

## **Il decreto 102, l'IMU e la riforma della tassazione immobiliare e comunale**

*Estratto della relazione di Marco Causi nelle Commissioni Bilancio e Finanze  
12 settembre 2013*

Il decreto 102, che dispone la soppressione della prima rata dell'IMU per l'anno 2013, non contiene alcuna norma di riforma generale della disciplina della tassazione immobiliare, così com'era previsto dal decreto 54, approvato pochi mesi fa dal Parlamento. Anche il decreto 102, come il 54, è un provvedimento di carattere provvisorio, che rimanda le scelte più generali di riforma, che avrebbero dovuto essere assunte entro il 31 agosto, alla legge di stabilità e a un altro decreto che verrà emanato insieme ad essa.

Questa scelta di rinvio, va detto con onestà politica e intellettuale, non aiuta una completa e ponderata valutazione delle decisioni del Governo contenute nel decreto da parte del Parlamento e dell'opinione pubblica. Ci troviamo infatti, e con noi le famiglie, gli operatori economici e i comuni, di fronte a tre rilevanti elementi di incertezza e di incompletezza informativa. Superarli nei prossimi giorni, in modo da chiarire i contorni dell'approdo finale che verrà stabilito alla metà di ottobre, è necessario per dare costrutto e spessore a una discussione troppo spesso attraversata da semplificazioni e superficialità che, invece, è bene restino fuori dal lavoro istruttorio che le Commissioni parlamentari competenti per l'esame in sede referente sul provvedimento sono chiamate a svolgere.

Il primo elemento d'incertezza riguarda l'evoluzione complessiva dell'equilibrio finanziario delle pubbliche amministrazioni durante l'ultimo quadrimestre dell'anno in corso, alla luce delle numerose questioni che restano aperte (la seconda rata IMU, l'IVA, le missioni internazionali, le coperture per il finanziamento della cassa integrazione e per i disoccupati che hanno perduto l'accesso al sistema pensionistico per effetto dell'innalzamento dell'età pensionabile), oltre che, naturalmente, alla luce del peggioramento dei dati relativi alla recessione italiana nel primo semestre dell'anno al confronto con le stime di inizio anno.

La nota di aggiornamento al DEF, che il Governo presenterà il 20 settembre, dovrà sciogliere queste incertezze e chiarire, con rigore e prudenza, quali siano davvero i possibili margini di manovra, anche superando alcuni elementi di opacità contenuti nella Relazione di aggiornamento dei quadri di finanza pubblica che ieri la Camera ha approvato, dove si riconosce un

peggioramento per il 2014 e il 2015, ma nulla si dice su come ci avviamo a chiudere il 2013.

Ritengo che non possiamo permetterci di correre il rischio di porre a repentaglio l'equilibrio dei conti pubblici raggiunto con tanti sacrifici. Ed è compito del Governo, e in primo luogo del Ministro dell'Economia, mettere il Parlamento a conoscenza dei dati effettivi e, conseguentemente, delle possibili opzioni. Mentre è dovere del Parlamento ricordare che siamo all'interno di un processo di bilancio con caratteristiche sempre più marcatamente federali, e che quindi le scelte di percorso non possono nascere da opzioni unilaterali, né tantomeno da scostamenti casuali e imprevisi dovuti alle difficoltà di decisione politica interna, ma semmai da un processo di interazione e concertazione con le autorità europee.

Il secondo elemento d'incertezza riguarda il profilo che le politiche tributarie italiane intendono assumere nell'attuale fase ciclica. Poiché è ovvio che non si possono ridurre contemporaneamente tutte le imposte, per evidenti motivi di tenuta dei conti, è necessario operare scelte e selezioni in funzione di obiettivi dichiarati e trasparenti di politica economica.

Nella manovra del dicembre 2011, ad esempio, si perseguì la strada della svalutazione fiscale, con interventi di sgravio sul cuneo e sulla tassazione d'impresa (ACE). Fu aumentata in modo consistente, dall'altro lato, la tassazione patrimoniale attraverso l'IMU (oltre che ridotta la spesa pubblica, con interventi strutturali come quello sulle pensioni). L'obiettivo di politica economica sul versante tributario era palese: la tassazione patrimoniale era più bassa in Italia al confronto con gli altri Paesi, e si trattava quindi di superare una distorsione strutturale; per favorire la crescita e l'efficienza economica è opportuno spostare il peso fiscale dai redditi da lavoro e d'impresa verso patrimoni e consumi. Giulio Tremonti – cito non casualmente un esponente che non appartiene al mio schieramento politico – sintetizzava la questione con l'espressione: spostare la tassazione dalle persone alle cose.

Se oggi si volesse, in conseguenza della perdurante recessione, sostenere la domanda interna, l'intervento più efficace sarebbe sull'IRPEF, e soprattutto sull'IRPEF gravante sui redditi bassi e medio-bassi, con effetti di riduzione del cuneo fiscale, come da molti richiesto. Sarebbe interessante valutare, durante l'esame del presente decreto e della prossima legge di stabilità, proposte che vadano in questa direzione.

Il Governo ha scelto un'altra strada, quella della riforma della tassazione immobiliare, anche se ancora non sono chiari gli obiettivi di politica economica che intende perseguire. Ad esempio, per aiutare la ripresa delle compravendite sarebbe molto efficace ridurre le imposte sulle transazioni immobiliari, come prospettano le conclusioni dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione immobiliare effettuata dal Senato in questi mesi. Di questo però si è parlato poco o nulla. La discussione è concentrata interamente sull'IMU. Si fa fatica a vedere, in questo decreto, ciò che era stato promesso nel decreto 54, e cioè un ridisegno complessivo della tassazione immobiliare. E il Governo è sembrato a tratti non rendersi conto del legame esistente fra tassazione immobiliare e sistema dei tributi comunali, come ad esempio quando ha respinto emendamenti sul decreto 54 volti ad affermare che la riforma da costruire dovesse coinvolgere la tassazione immobiliare e, insieme, quella comunale. Si tratta di criticità rilevanti, che il Parlamento non può fare a meno di rilevare.

Una riduzione dell'IMU sui fabbricati strumentali alle attività produttive sarebbe di grande utilità, soprattutto per i settori esportatori della nostra economia, ma il decreto che stiamo esaminando la limita al solo settore agricolo. Sarebbe importante valutare l'estensione del beneficio agli altri settori produttivi.

L'IMU, introdotta in una situazione di emergenza dal Governo Monti, sulla base del decreto legislativo sul fisco municipale approvato dal precedente Governo Berlusconi, ha diverse distorsioni, e la loro rimozione è certamente condivisibile. Ha fatto bene il Governo, ad esempio, a superare il regime di gestione dell'imposta fra Stato e Comuni, che non ha ben funzionato. Per migliorare equità ed efficienza di questa imposta, poi, è necessario avviare finalmente il lavoro di riforma del Catasto, su cui nei prossimi giorni sarà varato in questo ramo del Parlamento, prima ancora del decreto 102, l'importante provvedimento di delega al Governo per la riforma degli strumenti della politica fiscale.

Va poi ricordato che nella transizione dall'ICI all'IMU gli immobili sfitti, lasciati nella disponibilità del proprietario, hanno ottenuto un trattamento relativamente migliore degli immobili che i proprietari immettono nel mercato degli affitti. Sarebbe utile verificare la possibilità di superare questa distorsione, a cui il Governo aveva pensato ma che poi non ha trovato – per motivi che, francamente, si stenta a comprendere - spazio nel decreto di cui oggi iniziamo l'esame. Per migliorare il funzionamento del mercato degli affitti il decreto in esame introduce alcune importanti misure, da valorizzare, fra cui una riduzione della cedolare secca sugli affitti a canone concordato. Alla luce della riforma che si prospetta, e cioè della sostituzione dell'IMU sull'abitazione principale a

carico dei proprietari con una imposta sui servizi comunali a carico di tutti, compresi i non proprietari, sarebbe utile verificare la fattibilità di ulteriori interventi a vantaggio dell'affitto, come ad esempio un aumento delle detrazioni a beneficio degli affittuari ovvero una differenziazione delle aliquote IMU a beneficio dei proprietari, sempre con l'obiettivo di incentivare il canale del canone concordato.

L'apporto che l'abolizione dell'IMU sull'abitazione di residenza può portare al sostegno della domanda interna non è stato, invece, mai compiutamente dimostrato.

Il Rapporto che il Ministero dell'Economia e delle Finanze ha pubblicato, anzi, ha mostrato che, essendo il gettito dell'imposta, nel comparto abitativo, relativamente più concentrato di quello di altre imposte – un effetto che deriva dalla maggiore concentrazione dei valori della proprietà immobiliare al confronto con quella dei redditi, oltre che dal sistema di detrazioni fisse introdotto nel dicembre del 2011, che già esenta dall'imposta il 25 per cento dei proprietari – il 70 per cento dell'imposta è versata dal 30 per cento degli immobili di maggior valore catastale. Poiché il possesso di immobili di elevato valore catastale è correlato al reddito (passato e presente, con eccezioni di cui si può tenere conto con adeguati sistemi di detrazione), le valutazioni del MEF ci dicono che solo una piccola parte dei 4,8 miliardi di sgravio complessivo di imposta va a beneficio di famiglie di reddito basso e medio basso, e quindi a elevata propensione al consumo.

E infatti il Rapporto del MEF ci ricorda che: “La proposta di esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale non sembra pienamente giustificabile sul piano dell'equità ed efficienza (...); sotto il profilo dell'efficienza, le imposte immobiliari sono preferibili alle imposte sui fattori produttivi (lavoro e capitale) perché minimizzano l'impatto negativo delle imposte sulla crescita economica e hanno effetti meno distorsivi sull'utilizzo dei fattori produttivi e sull'accumulazione del capitale; (...) Sotto il profilo dell'equità si rileva come il possesso dell'abitazione principale è uno dei fattori per la definizione della condizione economica dei contribuenti e della relativa capacità contributiva. L'IMU sull'abitazione principale, pur tassando il patrimonio ad aliquote proporzionali e non progressive, equivale a un'imposizione progressiva sul reddito, considerato che la ricchezza immobiliare è più concentrata del reddito.”

E' lo stesso Governo, insomma, a certificare che l'impatto del provvedimento ai fini del sostegno ai consumi sia più modesto al confronto con altre manovre tributarie. Dato che il Rapporto del MEF è ricchissimo di analisi,

dati, valutazioni e proposte alternative, e dato che dobbiamo dare per scontato che quel Rapporto sia stato letto e preso in considerazione dall'intero Governo, e non solo dal Ministro che l'ha, meritevolmente, prodotto, la conclusione minima a cui si può pervenire - interrompendo qui un ragionamento che potrà utilmente essere approfondito nel prosieguo della nostra discussione – è che il Governo è apparso, in merito, confuso, sia nella definizione degli obiettivi di politica economica, sia nella coerenza fra documentazione tecnica prodotta e dinamica della discussione politica.

La terza area d'incertezza riguarda il futuro assetto a regime del sistema dei tributi comunali. Un sistema che è ormai in crisi permanente dal 2008. In tutto il mondo la tipica base imponibile per la finanza comunale è legata agli spazi occupati da terreni e immobili. Il motivo è evidente: la base fondiaria e immobiliare è certa all'interno di circoscrizioni amministrative piccole come quelle comunali, mentre altre basi imponibili sarebbero più difficili, se non impossibili, da accertare, e cioè da suddividere fra i diversi territori.

Inoltre, il valore del patrimonio immobiliare è influenzato dalla qualità e quantità di servizi e infrastrutture la cui produzione è organizzata dall'ente amministrativo di prossimità, e ciò crea un circuito virtuoso fra bontà dei servizi e delle infrastrutture, esternalità che essi creano per il territorio e meccanismi per il loro finanziamento. Infine, i soggetti che occupano gli spazi urbani, famiglie e imprese, sono i diretti interessati al buon funzionamento dell'ente locale e ciò crea un ulteriore circuito virtuoso, di responsabilizzazione da parte degli amministratori e di controllo da parte dei residenti. Circuito che, naturalmente, si spezza se il finanziamento dell'ente locale non viene garantito dai residenti, ma da altri sistemi, ad esempio di finanza interamente derivata.

In effetti, consultando le banche dati internazionali, ci sono solo quattro Paesi al mondo che, nell'adottare l'imposta patrimoniale reale, esentano l'abitazione principale: si tratta della Mongolia, del Niger, della Repubblica del Congo e dello Yemen. Nonostante le difficoltà che il nostro sistema socio economico affronta da più di un decennio, non penso che siamo già arrivati, come Paese Italia, ad essere costretti a sceglierci *benchmark* internazionali di questo livello, e su questo invito a una riflessione seria e onesta le forze politiche che fanno dell'abolizione dell'IMU sulla prima casa una bandiera di carattere programmatico.

Il modo in cui, nei diversi Paesi, lo spazio occupato si trasforma in base imponibile per l'imposta locale è molto eterogeneo. Si va da un estremo in cui viene adottata una patrimoniale pura, associando allo spazio occupato il valore

catastale dell'immobile, ad un altro estremo in cui il costo dei servizi viene semplicemente diviso pro capite (*poll tax*). In quest'ultimo caso, com'è noto, sono massime le conseguenze negative sul piano distributivo e di mancato rispetto dei principi di capacità contributiva. Esistono comunque diverse modalità con cui far convivere le varie componenti di un'imposta locale sui servizi, comprendendovi sia la quota patrimoniale sia quella connessa all'estensione degli spazi e a indicatori di consumo dei servizi. In alcuni Paesi, come la Francia, l'imposta patrimoniale locale convive con un'imposta locale sui servizi. In tutti i Paesi la gestione di queste imposte è ampiamente devoluta alla responsabilità delle comunità locali, con intervalli di variazione molto elevati fra i diversi territori, ben più alti – soprattutto nei Paesi ad ordinamento federale – di quelli mai concessi ai Comuni italiani sia con l'ICI sia con l'IMU.

Il Governo ha annunciato che la riforma che si intende mettere definitivamente a punto alla metà di ottobre contempla la sostituzione dell'IMU sulle abitazioni principali con una nuova imposta comunale sui servizi. Si tratta di una decisione sostenibile, di un compromesso onorevole fra le diverse proposte, anche molto distanti fra loro, dei partiti che formano la maggioranza di Governo. Si va, insomma, nella direzione di quella “sintesi equilibrata e innovativa delle diverse posizioni e sensibilità che sono emerse in materia” auspicata dal relatore sul decreto – legge n. 54 del 2013, onorevole Capezzone, il quale sottolineava come ciascuna forza politica avrebbe dovuto “anche rivedere la fissità delle rispettive posizioni di partenza”.

Di un'imposta comunale sui servizi si parla in Italia dalla seconda metà degli anni '90, e proposte in questa direzione sono state avanzate, in sostituzione dell'ICI sulle abitazioni principali, nel 2010 dal Partito Democratico e nel 2011 da un decreto legislativo mai attuato, elaborato dal Ministro Calderoli e approvato dal Governo Berlusconi poco prima delle sue dimissioni, che istituiva il tributo comunale rifiuti e servizi (RES). Visto però che le imposte comunali sui servizi possono assumere natura molto variegata, è assolutamente necessario che il Parlamento e il Governo comincino fin da ora a chiarire “quale” imposta comunale sui servizi verrà introdotta al posto dell'IMU sull'abitazione principale.

Non si possono lasciare nell'incertezza e nell'approssimazione elementi fondamentali: sarà più vicina a una *poll tax* o avrà una componente legata al valore patrimoniale? Ricordo che nel decreto Calderoli-Berlusconi l'imposta era interamente patrimoniale. Sarà pagata da tutti i residenti? Solo dalle famiglie o anche dalle imprese? Come si intreccerà con l'IMU, la quale, è bene ricordarlo, resta in vigore per tutte le unità immobiliari non abitative e per quelle abitative

non destinate ad abitazione principale? Ci sarà o no un aumento dei trasferimenti ai Comuni, per fare in modo che la nuova imposta valga, per la famiglia proprietaria di casa che non paga più l'IMU, meno di quanto valeva l'IMU? E come si intende evitare, o riequilibrare, l'impatto certamente regressivo dovuto al fatto che una parte della nuova imposta sarà a carico delle famiglie non proprietarie della casa di abitazione? Il mantenimento dell'imposta patrimoniale reale su una piccola quota di abitazioni principali di maggior valore potrebbe essere utile in questa direzione, e cioè in direzione dell'equità, oltre che aiutare a comporre un quadro finanziario che oggi sembra francamente drammatico?

Non si tratta di particolari di poco conto. Il giudizio su quel compromesso onorevole di cui poco fa parlavo dipende in modo cruciale dalle risposte che il Governo e il Parlamento sapranno dare, nei prossimi giorni, alle domande appena enunciate: si potrà giudicare quel compromesso come la base per una riforma strutturale destinata a durare nel tempo, oppure invece come un accordo dal sapore politicistico destinato a non produrre alcunchè di sensato per il sistema della finanza comunale e per il sistema tributario nel suo complesso. E' responsabilità delle forze politiche, in primo luogo di quelle di maggioranza, condurre questa discussione su basi di verità e di sano realismo, superando ogni ipocrisia e ogni approccio di tipo propagandistico.