

L'accertamento fiscale dei redditi dei fabbricati: aspetti economico-estimativi ed applicativi

di **Almerico Realfonzo**

Signore e Signori, cari Colleghi,

sono onorato e grato di poter tenere, alla Vostra qualificata presenza, una relazione sul tema « L'accertamento fiscale dei redditi dei fabbricati: aspetti economico - estimativi ed applicativi »; anche se la materia fiscale non è certamente, nel nostro Paese, fonte di serenità sociale e di equità, talché il trattarne induce, in tutti noi, una sorta di malessere e di disagio.

Siamo certi, infatti, che la più drammatica antitesi nazionale non stia più, ormai, nella dualità tra contesti sociali — il Meridione ed il Settentrione — quali una diversa storia ha configurati (benché si tratti d'una antitesi che la storia unitaria non ha ancora risolto), bensì stia nel contrasto tra i comportamenti civili e morali che oggi drammaticamente oppongono cittadini (se non addirittura ceti sociali) che fondano la loro partecipazione alla comunità nazionale sulla ricerca o il mantenimento di iniqui privilegi, a cittadini e ceti costretti a produrre e pagare non soltanto per il legittimo soddisfacimento dei loro bisogni, bensì per compensare il parassitismo altrui.

In questo contesto, la questione fiscale, intesa nei suoi termini più generali, è certamente divenuta, oggi, questione morale e politica massimamente esasperante e grave, per le straordinarie sperequazioni sulle quali si fondano i modi reali di prelievo tributario; e certamente il comparto immobiliare è, per le forme dirette nelle quali si manifesta l'interferenza della mano pubblica sulla produttività del capitale immobiliare (calmiere dei prezzi locativi; blocco locativo) e per le forme nelle quali si manifesta il prelievo fiscale, uno tra i comparti più drammaticamente coinvolti nello « status » di iniquità sociale sostanziale che caratterizza la nostra società.

Ben vero, il comparto immobiliare è stato storicamente al centro del conflitto ideologico e politico tra concezioni antitetiche dello stato e dell'economia nazionale; conflitto paradigmaticamente rappre-

sentabile, nella sua formazione storica, dalla ottocentesca « questione delle abitazioni », nell'aspra contesa tra tesi marx-engelsiane e tesi dei riformisti sociali; questione poi storicamente evolutasi in forme che hanno in qualche modo riprodotto, nel nostro ed in altri Paesi, quel conflitto ideologico.

Per cui la nostra società nazionale ha ormai acquisito, attraverso un travagliato processo, piena coscienza della storicità del concetto di proprietà, interpretandolo come funzione del sistema politico-ideologico statale e dell'insieme di limiti, vincoli ed obblighi che in ogni stato moderno spostano l'istituto della proprietà dal diritto soggettivo al potere-dovere.

Intendo con ciò dire che siamo tutti, ormai, serenamente certi, quale che sia la nostra visione politica della società nazionale, che la concezione classica della proprietà immobiliare abbia certamente subito, nell'evoluzione sociale, limitazioni di sostanziale natura, ormai universalmente accolte. Cosicché, la denuncia della condizione di iniquità che pervade, nella nostra situazione nazionale, il comparto immobiliare, non è, qui, rapportata a concezioni storicamente superate, bensì alle gravi, amorali antitesi che si verificano tra le svariate pressioni — inclusa quella fiscale — sulla proprietà diffusa (ordinariamente piccola proprietà, frutto del risparmio individuale) ed il permissivismo che ha consentito e addirittura sostenuto speculazione edilizia, abusivismo, devastazione dei nostri paesaggi urbani e naturali.

Fatta questa premessa che mi premeva, verrò al tema.

Il quale possiede una caratterizzazione meritoria che va colta subito: non si tratta di discutere, in astratto, di un tema dottrinario « togato », bensì di analizzare una questione che ha valenze tutte metodologiche ed operative.

Caratteri che, fors'anche per l'esercizio che pratico, tra territorialistica ed Estimo urbano, apprezzo molto.

Il problema della determinazione del reddito fornito dagli edifici ed, in particolare, dagli edifici urbani residenziali, si ritrova, come è a tutti noto, ogni qualvolta si tratti del problema classico di stima per capitalizzazione del reddito; dove il procedimento si pone al servizio, per così dire, dell'aspetto economico del valore di mercato.

Tra i non pochi problemi che, malgrado la semplicità concettuale del procedimento, sussistono, si incontra, nella pratica del procedimento, il problema della quantificazione delle detrazioni da farsi

al reddito lordo per ottenere il reddito capitalizzabile; questione che, come vedremo, ricorre anche nella problematica fiscale.

Salvo il principio che ogni situazione vada debitamente esplorata, sottinteso da tutti gli Autori in modo più o meno esplicito, sta di fatto che la quantificazione delle detrazioni è proposta, nella letteratura, con dimensioni diversificate; tanto più diverse, si capisce, quanto meno contemporanei sono gli Autori.

Poiché, però, non commetteremo certamente l'errore di comparare dati (in questo caso le detrazioni) storicamente eterogenei, escludendo da ogni nostra analisi le trattazioni inattuali dovremo, tuttavia, necessariamente riconoscere la persistente eterogeneità dimensionale delle detrazioni proponibili, nel procedimento di capitalizzazione del reddito, secondo Autori nostri contemporanei. Potendosi formare, in sostanza, scenari di dati relativamente dispersi, che piuttosto costituiscono campi di variabilità delle detrazioni imputabili al reddito lordo prodotto dagli immobili, per ottenere il reddito capitalizzabile.

Altresì, non soltanto i valori « totali » delle detrazioni proposte in letteratura sono dispersi, ma lo sono i valori imputabili alle varie voci (manutenzione, servizi, improduttività, eccetera) che li compongono; imposte incluse.

Altro problema corrente nell'analisi della equazione di capitalizzazione — volendo considerare il solo reddito e, quindi, trascurando le possibili questioni sulle dimensioni del saggio della capitalizzazione nelle attuali condizioni dei mercati edilizi — sta nella determinazione di un reddito assumibile come 'ordinariamente' imputabile all'immobile; e ciò in ragione delle situazioni determinate dall'innesto d'un prezzo amministrato (o calmiera) il c.d. « equo canone » nel mercato, e della disaggregazione del mercato in un insieme di sottomercati (le abitazioni locate, quelle occupate dal proprietario, quelle disponibili alla vendita o alla locazione; ed, inoltre, le zonizzazioni urbane definite ai sensi della legge 392 sulle locazioni di immobili).

Per queste ragioni, ed altre sulle quali non mi fermerò per non deviare eccessivamente dal tema, la determinazione dei redditi, (ambito generale metodologico nel quale può farsi rientrare anche il problema dell'accertamento fiscale dei redditi), è, nella pratica metodologica ed applicata, una questione relativamente difficile di per sé; ed in certa misura aleatoria, del tutto indipendentemente dalla

complessa e varia problematica che ricorre, come sinteticamente vedremo, in campo fiscale.

Il criterio che ho ritenuto di adottare per proporvi una trattazione accettabile del tema, esclude la pedante rassegna della casistica che, in tema di redditi dei fabbricati, accertamento fiscale ed imposte, potrebbe proporsi.

Tanto più che ordinamento, risoluzioni ministeriali, istruzioni e giurisprudenza, compongono uno scenario francamente intricato, tutt'affatto italiano, spesso percorso da quelle straordinarie prose involute e ridondanti che caratterizzano il linguaggio burocratico nel nostro Paese e che certamente concorrono ad inficiare la certezza del diritto e la lealtà che dovrebbe caratterizzare i rapporti tra le parti sociali; in questo caso, lo Stato ed i contribuenti.

Ho invece ritenuto più coerente con lo spirito di un convegno scientifico, proporre qualche ragionamento critico interno ad una descrizione essenziale della condizione normativa generale.

Com'è noto, la legge delega n. 825 del 1971, disponeva, all'art. 2, il criterio direttivo della determinazione dei redditi dominicali dei fabbricati sulla base di tariffe di estimo catastale organizzate in maniera da assicurarne la maggiore aderenza ai redditi effettivi spiegati dagli immobili.

In attesa di tale revisione, il legislatore delegato ha definito, col Decreto Presidenziale n. 597 del 1973 (D.P.R. 29/9/1973 n. 597), il « *reddito dei fabbricati* » come « *costituito da reddito medio ordinario, al netto delle spese di riparazione e manutenzione e di ogni altra eventuale spesa o perdita, ritraibile da ciascuna unità immobiliare urbana* » (art. 34).

Qui, però, il « *reddito medio ordinario* » è concepito come una grandezza del tutto convenzionale, in quanto determinata mediante l'applicazione delle tariffe d'estimo stabilite, secondo l'ordinamento catastale, per ciascuna categoria e classe; viceversa, per i fabbricati a destinazione speciale o particolare, il « *reddito medio ordinario* » posto a base della stima fiscale potrebbe, in via di principio, identificarsi col reddito « *di mercato* », essendo determinato mediante stima diretta.

Coerentemente con l'enunciato principio generale, la determinazione fiscale del reddito dei fabbricati può sostanzialmente ricondursi a due situazioni principali: fabbricati utilizzati direttamente dal possessore e fabbricati dati in locazione. A loro volta, le due situazioni,

principali si articolano in una certa casistica, sulla quale — però — non è necessario, in questa sede, fermarsi.

La determinazione dei redditi dispiegati dalle unità immobiliari si effettua, quindi, ai fini IRPEF ed ILOR, secondo criteri così riassumibili:

- a) nel caso di fabbricati utilizzati direttamente dal possessore, si assume il reddito totale catastale rivalutato, dato dalla rendita iscritta in catasto moltiplicata per il coefficiente di aggiornamento che compete alla categoria catastale;
- b) nel caso di fabbricati locati, il reddito totale catastale va confrontato con il reddito effettivo netto dispiegato dall'immobile; dato dall'ammontare annuo della locazione (tenuto conto delle norme sull'equo canone, in quanto applicabili), opportunamente decurtato di una quota forfettaria per manutenzione ed altre spese. Quando il reddito effettivo netto superi di un quinto il reddito catastale rivalutato, lo si assumerà come reddito imponibile; viceversa, qualora il reddito effettivo netto sia inferiore per un quinto al reddito catastale rivalutato, il contribuente potrà valersi, espressamente richiedendolo, del beneficio della tassazione sul minor reddito effettivo (art. 2, legge 23 febbraio 1960 n. 131).

È opportuno, credo, ricordare qui, che si sta discutendo comunque di una grandezza convenzionale, il « reddito effettivo netto », non assimilabile ad una grandezza « di mercato »; infatti si tratta del reddito effettivo lordo abbattuto di un quarto, per le case di abitazione e di un terzo per le costruzioni adibite ad attività commerciali. Fanno eccezione i fabbricati in Venezia centro e nelle isole della Giudecca, Murano e Burano, per i quali l'abbattimento è pari a due quinti del reddito lordo; nonché i fabbricati costruiti ed utilizzati prima del 29 maggio 1946, ai quali si applica una detrazione ulteriore di quattro volte e mezzo la rendita catastale del 1938.

È anche il caso di ricordare che la verifica della esistenza del divario tra il reddito effettivo e la rendita catastale aggiornata va fatta « esclusivamente con riguardo all'unità immobiliare considerata, come autonomamente censita in Catasto e non al complesso delle unità immobiliari » e che la possibilità di assunzione del minor reddito effettivo in luogo della rendita catastale aggiornata « è subordinata alla condizione che il minor reddito sia dovuto a esenzioni

dagli aumenti di fitto o a riduzioni degli aumenti stessi dovute a disposizioni che non consentano o limitino la libera determinazione dei canoni di locazione»; nonché, come si è detto, all'espressa richiesta da parte del contribuente (Risoluzione Ministeriale 24/10/1977, n. 7/3268).

La ratio delle deduzioni ammesse al reddito lordo effettivo e non, apparentemente, al reddito catastale rivalutato, sta nella circostanza che quest'ultimo assume, come si è detto, a base la rendita catastale, ossia « la rendita lorda media ordinaria ritraibile previa detrazione delle spese di riparazione, di manutenzione e di ogni altra spesa e perdita eventuale » (R.D.L. 13/4/1939 n. 652); la rendita catastale riferita all'epoca censuaria 1937-39, costituisce, cioè, base per il reddito imponibile, ottenuto applicando i coefficienti di aggiornamento annualmente stabiliti dal Ministero delle Finanze (D.L. 8/4/1948 n. 514); mentre, quanto all'entità delle spese, l'ordinamento fiscale fin dalla ormai remota legge 2136 del 1865 e successivo decreto del 1871 (legge 26/1/1865 n. 2036 e R.D. 5/6/1871) stabiliva una decurtazione di 1/3 per gli opifici industriali e di 1/4 per ogni altra costruzione.

Si verifica, dunque, una sostanziale identità, in via generale, tra le decurtazioni ammesse per il reddito effettivo lordo e decurtazioni implicite al reddito catastale rivalutato.

La ratio delle maggiori deduzioni per Venezia e le isole, sta nel « riconoscimento del maggior onere posto a carico dei proprietari per l'esecuzione di ogni opera necessaria alla buona conservazione e manutenzione degli immobili » (risoluzione 7/1899 del 3/10/1977; Min. Fin. Dir. Gen. Imposte). Al medesimo principio deve ricondursi il regime tributario degli immobili riconosciuti di interesse storico o artistico ai sensi della legge 1 giugno 1939 n. 1089 (e successive modificazioni ed integrazioni), i cui redditi vanno aggiornati, ai sensi della legge 2 agosto 1982 n. 512, mediante l'applicazione del minore tra i coefficienti previsti per i fabbricati, mentre, quando tali immobili risultino allibrati al Catasto terreni, il reddito catastale rivalutato va ridotto alla metà.

In aggiunta, i possessori dei fabbricati vincolati deducono dal loro reddito le spese sostenute per l'obbligatoria manutenzione, protezione o restauro dei cespiti, nella misura effettivamente rimasta a loro carico (legge 512/1982, che modifica l'art. 10 del Decreto 597/1973). Qui osserverei, per inciso, che, considerata la natura della rendita catastale, la deduzione delle spese « reali » dal reddito dei

contribuenti obbligati alla conservazione dei beni vincolati, dovrebbe indurre qualche riflessione intorno alla possibile reiterazione parziale del beneficio. Infatti, la rendita catastale deve intendersi, come si è visto, già decurtata di spese manutentive.

Le situazioni diversificate che si verificano, dunque, nel regime fiscale degli immobili soggetti a particolari oneri conservativi (Venezia; gli immobili vincolati), accolgono un principio che sembra, per la verità, obiettivamente estensibile ad una pluralità di situazioni, diffuse nel nostro territorio nazionale e certamente non meno rilevanti, ai fini economici generali del paese, dei casi beneficiati dall'attuale ordinamento fiscale; in tal modo configurandosi, in via generale, una interpretazione dei benefici fiscali come strumenti efficaci di politica edilizia, manovrabili con finalità di prevenzione pubblica e sostegno dell'attività di conservazione del patrimonio edilizio; politica che sarebbe anche preordinata all'attenuazione degli oneri cui lo Stato è costretto quando eventi eccezionali ne richiedono l'intervento in condizioni di emergenza e, quindi, con limitate capacità di misura e controllo della produttività della spesa pubblica (com'è accaduto nella ricostruzione post-sismica meridionale).

Riferendomi agli eventi sismici — dal Friuli al Meridione — che hanno colpito l'Italia, rilevo come l'eccezionalità delle risorse, monetarie non monetarie, che lo Stato ha dovuto mobilitare (contestualmente, peraltro, alla perdita di gettito fiscale nelle aree terremotate, ex D.L. 799 del 5 dicembre 1980), abbia confermato un consolidato postulato della conservazione edilizia ed urbana: doversi concepire la manutenzione come fondamentale momento della conservazione, da sostenere ed agevolare in forza di principi di convenienza economica per la comunità nazionale¹.

Ed è certamente singolare che uno Stato che introduce nei suoi atti amministrativi l'analisi economica dei progetti e dei programmi di investimento (mi riferisco alle attività di valutazione del Ministero del Bilancio, del Ministero dei Beni Culturali, della stessa Cassa per il Mezzogiorno)², non colga l'attualità e la proprietà d'un principio addirittura banale, qual è quello di sostenere, anche con misure fiscali, l'attività privata di conservazione del patrimonio edi-

¹ Per un'analisi di tali principi, cfr. « Economic and financial aspects of the conservation of monuments and history city centers ». In « Restauro »; 65-66-67/1983.

² Per il Ministero dei Beni Culturali, mi riferisco alla valutazione del Progetto finalizzato al restauro, recupero e valorizzazione dei b. culturali, svolta in termini di analisi costi/benefici, anche se con opinabili criteri.

lizio, considerandone la convenienza in termini di economia dello Stato.

Se mi è consentita un'autocitazione, vorrei ricordare come in un mio studio per il C.N.R., sul recupero urbano, ho rilevato come nessuno abbia finora compiuta « una valutazione degli oneri imputabili alla mancata manutenzione, all'interno delle enormi spese sostenute dallo Stato italiano per le riparazioni dei danni sismici nelle località colpite dai più recenti terremoti: Ancona, il Friuli, le regioni meridionali.

Certamente, però, la conoscenza critica delle condizioni di conservazione della maggiore e più problematica tra le aree danneggiate, l'area metropolitana napoletana, sistematicamente denunciate dalla cultura urbanistica nella più assoluta sordità della classe politica, induce a ritenere che danni e costi imputabili al secolare abbandono costituiscano, forse, le aliquote più rilevanti nello scenario dei danni e dei costi pubblici e privati emerso col sisma del novembre 1980 »³.

La cultura tecnica ha evidenziato le correlazioni tra stato conservativo e vulnerabilità degli edifici e tra impianto strutturale originario e vulnerabilità; tutte situazioni rimovibili con interventi preventivi a carattere manutentivo ordinario o straordinario.

Per esempio, è tipica di tali analisi lo studio, derivato dalle esperienze friulane⁴, della correlazione tra danni sismici alle coperture e danni agli orizzontamenti slegati dalle strutture portanti; mentre nel caso dell'esperienza napoletana su edifici databili tra XVII e XIX secolo, la relazione tra tipologia ed organizzazione dei solai e loro connessione alle murature, dà ragione degli scompaginamenti delle fabbriche conseguenti il sisma.

L'eliminazione di tali deficienze mediante interventi di adeguamento a rischio sismico, determina oneri gravi a carico della proprietà privata⁵, che lo Stato avrebbe tutta la convenienza, oltre che il dovere, di sostenere, accollandosi parte degli oneri almeno attraverso l'attenuazione del prelievo fiscale.

³ A. REALFONZO, « Introduzione all'analisi dei costi del recupero urbano ». In: Consiglio Nazionale delle Ricerche, Istituto per la Residenza e le Infrastrutture Sociali, Bari. « Il recupero del patrimonio edilizio esistente. Metodologie di analisi e di progettazione ». 1984.

⁴ Cfr. le analisi di Benedetti e Fornis in « Considerazioni sull'efficacia e sui costi dei sistemi di consolidamento antisismico degli edifici in muratura di pietrame ». In: L'Industria delle costruzioni. XVI, n. 125- 3/1982.

⁵ Secondo le stime dell'Associazione Nazionale Costruttori (ANCI) oltre 470.000 miliardi per circa 1.350 milioni di metri cubi edilizi residenziali.

Comunque, in via del tutto generale (e, quindi, al di là dei casi di prevenzione sismica), deve ritenersi che l'incentivazione e l'incoraggiamento delle attività conservative private, anche attraverso agevolazioni fiscali, costituirebbe una saggia politica di « buon governo » in un Paese non soltanto ricco di monumenti bensì di interi contesti urbani storici; per cui la generazione di altri benefici connessi alla conservazione, aggiungerebbe « produttività » agli investimenti (ed è questo un postulato della dottrina della « conservazione integrata »).

Alla luce di tali considerazioni, si legittima la tesi di un regime fiscale che generalizzi la detraibilità, dal reddito dei fabbricati, degli oneri reali conservativi; o, almeno, si giustifica che la tesi si ponga come ipotesi di lavoro per le stesse istituzioni.

Non sarebbe, d'altra parte, difficile immaginare il sistema delle garanzie a tutela della veridicità delle dichiarazioni di spesa, trattandosi di richiedere in ogni caso la fatturazione delle spese sostenute e, nel caso degli interventi manutentivi straordinari, anche la documentazione tecnica, eventualmente asseverata (come nella prassi introdotta per le perizie di spesa secondo la legge 219/1981 per la ricostruzione post-sismica).

È appena il caso di notare, che la procedura comporterebbe un sicuro recupero di imposta sul valore aggiunto (oggi diffusamente evasa nella miriade dei casi manutentivi) e di altra materia imponibile sui profitti delle imprese di manutenzione che, malgrado la polverizzazione e le minime dimensioni, produrrebbero certamente un imponente volume/annuo di lavoro, se la pratica manutentiva fosse adeguatamente sostenuta ed incentivata.

Queste considerazioni fondano anche sulla conoscenza strutturale del patrimonio edilizio italiano che presenta tuttora una notevole percentuale di edifici di antico impianto o comunque di età precedente la tecnologia del cemento armato.

Notazioni del genere sono state, del resto, colte anche in sede politica; ricorderei, ad esempio, un'interrogazione parlamentare (4/03786) per conoscere se il Ministro delle finanze fosse consapevole che « le spese di manutenzione per i fabbricati urbani costruiti da oltre 50 anni sono così elevate che assorbono totalmente il reddito percepito dal locatore »; cui il Ministro replicava (risposta 00/1571/U.L. del 22/2/1978) ammettendo che il sistema dei redditi catastali possa « dar luogo, in alcuni casi, a risultati non conformi alla effettiva redditività dell'unità immobiliare »; ma in nessun modo

mostrando di dedurne la conclusione più ovvia, che sarebbe stata l'ammettere la praticabilità d'una ipotesi di studio sulla deducibilità generalizzata degli oneri manutentivi reali dal reddito dei fabbricati. (Può, d'altra parte, comprendersi la cautela del Ministro, in assenza, all'epoca, persino di norme fiscali sugli oneri conservativi dei beni vincolati, poi introdotte dalla legge del 1982).

Del resto, se le considerazioni fatte si inquadrano, come vanno inquadrare, all'interno d'una concezione delle misure fiscali come componenti di una politica di governo dell'edilizia, deve riconoscersi che quella concezione non è assolutamente una novità, anche nell'ordinamento italiano; ricorderei soltanto, per stare alle norme che incidono sul reddito dei fabbricati, la legge 22 aprile 1982 n. 168, che, con la finalità di incentivare l'attività locativa nei grandi comuni (dove più forte è la domanda abitativa insoluta) ed altre aree⁶, penalizza fiscalmente gli immobili destinati a locazione bensì non locati per almeno sei mesi, aumentando del 200 per cento il reddito determinato ai sensi dell'art. 88 del D.P.R. 597/1972, capovolgendo la ratio dell'art. 38 dello stesso decreto, che stabiliva il concorso del reddito catastale alla formazione del reddito complessivo del contribuente soltanto nella misura del venti per cento, nel caso di unità urbane non locate. Viceversa, la medesima legge del 1982 (n. 168), agevola gli immobili di nuova costruzione nei predetti comuni, se concessi in locazione ai sensi della legge 392 (equo canone) stabilendo che, nel quindicennio 1982-97, il reddito immobiliare concorra al reddito complessivo, ai fini IRPEF ed IRPEG, nella misura del 50 per cento, essendo esente da ILOR.

In conclusione, ho ritenuto di insistere alquanto sulla problematica esposta, sembrandomi necessario, in una relazione prevalentemente ed inevitabilmente espositiva, un contributo in qualche misura propositivo.

Le tesi esposte, interpretano la politica fiscale come efficace ed essenziale componente di una politica edilizia di « buon governo », che postuli il riconoscimento dell'interesse collettivo non soltanto alle nuove produzioni indirizzate al soddisfacimento della domanda insediativa ed alla conservazione dei beni culturali architettonici, bensì ai processi di riqualificazione, recupero e conservazione dell'intero patrimonio edilizio di antico e recente impianto.

⁶ Comuni confinanti con i comuni con oltre 300.000 abitanti e comuni compresi nelle aree individuate con le modalità previste dall'art. 13 D.L. 23/1/1982 n. 9.

Sono, questi, temi ricorrenti nelle attuali esperienze di pianificazione urbana di recupero, dove i limiti dell'ordinamento fiscale vigente emergono come un'orografia negativa, orientando la ricerca — per sua natura precorritrice dell'attività politica statuale — verso ipotesi di rinnovazione organica dell'ordinamento fiscale sugli immobili, come parte fondamentale del governo dell'edilizia e, dunque, implicitamente del territorio.