell'eliminazione di palesi iniquità che caratterizzano l'attuale normativa. A giudizio della Confederazione, tali caratteri di incisività sono del tutto assenti dalla proposta di legge n.**

**1429 che, anzi, per alcuni aspetti si appalesa come addirittura peggiorativa rispetto all’attuale regime.**

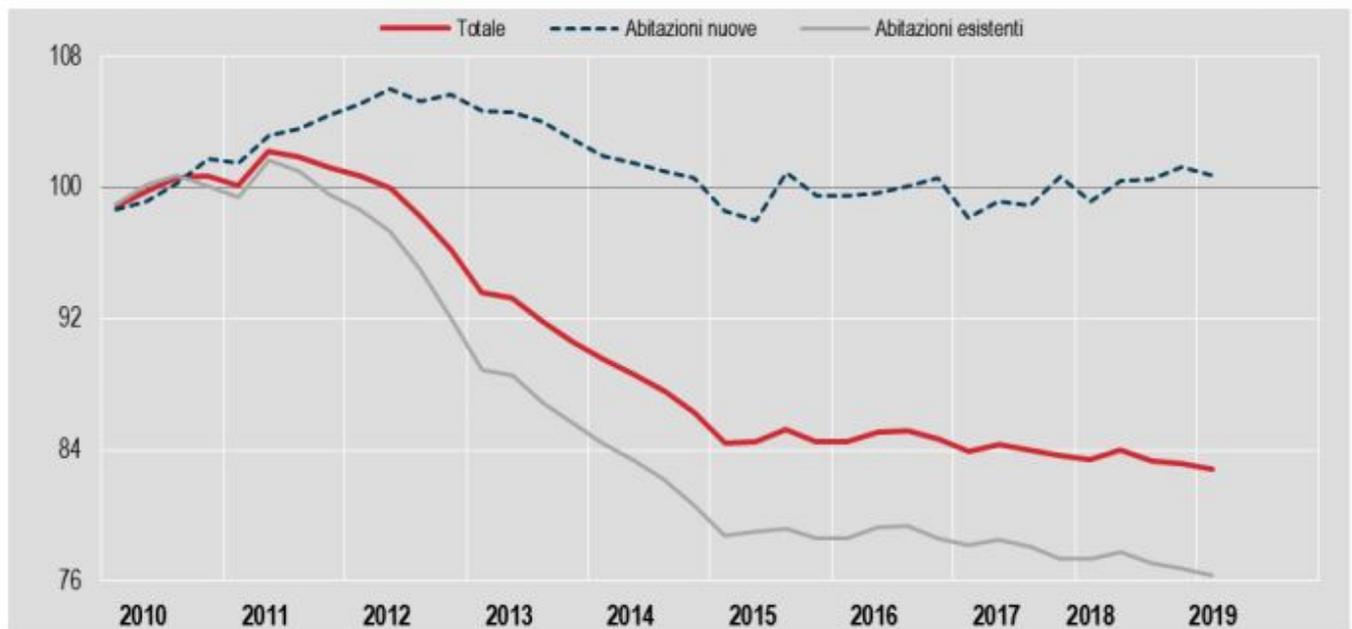
D’altra parte, anche le semplificazioni proposte non sono tali da giustificare un intervento legislativo: la mera sostituzione di due codici tributi con un solo nel modello di versamento, in specie, non rappresenta un particolare miglioramento, trattandosi di adempimento ormai acquisito nella pratica. Più in generale, è lo stesso *dosier* del **Servizio Studi della Camera** a notare che “la proposta non innova significativamente l’attuale disciplina positiva dei vigenti tributi”.

### La conferma dei “moltiplicatori Monti”

L’ultima rilevazione Istat sull’andamento dei prezzi delle case – diffusa ieri, 2 luglio – conferma lo stato di crisi del mercato immobiliare italiano, unico in Europa a soffrire. Rispetto al 2010, i prezzi delle abitazioni esistenti risultano in calo – secondo l’Istituto di statistica – del 23,7 per cento.

**FIGURA 1. INDICI DEI PREZZI DELLE ABITAZIONI NUOVE ED ESISTENTI (IPAB)**

I trimestre 2010 - I trimestre 2019 (base 2010=100) (a) (b)



(a) La scelta del 2010 come anno base è da ricondursi esclusivamente a ragioni grafiche.

(b) I dati del primo trimestre 2019 sono provvisori.

La realtà, peraltro, è ancora più grave: in molte zone d’Italia si registrano diminuzioni superiori e non si contano i casi di valori azzerati per effetto dell’assenza di compratori disposti ad acquistare.

In questa situazione, ci si attenderebbe – particolarmente da una maggioranza e da un Governo che non hanno nascosto le loro forti critiche nei confronti delle politiche attuate con la manovra “Salva Italia” varata nel 2011 dal Governo Monti, ma anche da un’opposizione responsabile – l’inizio di un’opera di demolizione della patrimoniale immobiliare che costituiva massima parte di quella manovra e che, nonostante il dichiarato carattere “sperimentale” della stessa, è tuttora in essere (salvo l’eliminazione, operata – con qualche eccezione – nel periodo del Governo Renzi, della componente riguardante l’abitazione principale): 21 miliardi di euro l’anno, 150 dal 2012 a oggi. Si tratterebbe – oltre che di una misura di equità – di un modo per favorire una ripresa dei consumi e delle mille attività economiche collegate all’edilizia, con riflessi positivi sull’occupazione.

Senonché, la proposta di legge n. 1429 conferma nella loro totalità i moltiplicatori catastali che la manovra Monti aumentò da un giorno all’altro in misura rilevantissima al fine di determinare la quasi triplicazione della tassazione patrimoniale sugli immobili. E lo fa, oltretutto, nonostante un contesto di mercato che – come sopra segnalato – ha visto ridursi in media di quasi il 25% il prezzo delle abitazioni rispetto al periodo pre-IMU e almeno in altrettanta misura quello degli altri immobili.

### **L’eliminazione di ogni riferimento ai servizi**

Confedilizia auspica da tempo la sostituzione degli attuali tributi locali (in particolare IMU e TASI, ma senza dimenticare la TARI) con un unico tributo, fondato sul principio del beneficio. Un’imposizione locale moderna, infatti, dovrebbe basarsi sul rapporto con il territorio e quindi con i servizi forniti dall’ente locale al cittadino-contribuente. E una vera tassa sui servizi dovrebbe realizzare un effettivo, e controllabile, collegamento fra tributo versato dal contribuente e quantità e qualità dei servizi ricevuti dallo stesso contribuente.

Un primo, importante mattone nella costruzione di un moderno tributo collegato ai servizi è stato realizzato con l’introduzione della TASI, il cui presupposto impositivo è il possesso o la detenzione, a qualsiasi titolo, di fabbricati e di aree edificabili.

Per tale tributo, la legge impone ai Comuni di stabilire con **regolamento**, fra l’altro, “l’individuazione dei servizi indivisibili e l’indicazione analitica, per ciascuno di tali servizi, dei relativi costi alla cui copertura la TASI è diretta”.

Si tratta – come è evidente – di **garanzie importantissime per il cittadino-contribuente**, per la prima volta messo dalla legge nelle condizioni di controllare

l'operato dell'amministrazione comunale, in particolare sotto il profilo dell'utilizzo delle risorse riscosse tramite il prelievo tributario.

**Ebbene, la proposta di legge n. 1429, nel procedere all'eliminazione della TASI, omette di recuperarne la fondamentale tutela a garanzia dei contribuenti consistente, appunto, nell'obbligo per i Comuni di approvare con regolamento l'individuazione dei servizi indivisibili e l'indicazione analitica, per ciascuno di essi, dei relativi costi alla cui copertura il tributo è diretto.**

Tale scelta, peraltro, si presenta come in evidente e **netta contraddizione** con una recentissima dichiarazione di un autorevole esponente del Governo, il Sottosegretario al Ministero dell'economia e delle finanze **Massimo Bitonci**, il quale – in un'intervista al quotidiano *La Verità* del 24 giugno scorso – ha detto, riferendosi alla proposta di legge in esame, che il nuovo tributo “dev'essere una vera tassa sui servizi, non una tassa sul patrimonio: dev'essere chiaro”.

La “nuova IMU”, così come strutturata nella proposta in esame, si confermerebbe invece la patrimoniale che è già e perderebbe – come visto – l'unica componente legata ai servizi attualmente presente nella tassazione comunale.

Inoltre, l'eliminazione della TASI si risolverebbe anche in aumento di tassazione in capo ai proprietari. La legge che la istituisce, infatti, prevede che, nel caso in cui l'unità immobiliare sia occupata da un soggetto diverso dal titolare del diritto reale sulla stessa, l'occupante versi la TASI in una misura, stabilita dal Comune, compresa fra il 10 e il 30 per cento dell'ammontare complessivo.

Del resto, un moderno tributo sui servizi dovrebbe essere a carico del fruitore di tali servizi e quindi – nel caso dell'imposizione fondata sul cespite immobiliare – dell'utente dell'immobile, e cioè di chi lo occupa (in caso di locazione, dunque, dell'inquilino).

Solo in questo modo può aversi, soprattutto sul fronte della spesa, quella responsabilizzazione degli enti locali che è connaturata a qualsiasi forma di reale federalismo. Una responsabilizzazione che avrebbe effetti anche sull'azione dei Governi nazionali. I quali – per restare al settore immobiliare – non avrebbero più la possibilità di realizzare con disinvoltura operazioni come quella attuata con la citata “manovra Monti” del 2011, quando è stato sufficiente disporre l'aumento da 100 a 160 di un semplice moltiplicatore per determinare la triplicazione della tassazione sulle case e, per effetto di essa, la distruzione del settore immobiliare e dei mille altri ad esso collegati.

**Qualsiasi ipotesi di nuovo tributo sostitutivo delle attuali IMU e TASI, pertanto, dovrebbe – a giudizio di Confedilizia – prevedere i citati obblighi di trasparenza in capo ai Comuni e una significativa componente del prelievo a carico degli occupanti degli immobili.**

#### **La conferma della tassazione dei negozi sfitti**

Desti grande sorpresa notare che una proposta di legge di iniziativa del Gruppo della Lega non contempli una misura a più riprese annunciata dal Vicepresidente del Consiglio **Matteo Salvini**: quella di esentare dall'Imu i locali commerciali non utilizzati per via dell'impossibilità di reperire operatori economici interessati ad impiantare negli stessi un'attività. Misura che mira ad evitare ai proprietari interessati – oltre al danno della mancata redditività del bene e del pagamento delle spese ordinarie e straordinarie – anche la beffa dell'obbligo di versare le imposte al Comune.

#### **La conferma della tassazione dei fabbricati inagibili o inabitabili**

La proposta di legge non elimina l'assoggettamento a tassazione degli immobili "inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati", confermando la mera riduzione al 50 per cento della base imponibile.

Qualsiasi intervento normativo sulla disciplina IMU-TASI dovrebbe prevedere l'eliminazione di una forma di imposizione patrimoniale particolarmente iniqua come quella che colpisce immobili che non hanno – neppure astrattamente – la possibilità di generare un qualsiasi reddito in capo al proprietario.

Oltre a rappresentare un'elementare misura di civiltà, l'eliminazione di tale tassazione contribuirebbe anche a mitigare un fenomeno che si verifica ormai da alcuni anni in Italia, consistente nella volontaria riduzione in ruderi degli immobili, da parte dei proprietari, finalizzata ad evitare il pagamento delle imposte patrimoniali.

Nel 2017, il numero delle "unità collabenti" – vale a dire, appunto, degli immobili ridotti in ruderi a causa del loro accentuato livello di degrado, inquadrati nella categoria catastale F2 – è cresciuto del 9,8% rispetto al 2016. Ma il dato più significativo è quello che mette a confronto il periodo pre e post IMU: rispetto al 2011, gli immobili ridotti alla condizione di ruderi sono quasi raddoppiati, essendo aumentati dell'87,2%: da 278.121 a 520.591 (+242.470).

## La conferma della discriminazione delle unità immobiliari A/1, A/8 e A/9

L'articolo 2, comma 1, prevede che il presupposto della “nuova IMU” sia costituito dal possesso di immobili, aggiungendo che il possesso di un'**abitazione principale** o assimilata non costituisce presupposto dell'imposta, “salvo che si tratti di un'unità abitativa classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9”.

Dal canto suo, l'articolo 4, comma 4, lettera c), esclude le unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 dalla riduzione del 50 per cento della base imponibile prevista per le **unità immobiliari concesse in comodato** dal soggetto passivo ai parenti in linea retta entro il primo grado che le utilizzano come abitazione principale, a condizione che il contratto sia registrato e che il comodante possieda un solo immobile in Italia e risieda anagraficamente nonché dimori abitualmente nello stesso comune in cui è situato l'immobile concesso in comodato.

Con riferimento alle due ipotesi considerate, deve in primo luogo porsi il problema dell'opportunità, o meno, di discriminare determinate categorie di abitazioni rispetto ad altre. Se la scelta è quella di esentare da imposizione l'abitazione principale (primo caso) e di favorire la messa a disposizione di unità immobiliari fra parenti prossimi (secondo caso), non si vedono ragioni per derogare a tale impostazione per alcune tipologie di immobili.

In ogni caso, anche a voler ammettere la giustezza di tale impostazione, il criterio utilizzato – in essere ormai da molti anni – non è assolutamente tale da garantire una selezione degli immobili di maggior pregio.

In particolare, quanto alle unità immobiliari accatastate in A/1 (“Abitazioni di tipo signorile”), se si consultano i dati dell'Agenzia delle entrate relativi a tutti i capoluoghi di provincia, ci si accorge che le unità immobiliari di questa categoria catastale hanno in Italia una **distribuzione del tutto disomogenea**, a dimostrazione del fatto che il classamento catastale dà una rappresentazione contraddittoria della realtà. Vi sono infatti intere province nel cui territorio gli immobili di categoria A/1 si contano in poche (o nessuna) unità (Oristano = 0; Potenza = 4; Teramo = 6) e altre dove sono addirittura migliaia (Genova = 4.515; Firenze = 3.681), ma senza proporzioni coerenti (ad esempio, 3.249 a Milano, ben 1.266 in meno rispetto a Genova e meno anche rispetto a Firenze, due province di gran lunga inferiori per dimensione e numero di abitanti).

Si tratta, inoltre, di un criterio che – in particolare per le abitazioni in A/1 – è tale addirittura da violare il principio della **riserva di legge** di cui all'articolo 23 della Co-

stituzione. Ciò, in quanto l'inquadramento in tale categoria catastale – in assenza di riferimenti normativi – è determinato dalle decisioni dell'Agenzia delle entrate, per di più agevolate dalle attività di riclassamento massive operate anche su sollecitazione dei Comuni.

Qualora, dunque, si intendesse mantenere – come Confedilizia non ritiene opportuno – una distinzione nella tassazione sulla base del pregio degli immobili, occorrerebbe affidarsi a criteri oggettivi, ad esempio prendendo le mosse dal decreto ministeriale 2 agosto 1969 (che indicava le “caratteristiche delle abitazioni di lusso”), di cui potrebbero essere aggiornati i parametri.

### **La diversificazione delle aliquote e il trattamento degli immobili sfitti**

Del tutto discutibile è la previsione (art. 6, comma 4) di consentire al Comune di differenziare l'aliquota in relazione ai fabbricati a disposizione per i quali non risultino registrati contratti di locazione dal almeno due anni. L'esperienza ci dimostra che, in questo caso, “differenziare” l'aliquota significa solo “aumentare” l'aliquota. Ed è altrettanto frutto di esperienza il constatare che i Comuni siano più propensi a fare uso di tali strumenti “punitivi” che ad attivare politiche incentivanti la locazione delle unità immobiliari.

In ogni caso, si tratta di formulazioni che – non indagando sulle ragioni del mancato utilizzo del bene a fini locativi e neppure individuando con chiarezza la fattispecie interessata (i “fabbricati a disposizione, per i quali non risultino essere stati registrati contratti di locazione da almeno due anni” sono le abitazioni destinate alla locazione ma per le quali non si rinvenga sul mercato un potenziale conduttore, sono le case di villeggiatura, sono quelle nelle quali sono in corso dei lavori, sono quelle ereditate ecc.) – si prestano ad ingiustificati aggravii di imposizione a carico di soggetti che, nella gran parte dei casi, dovrebbero al contrario godere di agevolazioni, considerata l'assenza di redditività dei beni posseduti.

### **Deducibilità dalle imposte sui redditi**

L'articolo 9 prevede che la “nuova IMU” relativa agli immobili strumentali sia deducibile ai fini della determinazione del reddito di impresa e del reddito derivante dall'esercizio di arti e professioni nella misura del 60 per cento.

Al di là delle necessità di coordinamento con la legislazione sopravvenuta, si evidenzia l'urgenza di superare un'inaccettabile discriminazione – da questo come da altri punti di vista – di una particolare categoria di immobili di impresa.

Per gli immobili strumentali, infatti, si pone un serio problema con riguardo alle unità abitative locate a terzi. L'articolo 43 del Tuir considera infatti in ogni caso strumentali i beni immobili per natura (cioè tutti quelli diversi dall'abitativo) anche se non utilizzati o locati a terzi; leggendo la norma *a contrario* si evince che i beni immobili abitativi non sono strumentali se locati a terzi; sono invece strumentali solo se utilizzati diletatamente (es un appartamento usato come sede della società).

Tale impostazione, invariata da decenni, e valida per la generalità del reddito d'impresa, considera non strumentali le abitazioni locate perché non utilizzate direttamente.

Nel tempo si è aggiunta un'interpretazione – espressa dalla risoluzione dell'Agenzia delle entrate n. 340/E del 1° agosto 2008 ai fini dell'Ecobonus – per cui non sono strumentali i beni che costituiscono nel contempo l'oggetto dell'attività imprenditoriale. Se ne riporta il brano: “Con particolare riferimento alla natura degli immobili concessi in locazione, la medesima circolare ha precisato che non sono strumentali gli immobili che, pur potendo essere considerati tali rispetto alle finalità che il soggetto di imposta persegue attraverso l'esercizio dell'impresa, costituiscono, nel contempo, l'oggetto della predetta attività imprenditoriale, come nell'ipotesi degli immobili locati a terzi e, in particolare, quelli locati dalle società immobiliari.”

In questo modo, pur riconoscendosi l'esistenza di un'attività imprenditoriale, si nega la strumentalità ad alcuni immobili, per il solo fatto di essere locati a terzi. Si è creata così una distinzione paradossale per cui l'attività delle imprese immobiliari di gestione sarebbe l'unica attività imprenditoriale esercitata senza beni strumentali.

Al fine di superare tale discriminazione, le disposizioni sulla deducibilità dell'IMU dovrebbero contenere una specificazione del seguente tenore: “Si considerano strumentali gli immobili abitativi e relative pertinenze utilizzati nell'esercizio di impresa, anche se locati a terzi”.

### **La conferma della tassazione IRPEF degli immobili non locati**

La proposta di legge n. 1429 (articolo 12, comma 4) conferma la sottoposizione ad IRPEF degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale.

Gli immobili in questione sono generalmente quelli che i locatori (per la stragrande maggioranza piccoli proprietari) intendono concedere in locazione, senza peraltro trovare inquilini disponibili.

In molti casi gli immobili non vengono poi locati perché bisognosi di ristrutturazioni, per effettuare le quali i proprietari non dispongono dei mezzi necessari.

La norma sulla tassazione IRPEF degli immobili non locati è peraltro in palese contraddizione con la ridottissima tassazione degli immobili inventuti e non locati delle imprese. Per questi ultimi, infatti è stata fortemente ridotta l'imposta sul presupposto – condivisibile – di non tassare quello che è solo un costo per l'impresa. Per gli immobili delle persone fisiche che si trovano in una situazione analoga rispetto a quelli delle imprese, si mantiene la tassazione IMU completa, alla quale si aggiungono altre tre imposte: l'IRPEF, l'addizionale regionale IRPEF e l'addizionale comunale IRPEF.