

Squilibri della tassazione degli immobili e prospettive di riforma

Raffaello Lupi²¹

Nel momento in cui si affronta, in chiave critica, il trattamento fiscale riservato agli immobili, si devono tenere presenti alcune caratteristiche proprie di questi beni, che ne rendono peculiare la posizione rispetto ad altre forme di redditività e di ricchezza, ad esempio imprenditoriale o finanziaria.

Non si tratta solo di ragioni storiche, perché sin dai tempi dell'antichità la ricchezza immobiliare era quella cui si rivolgeva prima di tutto il potere fiscale dei principi, misurando e schedando ogni angolo del territorio, di cui veniva misurata la redditività ai fini della tassazione (la prima forma di catasto inglese fu opera di Guglielmo il Conquistatore, poco oltre l'anno mille). Anche qualora gli immobili non fossero censiti catastalmente, essi sarebbero comunque i beni di più immediata individuazione.

Queste ragioni storiche vengono rafforzate dal processo di globalizzazione dell'economia, cui stiamo assistendo in questi ultimi decenni. Le ricchezze finanziarie e imprenditoriali diventano sempre più sfuggenti per il potere fiscale degli Stati: quelle finanziarie si dematerializzano e volatilizzano, mentre quelle imprenditoriali si delocalizzano, con la caduta delle barriere valutarie, verso Paesi ad elevata flessibilità del lavoro e bassa rapacità del Fisco. In questo scenario, dove la finanza e l'impresa possono in una buona misura scegliere il luogo dove essere tassate, gli immobili restano i beni più esposti a tassazione. Il legame con il territorio, che ha sempre caratterizzato questi beni li rende quelli più a portata di mano per la tassazione sia locale che statale. Ed anzi, rispetto ai tempi in cui anche le ricchezze imprenditoriali e finanziarie erano più legate al territorio, per via di barriere politiche, dimensionali, logistiche o amministrative, la posizione relativa degli immobili rispetto ad esse è peggiorata.

Si deve peraltro precisare che sia la ricchezza imprenditoriale che quella immobiliare si caratterizzano entrambe per il profondo legame con il territorio in cui sono situate, ma tale situazione è finalizzata a due esiti diversi, in quanto la ricchezza imprenditoriale è sì collegata ad una determinata area, ma con lo scopo di determinarne lo sviluppo socio - economico; mentre gli immobili che, più che essere legati al territorio costituiscono essi stessi il "territorio", ai fini fiscali che qui ci interessano vengono considerati in funzione dell'attività di godimento che su di essi può esplicarsi e come tali, più che come strumento di creazione di posti di lavoro, vengono piuttosto visti sotto forma di una "manifestazione di benessere" per il loro titolare, il quale tendenzialmente ritrae da essi un beneficio economico (sotto forma di "rendi-

21) Rettore della Scuola Centrale Tributaria "E. Vanoni".

ta”) limitandosi al mero “godimento dei loro frutti” (da intendersi, nel senso del legislatore civilistico, in contrapposizione allo svolgimento economico/produttivo dell’attività di impresa operato appunto dagli imprenditori). Nella tassazione della ricchezza finanziaria e di quella imprenditoriale lo Stato deve scendere a compromessi; per la ricchezza finanziaria il legislatore fiscale preferisce adottare dei sistemi alternativi rispetto all’imposizione ordinaria che permettano quantomeno di ovviare all’inconveniente del suo facile trasferimento in Paesi con un regime fiscale più mite o che addirittura non colpisce tale forma di ricchezza; mentre relativamente alla ricchezza imprenditoriale, alle possibilità di delocalizzazione si aggiungono le preoccupazioni di creare sviluppo, investimenti e occupazione. La fiscalità delle imprese, specialmente in uno scenario di globalizzazione, risente dell’esigenza di tassare il mondo produttivo/imprenditoriale senza disincentivare gli investimenti delle imprese nel territorio italiano, con conseguenze negative anche per quel che riguarda il mercato del lavoro.

Non è infine irrilevante il fatto che i “proprietari immobiliari” non costituiscono certo una “categoria” socialmente ben definita ed omogenea: al suo interno troviamo masse di piccoli proprietari della casa di abitazione, piccoli investitori, società di valorizzazione e costruzione, grandi proprietari fondiari, istituti per le case popolari e via enumerando. Nulla di più diverso rispetto a un definito ed omogeneo “gruppo di pressione” in grado di dialogare con forza con le istituzioni.

Ciononostante, l’inefficienza della macchina fiscale italiana, sia statale che di molti enti locali, si fa sfuggire parte degli imponibili legati al comparto immobiliare. Si può citare il paradosso che emerge se si esaminano le dichiarazioni ICI, da cui risulta che numerosi immobili non vengono dichiarati, con la conseguenza che, in alcune zone italiane, ai fini dell’Ici le città “si riducono” alla metà di quella che è la loro consistenza effettiva. Alcune campagne di accertamenti, condotte a livello di enti locali, dimostrano però che l’individuazione degli immobili abusivi, o semplicemente non dichiarati ai Comuni, non pone considerevoli problemi da un punto di vista tecnico/operativo.

Di maggiore rilievo è sicuramente il problema relativo all’accertamento dei modi di godimento dell’immobile, che, invece, si presenta particolarmente complesso e di difficile soluzione. La “capacità contributiva» (e dunque il livello di prelievo fiscale) connessa ad un immobile non può essere infatti brutalmente determinata sulla semplice base delle sue caratteristiche fisiche: una stessa casa può rivelare diverse sfumature di capacità contributiva a seconda che sia utilizzata come prima abitazione, che sia concessa in comodato a un congiunto, che sia tenuta a disposizione come seconda casa per la villeggiatura ovvero ancora che sia data in locazione a scopo speculativo; ed è proprio questo attributo, fiscalmente rilevante, della “destinazione” di un immobile, dello scopo a cui viene adibito, che risulta difficoltosa da accertare. Infatti, non a caso l’utilizzazione degli immobili per affitto a privati, per l’affitto di seconde case o per quello di camere é uno dei settori caratterizzati da un’evasione notevole, specialmente nel campo delle locazioni stagionali ed a soggetti extracomunitari.

Nonostante, però, le precisazioni accennate in precedenza, la realtà non lascia adito a dubbi: gli immobili rappresentano una categoria molto più esposta a tassazione rispetto alle altre, e costituiscono un tipo di ricchezza facilmente assoggettabile alla pretesa impositiva, sia essa statale che locale. Non è quindi il caso di rivendicare una astratta parità di trattamento tra gli immobili ed altre categorie con maggior potere contrattuale (basato sulla forza delle cose delle caratteristiche della ricchezza e non certo su una maggiore capacità di lobbying). Si tratta quindi di mettere in preventivo un carico fiscale relativamente maggiore sui cespiti immobiliari. Quello che però si può chiedere è che questo carico sia distribuito in maniera sensata sul settore, evitando incoerenze, contraddizioni e balzelli anacronistici.

Ora, dopo queste enunciazioni di principio, si tratta di analizzare la questione in quelli che ne sono gli aspetti peculiari affrontando in primis il tema riguardante l'individuazione della tassazione e dei comparti in cui essa sia più pesante.

Al fine di compiere un'analisi quanto più possibile completa, che permetta di analizzare il tema cogliendone soprattutto i tratti caratteristici, procederemo ad una ripartizione delle varie forme d'imposizione che abbiano in un immobile l'elemento caratterizzante.

Il settore da cui far partire questa breve disamina non può che essere quello dei trasferimenti immobiliari, settore che in passato era sicuramente caratterizzato da un ampio numero di operazioni, ma nel quale, attualmente, a causa dell'elevata tassazione che va a colpire ogni singolo passaggio della titolarità della proprietà o di diritti reali immobiliari di godimento (sono, infatti, stabilite delle aliquote molto elevate: 8% per i fabbricati e 15% per i terreni, cui devono, poi, essere aggiunte le imposte ipotecarie e catastali, nella misura complessiva del 3%) si è giunti ad una fase di stasi. Di quest'ultima è facilmente individuabile la ragione principale: infatti, una imposizione di circa l'11% gravante su ogni singolo trasferimento che abbia ad oggetto beni immobili, rappresenta sicuramente un disincentivo per la circolazione di tali beni.

Un altro tributo che incide in misura rilevante sugli immobili è, sicuramente, l'ICI (il cui gettito è di circa 14.000 miliardi) che, da buona imposta "patrimoniale", va ad incidere sugli immobili situati all'interno del territorio di ciascun Comune, colpendo, quindi, il patrimonio immobiliare per il solo fatto della sua esistenza e collocazione, a prescindere da operazioni che i titolari effettivamente compiano sullo stesso. Si tratta, peraltro, dell'unico caso rilevante di imposizione patrimoniale "stabile" sopravvissuto in Italia, il che non può che confermare le nostre premesse sulla vulnerabilità degli immobili agli attacchi del Fisco.

Non si può, inoltre, trascurare il settore delle imposte sui redditi immobiliari; all'interno di questo settore coesistono sia tassazioni fittizie, basate sulla rendita catastale di immobili non locati, sia tassazioni di redditi effettivi da locazione. E' difficile, almeno per me, comprendere quanta parte dei redditi fondiari dichiarati derivi da rendite catastali di immobili non locati, e quanta parte derivi da canoni di locazione; la cifra globale ammonta a circa 12.000 miliardi di Irpef e quindi a circa

30.000 di imponibile (ipotizzando una aliquota media intorno al 40%). Il prelievo sui redditi degli immobili non locati, quantunque dipendente da tradizioni radicate nella storia, può essere letto come una sorta di accanimento verso il settore immobiliare. I canoni di locazione, sia che essi riguardino un appartamento o un locale commerciale, sono invece in linea di principio redditi, che sostanzialmente in nulla si differenziano rispetto ad un reddito di lavoro autonomo, dipendente o d'impresa; in linea di principio la loro tassazione non dovrebbe essere letta come un accanimento specifico verso il settore immobiliare. Peraltro, all'interno delle altre categorie di reddito, non mancano i trattamenti di favore, sia finalizzati ad incrementare gli investimenti, sia finalizzati a scendere a compromessi con redditi di facile occultamento e quindi di difficile tassazione. Tutto ciò provoca qualche discriminazione: se gli investimenti sono immobiliari confluiscono nell'IRPEF mentre se finanziari sono assoggettati ad imposta sostitutiva del 12,5%. Tale differente trattamento trova, però, la sua ratio sempre nella già accennata necessità di far fronte alla "volatilità" della ricchezza finanziaria rispetto alla grande facilità che lo Stato incontra quando vuole "aggredire" i beni immobili. Se quindi, in linea di principio, tutti i redditi sono uguali, alla fine si scopre che qualcuno è meno uguale degli altri, e l'unica agevolazione di cui talvolta si parla è la detassazione parziale dei redditi degli immobili locati a determinate condizioni.

Torniamo alle altre forme di imposizione indiretta: l'imposta sulle successioni e donazioni e la tassa di raccolta rifiuti, anche se per queste tipologie di prelievo sembra che ci si stia orientando verso forme di tassazione che non abbiano più come parametri di riferimento fondamentali gli immobili.

In attesa di nuovi sviluppi, però, non si può fare altro che constatare come le successioni e le donazioni adesso rappresentino un carico fiscale (1.100 miliardi circa) gravante quasi esclusivamente sul settore immobiliare.

Anche la tassa di raccolta dei rifiuti solidi urbani, con i suoi 5.000 miliardi di gettito, può essere qualificata come onere fiscale improprio sul settore immobiliare; in futuro il tributo dovrebbe evolversi verso più difficili e sofisticate modalità di applicazione che dovrebbero tener presente più la quantità di rifiuti prodotta, trasformandosi in sostanza da tributo in una vera e propria tariffa per il servizio reso; ora come ora si fa però riferimento alla dimensione e alla destinazione degli immobili occupati, da cui provengono i rifiuti.

C'è poi la singolarità dell'Invim, che teoricamente risulterebbe abrogata a seguito dell'introduzione dell'Ici ma che, secondo la disciplina transitoria (art. 17, comma 7, D.Lgs. n. 504/1992 n.d.r.) continua ancora ad essere applicata alle vendite effettuate sino al 1° gennaio del 2003; per evitare duplicazioni con l'Ici, il legislatore ha tuttavia stabilito che l'Invim vada corrisposta "sugli incrementi del valore degli immobili maturati sino al 31 dicembre 1992", che è poi l'anno in cui sono entrate in vigore le nuove rendite catastali. Ne deriva che la quasi totalità dei soggetti che hanno acquisito un immobile prima dell'introduzione dell'Ici, ossia nel vigore delle vecchie ren-

dite, ove intendessero venderlo prima del 2003, dopo aver corrisposto annualmente l'Ici sul valore aggiornato delle rendite, si troveranno a dover pagare anche l'Invim sulla differenza tra valore catastale precedente (che verosimilmente avevano dichiarato nel loro atto di acquisto) e valore catastale attuale; senza contare che, nel caso la crisi del mercato abbia ridotto il prezzo dell'immobile al di sotto del valore catastale, la legge pretende che l'Invim vada comunque calcolata al valore, ben più alto, che l'immobile aveva nel 1992; il soggetto che, dunque, pur legittimamente decidesse di vendere al di sotto del valore catastale rischierebbe un accertamento Invim sul valore dello stesso nel 1992.

E' chiaro che il quadro della fiscalità sugli immobili non è roseo, anche se per certi versi occorre rassegnarsi ad un peso fiscale relativamente maggiore rispetto a quello che insiste su altre categorie di redditi e di ricchezza. Si potrebbe però augurarsi che questo peso fiscale fosse distribuito in modo più logico e razionale.

Ad esempio prendendo atto che gli immobili costituiscono il cespite che più facilmente e agevolmente può essere strumento di autogoverno fiscale degli enti locali: in quest'ottica i tributi statali sugli immobili, a partire dall'imposta di registro, dovrebbero lasciare il passo a tributi locali. La maggiore opera di riorganizzazione riguarda però le rendite catastali, che deve essere adeguatamente correlata al livello delle aliquote esistenti, che dovranno essere modificate onde evitare crisi di rigetto per aumenti intollerabili della fiscalità rispetto ai livelli attuali.

La rideterminazione delle rendite è, tuttora, in corso e non è questa la sede per soffermarsi su queste modalità prettamente catastali. Tuttavia, è necessario avvertire che l'elemento cruciale di questa riforma sta nella ridefinizione delle zone, in quanto il valore dell'immobile dipende in buona parte oltre che dalle sue caratteristiche, anche dalla sua ubicazione. Tale ridefinizione richiede però un procedimento particolarmente articolato, caratterizzato dall'esigenza di coinvolgere in prima persona gli enti locali.

Le attuali zone in cui sono divisi i comuni non tengono infatti conto in modo apprezzabile ed adeguato di queste differenze di valore, e quindi danno luogo a risultati fortemente sperequati rispetto alle valutazioni effettive dei mercati immobiliari; pertanto, i comuni in questo momento sono impegnati in una lunga e difficile opera di ridefinizione delle zone (tecnicamente chiamate microzone) in cui gli immobili sono collocati.

In sostanza si tratta di ripartire l'intero territorio comunale in una serie di zone, equiparando quelle che presentano le medesime caratteristiche e mediando tra la semplicità della mappatura comunale e la rispondenza ai diversi valori di mercato. Si tratta, in concreto, di tracciare delle linee, di demarcare i confini all'interno del territorio comunale attribuendo alle varie zone un diverso valore, tuttavia è inevitabile che, anche in questo caso, possano verificarsi delle sperequazioni soprattutto per chi sta al di là o al di qua del confine, ma non ci può, certo, essere una valutazione personalizzata del singolo immobile a seconda della sua ubicazione. Senza dubbio,

comunque, tale riforma rappresenterebbe un progresso rispetto alla situazione attuale in cui la maggior parte dei comuni sono rappresentati da un'unica zona censuaria (a parte Roma che ne ha almeno 5).

Il ricalcolo delle rendite impone infine un'ultima riflessione anche per quanto riguarda il loro impiego nell'imposizione indiretta.

E' noto che l'utilizzazione delle rendite catastali trovava la sua ragione giustificativa nel grande numero di controversie che, riguardo all'imposta di registro, si erano create come conseguenza da un lato, del gran numero di atti riguardanti beni immobili e dell'onerosità dell'aliquota applicabile, dall'altro del potere di accertamento riconosciuto dalla legge agli uffici. Questa situazione aveva dato luogo ad un contenzioso che assommava quasi ad un terzo di tutte le controversie esistenti.

Si trattava in particolare della diretta conseguenza della situazione in cui versavano i vari soggetti interessati ai trasferimenti immobiliari: da un lato i contraenti, a causa dell'onerosità dell'aliquota ordinaria, avevano un potente incentivo per ridurre fortemente il valore dichiarato in atto; dall'altro gli uffici sottoponevano ad accertamento tali valori, essendo obbligati dalla legge ad applicare l'imposta di registro al valore venale in comune commercio degli immobili.

Allo scopo di diminuire le controversie è stato introdotto un sistema automatico di valutazione, fondato sulle rendite catastali che, però, ha il limite di dar luogo a valori fortemente sperequati, sia in difetto che in eccesso, rispetto a quelli di mercato.

In certe ipotesi, data l'arretratezza del catasto e la sua inadeguatezza rispetto all'effettivo andamento del mercato immobiliare, i valori ottenuti applicando tale metodo risultano inferiori a quelli reali (è il caso degli immobili costruiti intorno agli anni trenta che, accatastati secondo i valori di quegli anni, sono stati rivalutati a seguito dell'espansione urbanistica) in altre il criterio in esame conduce a valori maggiori dell'effettivo prezzo di mercato (è l'ipotesi degli immobili di nuova costruzione).

Quello che occorre sottolineare non è tanto la necessità di individuare quale prevalga tra sopravvalutazioni e sottovalutazioni dei valori catastali rispetto a quelli di mercato (anche se facendo una media sembrano essere queste ultime a prevalere, creando una situazione di sostanziale favore per il contribuente) perché tali situazioni coesistono in un unico, articolato sistema unitario; sottovalutazioni e sopravvalutazioni sono essenzialmente il frutto di una combinazione casuale e fortuita di fattori; quanto la necessità di rideterminare il meccanismo delle rendite catastali. Il problema è che la garanzia di non incorrere in accertamenti offerta ai contribuenti che dichiarino un prezzo delle transazioni pari almeno ai valori catastali degli immobili, se da un lato semplifica notevolmente le cose dal punto di vista tributario, lascia insolute (nel caso di valore catastale inferiore a quello di mercato) tutte le questioni di carattere civilistico derivanti dalla prassi di dichiarare comunque nell'atto solo una parte del prezzo effettivo (quello, appunto corrispondente ai valori catastali), e di versare la restante in nero (si pensi, tanto per fare un esempio, al rischio di subire un'azione revocatoria sul valore effettivo dell'immobile gravante sul-

l'acquirente che l'abbia acquistato da un venditore poi fallito, dichiarando nell'atto il solo valore catastale).

Per ovviare questi inconvenienti, potrebbe quindi essere introdotta una novità legislativa che, almeno in parte, attenuerebbe il problema incentivando le parti a dichiarare in atto l'intero prezzo, anche se più elevato rispetto al valore catastale dell'immobile. Si potrebbe cioè prevedere un'aliquota di registro notevolmente inferiore (ad esempio dello 0,50% o meno), che vada a gravare sul valore dichiarato dell'immobile che per la parte che eccede quello catastale. In tal modo, le parti non avrebbero più la necessità, per attenuare gli effetti dell'onerosa aliquota prevista per l'imposta di registro, di dichiarare il minore valore catastale, occultando la restante parte del prezzo corrisposto, con la conseguenza di falsare gli atti di compravendita rispetto a quello che ne rappresenta proprio un elemento essenziale, ossia il corrispettivo.