



**Commissione tecnica paritetica
per l'attuazione del federalismo fiscale
COPAFF**

Memoria prodotta nell'ambito dell'audizione informale alle Commissioni riunite Finanze e Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati sul disegno di legge C. 1012 di conversione in legge del decreto-legge n. 54 del 2013

Prof. Luca Antonini
Prof. Ernesto Longobardi
Prof. Alberto Zanardi

30 maggio 2013

La presente nota riguarda le disposizioni in materia di imposta municipale propria contenute negli articoli 1 e 2 del decreto legge 54/2013.

Si considerano tre principali aspetti:

1. le categorie di immobili interessate dalla sospensione dell'acconto di giugno;
2. le anticipazioni, contenute nel primo comma dell'art. 1 del decreto, di alcuni contenuti della riforma complessiva dell'imposizione sul patrimonio immobiliare, da adottarsi entro la data del 31 agosto 2013, ai sensi dell'art. 2 del decreto;
3. le possibili linee di tale riforma complessiva dell'imposizione immobiliare.

1. La sospensione dell'acconto di giugno

La sospensione del versamento dell'acconto di giugno riguarda, com'è noto:

- a) l'abitazione principale e le relative pertinenze, esclusi i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (abitazioni in ville) e A/9 (castelli, palazzi di eminenti pregi artistici e storici);
- b) le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale dei soci assegnatari, e gli alloggi assegnati dagli IACP o altri enti di edilizia residenziale pubblica aventi le stesse finalità;
- c) i terreni agricoli e i fabbricati rurali.

Si deve ricordare che sul piano tecnico avrebbe avuto solide giustificazioni un approccio più selettivo nella concessione del beneficio per quanto riguarda l'abitazione principale, che privilegiasse, in particolare, le tipologie di contribuenti e/o le fasce di reddito più esposte al rischio di severi problemi di liquidità nell'assolvimento del tributo. Si deve, tuttavia, prendere atto che l'impegno solenne assunto del governo in sede di esposizione programmatica dinanzi alle Camere a una sospensione generalizzata dell'acconto per le abitazioni principali precludeva, sul piano politico, questa opzione.

Rimaneva invece aperta la possibilità di una modifica in senso estensivo dell'impegno inizialmente assunto in sede politica. Sarebbe stato, in particolare, opportuno prevedere la sospensione, o quantomeno la riduzione, dell'acconto relativo agli immobili di pertinenza delle imprese. Questa tipologia di immobili ha subito, con il passaggio dall'ICI all'IMU, un sensibile incremento di pressione fiscale. Laddove, infatti, per gli immobili produttivi di reddito fondiario, esclusi quelli dati in locazione, l'incremento della pressione del tributo immobiliare locale, dovuto agli incrementi di aliquota (si consideri la Tabella 1) e dei coefficienti moltiplicativi delle rendite catastali sono stati parzialmente compensati dall'abolizione dell'IRPEF sul reddito fondiario (D. Lgs 23/2011, art. 8, comma 1), di tale compensazione non hanno potuto beneficiare gli

immobili di impresa in quanto non produttivi di reddito fondiario (come del resto gli immobili residenziali dati in locazione).

Tabella 1 – Confronto aliquote ICI e IMU		
	ICI	IMU
Abitazione principale	esente	0,2%-0,4%
Fabbricati dati in locazione	0,4%-0,7%	0,4%-1,06%
Fabbricati non dati in locazione	0,4%-0,9%	0,46%-1,06%
Fabbricati di pertinenza delle imprese	0,4%-0,7%	0,4%-1,06%
Terreni agricoli	0,6%	0,46%-1,06%
Fabbricati rurali ad uso abitativo (ab. principale)	esenti	0,2%-0,4%
Fabbricati rurali ad uso abitativo (ab. secondaria)	esenti	0,46%-1,06%
Fabbricati rurali strumentali	esenti	0,1%-0,2%

Tale aspetto è di ordine strutturale e riguarda il confronto tra il vecchio e il nuovo tributo immobiliare. Vi sono poi due motivi, ampiamente evidenziati dai commentatori, per i quali l'acconto di giugno a carico delle imprese risulterà più gravoso di quello dello scorso anno. Il primo riguarda l'ulteriore aumento del moltiplicatore relativo ai fabbricati del gruppo catastale D (ad eccezione della categoria D 5) da 60 al 65 (pari all'8,3%), disposto dall'art. 13, comma 4, lettera d) del D.L. 201/2011. Un secondo potenziale fattore di aumento dipende dal fatto che mentre nel 2012 la prima rata è stata calcolata come percentuale del gettito ad aliquota standard, quest'anno va determinata sulla base delle aliquote e delle detrazioni vigenti nei dodici mesi dell'anno precedente (è questa, da ultimo, la formulazione dell'art. 10 del DL 35/2013, nel testo emendato approvato dalla Camera in sede di conversione e trasmesso al Senato, cfr. Circolare n.2 del Dipartimento delle finanze). Subiranno pertanto un incremento, rispetto al giugno 2012, tutte le imprese con immobili localizzati nei comuni che hanno deliberato incrementi dell'aliquota standard sui fabbricati diversi dall'abitazione principale. Si tratta di oltre il 50% dei comuni, mentre il 45,8% ha lasciato invariata l'aliquota standard e meno del 2% l'ha ridotta (dati del Dipartimento delle finanze). L'inclusione degli immobili di impresa tra le categorie oggetto della sospensione dell'acconto avrebbe evitato alle imprese, seppure in via temporanea, questo ulteriore incremento di pressione fiscale in una fase in cui, data la perdurante e pervasiva crisi economica, esse soffrono particolarmente per quei tributi, come l'IRAP e l'IMU, il cui importo non dipende dal conseguimento di utili.

2. Anticipazioni della riforma dell'imposizione immobiliare nel decreto legge

L'art. 1 del decreto 54 riporta tre indicazioni principali sui contenuti della riforma complessiva della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare da approvare entro il 31 agosto 2013:

- a) la riforma dovrà essere estesa a comprendere la disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES);
- b) andrà riconsiderata l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale;
- c) si dovrà prevedere la deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per attività produttive nella determinazione del reddito di impresa (a fini IRPEF e IRES).

a) L'estensione della riforma alla TARES

La TARES, istituita con il decreto legge 201/2011 (art. 14), è articolata in due distinte componenti: la prima, più rilevante in termini di gettito, è destinata a coprire i costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, la seconda è costituita da una maggiorazione di importo fisso per metro quadrato (0,3 euro elevabili dal comune sino a 0,4) a copertura dei costi dei servizi indivisibili.

Sul punto si rileva che la prima componente, relativa ai rifiuti, dovrebbe restare invariata, perché si tratta di un tributo costruito bene e rispondente ai principi comunitari in materia. Peraltro molti comuni hanno già compiuto, o comunque avviato a compimento, le procedure per la determinazione dei costi del servizio e delle tariffe, che sono complesse e costose: un'inversione di rotta comporterebbe un ingente spreco di risorse e, ancora una volta, rappresenterebbe una grave ingerenza nella sfera dell'autonomia locale e un nuovo esempio di intervento centrale destabilizzante il quadro della programmazione finanziaria dei comuni.

Nell'accostamento dell'IMU alla TARES, effettuato nel primo periodo del primo comma dell'art. 1 del decreto 54, alcuni commentatori hanno voluto leggere l'intenzione del Governo di ricomporre in un unico tributo il prelievo immobiliare e quello destinato alla copertura dei costi del servizio di gestione dei rifiuti. Si tratterebbe dell'ipotesi di una *service tax* omnicomprensiva, di cui si discusse nella fase antecedente l'introduzione dell'IMU sperimentale da parte del governo Monti. In alcune formulazioni tale nuovo tributo era concepito come uno strumento per attrarre in qualche misura a tassazione l'abitazione principale, rispettando formalmente il principio, stabilito dalla legge delega sul federalismo fiscale (legge 42/2009), di tenerla al di fuori del campo di applicazione dell'imposta di natura patrimoniale. Un'ipotesi di

service tax era peraltro contemplata nel decreto legislativo integrativo e correttivo approvato dal Consiglio dei Ministri il 21 ottobre 2011 in base alla delega della legge 42/2009, che non compì il suo iter a causa delle crisi politica.

Oggi, estesa con l'IMU sperimentale l'imposizione immobiliare locale all'abitazione principale, si tratta di discutere se e in che misura tale scelta vada mantenuta. La tassazione della prima casa mediante un'imposta di natura diversa solleverebbe invece molteplici problemi. Con una *service tax*, il presupposto del tributo si sposta dal possesso all'uso dell'immobile. Nel caso di immobili locati l'imposta risulta dunque a carico dell'inquilino con implicazioni assai discutibili sotto il profilo dei criteri di distribuzione del carico tributario a livello locale. L'imposta patrimoniale sugli immobili si presta, infatti, ad una applicazione del principio del beneficio a livello locale perché la quantità e la qualità dei servizi pubblici locali si riflette sul valore degli immobili (più specificamente, quanto ci si attende possa capitalizzarsi nel valore degli immobili è il bilancio che i cittadini fanno dei benefici dei servizi che ricevono a confronto con le imposte che sono chiamati a pagare). Con una *service tax*, l'esclusione dal tributo dei proprietari degli immobili locati preclude dunque una piena valorizzazione del tributo immobiliare locale come prezzo/imposta per i servizi pubblici. Per tacere del fatto che gli inquilini, come fruitori dei servizi locali, possono presentare caratteristiche assai diverse: si pensi alle locazioni di durata inferiore all'anno effettuate da studenti e da lavoratori temporanei. Va da ultimo segnalato che l'incorporazione del tributo sui rifiuti in un'imposta sull'uso degli immobili, che abbia a base imponibile il valore o le superfici, non sarebbe compatibile con la normativa comunitaria, ormai inequivocabilmente e irreversibilmente ispirata al principio "chi inquina paga", che richiede, nel caso in esame, che il tributo sia commisurato alla produzione di rifiuti e al costo della loro gestione.

Auspicabile appare invece l'abolizione della seconda componente della TARES, quella relativa ai servizi indivisibili. Dopo l'inclusione dell'abitazione principale nell'IMU, le giustificazioni per un prelievo specifico e distinto a fronte dei servizi indivisibili si sono notevolmente indebolite. D'altra parte, essendo congegnata come una sovraimposta al tributo principale, questa componente della TARES, non sopravviverebbe, con ogni probabilità, ad un giudizio di costituzionalità, perché commisurata, in via indiretta, ad una base imponibile che non sta in nessuna possibile relazione con la capacità contributiva. Al di là di questo aggiustamento, di portata limitata, per quanto non privo di effetti sul gettito (valutati in un miliardo), va evitata ogni interpretazione estensiva del disposto dell'art. 1 del decreto 54, che implichi qualsivoglia forma di commistione tra il tributo sulla proprietà immobiliare e quello sui rifiuti.

b) Una nuova articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale

La compresenza, nell'ambito dell'IMU, di una componente comunale ed erariale ha segnato l'esperienza di questo tributo sin dalla sua introduzione. La vicenda è nota. Nel quadro degli obiettivi di consolidamento dei conti pubblici, alla luce, da una parte, delle esigenze di aumento delle entrate, dall'altra, della considerazione che l'intero campo della tassazione dei redditi e di altre componenti del valore aggiunto era saturata dai tributi esistenti, il governo Monti si pose l'obiettivo di un potenziamento della tassazione patrimoniale, giustificata peraltro anche da obiettivi di riequilibrio della distribuzione del carico tributario in direzione di una maggiore progressività. Il rafforzamento del ruolo svolto dalla tassazione dei patrimoni nel sistema tributario poggiava dunque su ragioni sia di efficienza sia di equità. Il governo scartò l'ipotesi di un'imposta generale sul patrimonio di natura personale e optò per un insieme di prelievi di natura reale (sui veicoli, i beni di lusso, i titoli ecc.). Per quanto riguarda la componente immobiliare della ricchezza patrimoniale, la più rilevante nella composizione della ricchezza complessiva delle famiglie, si ritenne non opportuno introdurre un nuovo autonomo tributo erariale che sarebbe apparso come una duplicazione della già esistente imposta comunale. La soluzione di innestare il tributo erariale nella struttura di quello comunale apparve con il mezzo per evitare nuovi costi di adempimento ai contribuenti e di gestione all'amministrazione finanziaria, in considerazione delle esigenze di semplificazione sempre vive nel nostro sistema tributario. Si dispose così che affluisse all'erario la metà del gettito dell'IMU sugli immobili diversi dall'abitazione principale calcolata all'aliquota standard del 7,6 per mille.

La scelta, pur motivata, non è stata felice. La coabitazione tra le due componenti ha introdotto notevoli elementi di opacità nella relazione tra il governo locale e i cittadini. Il comune è risultato infatti, a tutti gli effetti, agli occhi dei contribuenti, esattore di un tributo a loro carico, che, pur tuttavia, affluendo alle casse di un altro livello di governo, non alimentava il flusso di risorse spendibile in servizi pubblici locali. Si è spezzato così il nesso tra imposte che si pagano e benefici che si traggono dalla spesa, che è l'elemento fondativo delle aspettative di una maggiore efficienza degli assetti decentrati. Peraltro, la delimitazione della quota statale al gettito prodotto ad aliquota standard, che aveva evidentemente lo scopo di garantire la possibilità dell'esercizio di uno sforzo fiscale da parte del comune anche sugli immobili diversi dall'abitazione principale, ha prodotto inevitabilmente l'effetto di disincentivare l'esercizio dell'autonomia da parte dei comuni nella direzione opposta, quella di una riduzione dell'aliquota standard (sforzo fiscale negativo). Dovendo comunque garantire allo Stato la metà del gettito potenziale ad aliquota standard, il comune subisce infatti una perdita di doppia, in termini percentuali, rispetto alla variazione dell'aliquota.

Di fronte agli evidenti difetti della soluzione adottata con il D.L. 201/2011, l'esigenza di sciogliere il nodo che lega in uno due tributi di differenti livelli di governo fu diffusamente manifestata a livello tecnico e dalle associazioni delle autonomie locali. Alcune ipotesi furono poste allo studio anche nell'ambito della Copaff. Sollevò, per esempio, un certo interesse il disegno di un riassetto delle relazioni tra potestà impositiva statale e locale ispirato al modello britannico. L'ipotesi era quella di riservare allo Stato, nell'ambito di un tributo autonomo e compiutamente distinto da quello comunale, la parte di base imponibile costituita dagli immobili di pertinenza delle imprese. La tassazione a livello centrale dei fabbricati delle imprese avrebbe tra l'altro consentito al Governo di valutare l'opportunità di porre rimedio all'incremento di pressione fiscale subito con il passaggio dall'ICI all'IMU in un più ampio quadro di compatibilità e di coerenze, perché comprensivo delle altre forme di prelievo sulle imprese (IRES, IRPEF, IRAP).

A tale ipotesi si sono forse ispirati i provvedimenti assunti con la legge di stabilità per il 2013 con esiti, tuttavia, molto diversi da quelli perseguiti con il disegno originario. Il comma 380 della legge 24 dicembre 2012, n. 228, stabilisce, alla lettera f, che sia riservato allo Stato il gettito dell'IMU derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato all'aliquota standard del 7,6 per mille. Il tributo statale non è stato dunque incorporato dal tributo locale, ma solo spostato di base imponibile. La nuova compartecipazione erariale, inoltre, si applica agli immobili di un particolare gruppo catastale, non a quelli di pertinenza delle imprese, in quanto tali. Rimane peraltro insoluto l'intreccio delle potestà impositive dei due livelli di governo, perché ai comuni viene riconosciuta la possibilità di aumenti dell'aliquota standard, sino a 0,3 punti percentuali, mentre sono state precluse le riduzioni di aliquota per evitare fenomeni di concorrenza fiscale dannosa. C'è da attendersi che, a legislazione immutata, i comuni, soprattutto quelli ad elevata concentrazione turistica e industriale, che si sono visti sottrarre il prelievo ad aliquota standard, eserciteranno la potestà di forza fiscale loro concessa: si tratterà di un ulteriore fattore di aumento della pressione fiscale sulle imprese rispetto all'anno precedente, che si aggiunge alle due cause di aumento, già ricordate, che esplicheranno il loro effetto sin dall'acconto di giugno.

c) La deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa

La prescrizione della deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa può risultare in linea di principio condivisibile, in quanto rispondente ad un criterio di carattere generale, anche se, quando sono coinvolti due distinti livelli di governo, vi è sempre la controindicazione che le scelte del governo titolare del tributo deducibile si riflettono sul quello del governo cui compete il tributo interessato dalla deduzione.

Nel caso concreto, tuttavia, le obiezioni più forti sono di altra natura. In questa fase di perdurante e profonda crisi economica vi è in primo luogo l'esigenza di ridurre la pressione dei tributi che gravano sull'impresa indipendentemente dalla redditività, come l'IRAP e l'IMU: la semplice deducibilità di quest'ultima a fini IRPEF e IRES non darebbe alcun beneficio proprio alle imprese in maggiore stato di sofferenza, che sono quelle che non realizzano utili.

3. Indicazioni per una riforma strutturale dell'imposizione immobiliare

Le precedenti valutazioni possono sostanziare una prima riflessione sui possibili lineamenti della riforma dell'imposizione sui patrimoni immobiliari che andrà realizzata entro il 31 agosto. Essa prende le mosse da tre premesse che risultano solidamente fondate sul piano tecnico. Qualora, per scelte ed esigenze di natura politica, si dovesse muovere da presupposti diversi, i contorni della riforma dovrebbero essere conseguentemente ridisegnati.

Prima premessa. Nel suo insieme, l'imposizione sugli immobili non potrà essere ridotta in misura rilevante per ragioni di equilibrio di bilancio e di struttura del prelievo tributario complessivo. Gli spazi disponibili di manovra consentiranno dunque solo una ricomposizione del prelievo immobiliare tra singole tipologie di cespiti o di contribuenti.

Seconda premessa. Sul piano tecnico non sussistono valide ragioni per stravolgere dalle fondamenta l'attuale impianto di imposizione immobiliare, che poggia sull'IMU e, distintamente, sulla TARES. In particolare, la prospettiva del passaggio a una *service tax* che includa nel suo perimetro la TARES determinerebbe, rispetto all'assetto attuale, il trasferimento di parte del prelievo dai proprietari agli inquilini, con effetti redistributivi indesiderati, e, per la componente relativa ai rifiuti, sarebbe incompatibile con la disciplina comunitaria, perché violerebbe il principio del "chi inquina paga".

Terza premessa. Non sussistono fondati motivi di natura economica per riconoscere all'abitazione principale uno *status* di particolare privilegio rispetto agli altri immobili. Per contro, una generalizzata esenzione della prima casa, escludendo dall'IMU la maggioranza dei residenti, svuoterebbe la più importante imposta comunale del suo significato quale tributo locale.

Anche accettando queste premesse, gli interventi necessari di riforma dell'attuale sistema sono molteplici e importanti. Vengono nel seguito sinteticamente elencati.

I) Va rivisto ed eventualmente rafforzato il sistema attuale delle detrazioni per l'abitazione principale, soprattutto per affrontare le difficoltà sperimentate da alcuni contribuenti ad adempiere al pagamento della patrimoniale in presenza di un vincolo reddituale stringente. Si potrebbe innalzare l'attuale livello delle detrazioni, anche se questo escluderebbe la quasi totalità delle abitazioni nei comuni piccoli-medi dove prevalgono valori catastali bassi, lasciando questa leva fiscale soltanto ai comuni di grandi dimensioni. Oppure, più opportunamente, si potrebbe applicare un approccio selettivo, prevedendo detrazioni differenziate rispetto al livello di reddito IRPEF del contribuente, o forse addirittura a limitate a specifiche categorie, come i pensionati

II) Va accelerata al massimo la revisione organica del catasto per ridurre la drammatica differenziazione del divario valori di mercato/valori catastale tra territori e tra immobili di diverso valore che crea iniquità e disparità di trattamento divenute oggi, dopo l'aumento della tassazione immobiliare, inaccettabili. In questa prospettiva va riproposto, il disegno di legge di riforma del sistema fiscale decaduto con la fine della legislatura che prevedeva una delega al governo per attuare una revisione del catasto dei fabbricati. Ma già in tempi brevi è possibile avvicinarsi all'obiettivo, anche se solo per gli immobili residenziali, sfruttando gli indici delle quotazioni di mercato rilevati dall'Agenzia del territorio-Omi su base comunale, e addirittura di macro-zona per i Comuni più grandi, per procedere a una rivalutazione monetaria dei valori catastali collegata ai valori di mercato.

III) Va ridotto il prelievo sugli immobili-beni strumentali detenuti da imprese, usciti penalizzati dalla riforma IMU. Lo sgravio non va realizzato attraverso la deducibilità dell'IMU dall'imposizione diretta sui redditi di impresa (come prefigurato dal decreto legge n. 54), che si scontrerebbe con il problema dell'incapienza delle numerose imprese in perdita e quindi avrebbe un effetto nullo proprio sulle imprese in maggior sofferenza, quanto piuttosto attraverso un intervento diretto di sgravio sui parametri dell'IMU (aliquote e moltiplicatori del valori catastali).

IV) Va alleggerito il prelievo sugli immobili residenziali locati. L'introduzione dell' IMU ha infatti accresciuto il cuneo fiscale per coloro che danno gli immobili in locazione, disincentivando l'offerta di abitazioni in affitto e aumentando la convenienza del mercato irregolare.

V) Va eliminata la facoltà dei comuni di aumentare l'aliquota dell'IMU sugli immobili di categoria D, perché l'intreccio delle potestà impositive dei due livelli di governo ha implicazioni negative in termini della possibilità per cittadini di attribuire distintamente a ciascuno le proprie responsabilità (accountability). In prospettiva il tributo statale va definitivamente scorporato dal tributo comunale (sono possibili diverse ipotesi sul piano tecnico).

VI) Vanno ampliati i margini di variazione delle aliquote IMU da parte dei Comuni mantenendo le aliquote standard attuali, oppure, con spazi di variazione autonoma attuali invariati, vanno rideterminate le aliquote standard fissate centralmente per riconoscere ai Comuni nuove possibilità di incremento di gettito che, dopo i tagli alle risorse loro assegnate, sono oggi per molti comuni già totalmente esaurite.

VII) Va prevista, in una prospettiva di più generale revisione del sistema dei tributi immobiliari, una riduzione delle imposte sui trasferimenti immobiliari, secondo quanto previsto dal disegno di legge delega sulla riforma del sistema fiscale (oggi decaduto) e dal decreto legislativo sul federalismo comunale (n. 23/2011), anche per contribuire a ridare slancio al mercato immobiliare.

VIII) Va infine garantito all'IMU e agli altri tributi locali, e alle relazioni finanziarie Stato-Comuni, che da questi derivano (*in primis* il sistema perequativo), un assetto finalmente stabile, che superi la provvisorietà dell'IMU sperimentale e dei vari interventi correttivi succedutisi e garantisca un minimo di programmabilità ai bilanci comunali.