

***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

# Le disposizioni in materia di IMU del decreto legge 54/2013

Tre principali aspetti:

- 1.le categorie di immobili interessate dalla sospensione dell'acconto di giugno
- 2.le anticipazioni nel decreto di alcuni contenuti della riforma complessiva dell'imposizione sul patrimonio immobiliare
- 3.le possibili linee della riforma

1. Le categorie di immobili interessate dalla sospensione dell'acconto di giugno
2. Le anticipazioni nel decreto di alcuni contenuti della riforma complessiva dell'imposizione sul patrimonio immobiliare
3. Le possibili linee della riforma

La sospensione del versamento dell'acconto di giugno riguarda:

- a) l'abitazione principale
- b) le unità immobiliari appartenenti alle cooperative e gli alloggi IACP
- c) i terreni agricoli e i fabbricati rurali

## Abitazione principale

Sul piano tecnico sarebbe stato preferibile un approccio più selettivo:

➤ tipologie di contribuenti e/o le fasce di reddito più esposte al rischio di severi problemi di liquidità nell'assolvimento del tributo

# Gli immobili di pertinenza delle imprese

- 1) Hanno subito, con il passaggio dall'ICI all'IMU, un sensibile incremento di pressione fiscale
  - per gli immobili produttivi di reddito fondiario, esclusi quelli dati in locazione, l'incremento della pressione del tributo immobiliare locale è stato parzialmente compensato dall'abolizione dell'IRPEF sul reddito fondiario
  - di tale compensazione non hanno potuto beneficiare gli immobili di impresa in quanto non produttivi di reddito fondiario

- 2) L'acconto di giugno a carico delle imprese risulterà più gravoso di quello dello scorso anno:
- per l'ulteriore aumento del moltiplicatore relativo ai fabbricati del gruppo catastale D da 60 al 65 (incremento pari all'8,3%);
  - perché, mentre nel 2012 la prima rata è stata calcolata applicando l'aliquota standard, quest'anno va determinata sulla base delle aliquote e delle detrazioni vigenti nei “dodici mesi dell'anno precedente” (il 50% dei comuni ha aumentato l'aliquota, il 45,8% l'ha lasciata invariata, meno del 2% l'ha ridotta)

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 su un tributo come l'IMU che non dipende dal conseguimento di utili



1. Le categorie di immobili interessate dalla sospensione dell'acconto di giugno
2. Le anticipazioni nel decreto di alcuni contenuti della riforma complessiva dell'imposizione sul patrimonio immobiliare
3. Le possibili linee della riforma

Tre indicazioni principali sui contenuti della riforma:

a) la riforma dovrà essere estesa alla TARES

b) andrà riconsiderata l'articolazione della potestà impositiva tra il livello statale e il livello locale

c) si dovrà prevedere la deducibilità dell'IMU ai fini della determinazione del reddito di impresa

## **a) L'estensione della riforma alla TARES**

La TARES è articolata in due distinte componenti:

- la prima a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani
- la seconda a copertura dei costi dei servizi indivisibili (maggiorazione di importo fisso per metro quadrato: 0,3 euro elevabili dal comune sino a 0,4)

La prima componente, relativa ai rifiuti, dovrebbe restare invariata

- si tratta di un tributo costruito bene e rispondente ai principi comunitari in materia
- molti comuni hanno già compiuto le procedure per la determinazione dei costi del servizio e delle tariffe, che sono complesse e costose

# Accostamento dell'IMU alla TARES

## → si pensa ad una *service tax* omnicomprensiva?

Se ne discusse nella fase precedente all'introduzione dell'IMU sperimentale

- concepito come uno strumento per attrarre in qualche misura a tassazione l'abitazione principale
- un'ipotesi di *service tax* era contemplata nel decreto legislativo integrativo e correttivo deliberato dal C.d.M. il 21 ottobre 2011 ma mai approvato definitivamente

## Due aspetti critici:

### 1) Con una *service tax*, il presupposto del tributo si sposta dal possesso all'uso dell'immobile

Nel caso di immobili locati l'imposta risulta a carico dell'inquilino con implicazioni redistributive assai discutibili. Infatti:

- gli aumenti di valore degli immobili prodotti dai servizi locali sono a beneficio dei proprietari e non degli inquilini
- gli inquilini, come fruitori dei servizi locali, possono presentare caratteristiche assai diverse (es: locazioni brevi di studenti e lavoratori temporanei)

**2) 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**

**➔ principio "chi inquina paga" ➔ il tributo deve essere commisurato alla produzione di rifiuti e al costo della loro gestione**

Auspicabile invece l'abolizione della seconda componente TARES relativa ai servizi indivisibili

Congegnata come una sovraimposta al tributo principale, questa componente della TARES è probabilmente incostituzionale (mancano di elementi di capacità contributiva)



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

Governo Monti: obiettivo di un potenziamento della tassazione patrimoniale

Si optò per un insieme di prelievi di natura reale (sui veicoli, i beni di lusso, i titoli ecc.)

Per la componente immobiliare della ricchezza patrimoniale, si ritenne non opportuno introdurre un nuovo autonomo tributo erariale

## **Soluzione di innestare il tributo erariale nella struttura di quello comunale**

Mezzo per evitare nuovi costi di adempimento ai contribuenti e di gestione all'amministrazione finanziaria



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 coabitazione tra le due componenti ha introdotto notevoli elementi di opacità nella relazione tra il governo locale e i cittadini

Il comune è risultato agli occhi dei contribuenti, esattore di un tributo a loro carico, che, tuttavia, affluiva allo Stato

Si è spezzato così il nesso tra imposte che si pagano e benefici che si traggono dalla spesa, che è l'elemento fondativo del federalismo fiscale

Successivamente all'Imu sperimentale  
discussione su come sciogliere il nodo che  
legava i due tributi

Copaff: disegno di un riassetto ispirato al  
modello britannico : 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

- Legge di stabilità per il 2013  
viene 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

Risultato positivo ma solo parziale

Rimane 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

Sono state invece precluse riduzioni di aliquota per evitare fenomeni di concorrenza fiscale dannosa

## ***c) La deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa***

La prescrizione delle deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa può risultare in linea di principio condivisibile ma esistono due controindicazioni

Controindicazioni:

- 1) essendo coinvolti due distinti livelli di governo, le scelte del governo titolare del tributo deducibile si riflettono sul quello del governo cui compete il tributo interessato dalla deduzione

2) In questa fase di perdurante e profonda crisi economica va ridotta la pressione dei tributi che gravano sull'impresa indipendentemente dalla redditività, come l'IRAP e l'IMU

La semplice deducibilità del'IMU a fini IRPEF e IRES non darebbe alcun beneficio proprio alle imprese in maggiore stato di sofferenza, che sono quelle che non realizzano utili



1. Le categorie di immobili interessate dalla sospensione dell'acconto di giugno
2. Le anticipazioni nel decreto di alcuni contenuti della riforma complessiva dell'imposizione sul patrimonio immobiliare
3. Le possibili linee della riforma

# 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 equilibri di bilancio e di struttura del prelievo tributario complessivo
- Gli spazi di intervento effettivamente disponibili sono dunque limitati e consentono 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

Il passaggio a una *service tax* che includa nel suo perimetro la TARES determinerebbe:

- il trasferimento di parte del prelievo dai proprietari agli inquilini, con effetti redistributivi indesiderati
- per la componente relativa ai rifiuti, sarebbe incompatibile con la disciplina comunitaria (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.

Una generalizzata esenzione della prima casa, escludendo dall'IMU la maggioranza dei residenti, svuoterebbe la più importante imposta comunale del suo significato di tributo locale

**Date queste premesse si enucleano 8 auspicabili interventi di riforma.**

### ***I) Trattamento dell'abitazione principale***

Va rafforzato il sistema delle detrazioni per l'abitazione principale con l'obiettivo di far fronte alle difficoltà di alcuni contribuenti ad adempiere al pagamento della patrimoniale in presenza di un vincolo reddituale stringente.

Due ipotesi:

- innalzare l'attuale livello delle detrazioni (ma così si escluderebbe la quasi totalità delle abitazioni nei comuni piccoli-medi)
- 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) Revisione organica del catasto*

Va accelerata al massimo la revisione organica del catasto

- 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;
- già in tempi brevi è possibile avvicinarsi all'obiettivo per gli immobili residenziali, sfruttando gli indici delle quotazioni di mercato rilevati dall'Agenzia del territorio-Omi su base comunale e anche di macro-zona per i Comuni più grandi

### *III) Alleggerimento del prelievo sulle imprese*

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 per problema dell'incapienza delle numerose imprese in perdita ma:



attraverso un intervento diretto sui parametri dell'IMU (aliquote e moltiplicatori del valori catastali)



## *IV) Alleggerimento del 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) Eliminazione della facoltà dei comuni di aumentare l'aliquota dell'IMU sugli immobili di categoria D***

Va eliminata 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) Ampliamento margini di autonomia nella variazione delle aliquote o rideterminazione delle aliquote standard***

Per riconoscere ai Comuni nuove possibilità di incremento di gettito che, dopo i tagli, sono per molti comuni già totalmente esaurite, è necessario:

➤ ampliare i margini di variazione delle aliquote IMU mantenendo i livelli standard attuali

oppure

➤ con spazi di variazione autonoma invariati, rideterminare le aliquote standard

## *VII) Riduzione delle imposte sui trasferimenti immobiliari*

Anche per contribuire a ridare slancio al mercato immobiliare in una prospettiva di più generale revisione del sistema dei tributi immobiliari

➤ vanno ridotte le imposte sui trasferimenti immobiliari

(disegno di legge delega sulla riforma del sistema fiscale decaduto e decreto legislativo n. 23/2011 sul federalismo comunale)

## ***VIII) Garantire stabilità e certezza***

Va garantito un assetto finalmente stabile

- all'IMU e agli altri tributi locali
- più in generale alle relazioni finanziarie Stato-Comuni, *in primis* il sistema perequativo



consentire la programmabilità delle politiche finanziarie dei comuni