

Ipotesi di revisione della tassazione immobiliare



Bozza provvisoria
23 luglio 2013

Sommario

Premessa.....	4
Introduzione	6
1. Ipotesi di intervento n. 1 – Esenzione totale dall’IMU per l’abitazione principale	13
2. Ipotesi di intervento n. 2 - Incremento non selettivo della detrazione di base dell’IMU prevista per l’abitazione principale	17
3. Rimodulazione selettiva dell’esenzione dall’IMU sull’abitazione principale.....	22
Ipotesi di intervento n. 3.1 – Esenzione selettiva dall’IMU per l’abitazione principale in funzione del valore dell’immobile.....	22
Ipotesi di intervento n. 3.2 – Incremento selettivo della detrazione IMU per abitazione principale in funzione della condizione economica del proprietario, parametrata al reddito dello stesso soggetto.	26
Ipotesi di intervento n. 3.3 – Incremento della detrazione IMU per l’abitazione principale decrescente in funzione della condizione economica del nucleo familiare, misurata attraverso l’ISEE.	32
Ipotesi di intervento n. 3.3-bis - Esenzione selettiva dall’IMU per l’abitazione principale a favore dei soggetti in condizione di disagio economico, individuato attraverso l’ISEE.	37
Ipotesi di intervento n. 3.4 - Applicazione dei valori OMI per la determinazione della base imponibile IMU	39
4. Interventi sull’IMU relativa all’abitazione principale contestuali ad altri tributi	48
Ipotesi di intervento n. 4.1 – Esenzione dall’IMU per l’abitazione principale con contestuale eliminazione/riduzione della deducibilità ai fini IRPEF delle rendite abitazione principale e reintroduzione totale/parziale in IRPEF dei redditi degli immobili non locati	48
Ipotesi di intervento n. 4.2 – Rimborso dell’IMU sull’abitazione (integrale o parziale) attraverso l’attribuzione di un credito di imposta (o una detrazione) IRPEF.....	57
Ipotesi di intervento n. 4.3 - Esenzione dall’IMU per l’abitazione principale e contestuale rimodulazione della TARES relativa ai servizi indivisibili.....	60
5. Ipotesi di intervento n. 5 - Deducibilità dell’IMU per le imprese.....	65
6. Ipotesi di intervento n. 6 - Restituzione ai comuni del gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D	67
7. Ipotesi di intervento n. 7 - Abolizione dell’addizionale comunale all’IRPEF e contestuale incremento dell’IRPEF.....	70

8. Ipotesi di intervento n. 8 – Derubricazione della revisione dell’IMU abitazione principale a un problema di finanza locale	71
9. Ipotesi di intervento n. 9 – Sospensione in via definitiva del versamento della prima rata dell’IMU 2013.....	72
Appendice 1	74
La fiscalità immobiliare: evoluzioni recenti.	74
L’IMU.....	74
Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)	88
Appendice 2.....	94
Impatto sulla finanza decentrata di ipotesi di revisione della tassazione immobiliare.....	94

Premessa

Questo documento intende fornire valutazioni di natura quantitativa e qualitativa su un insieme di possibili interventi di riforma della tassazione immobiliare, una riforma prospettata dal D. L. 21 maggio 2013, n. 54. Il testo di legge auspica la possibilità di una *“complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, ivi compresa la disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, volta, in particolare, a riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale, e la deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa dell'imposta municipale propria relativa agli immobili utilizzati per attività produttive”*.

L'attuazione di detta riforma dovrà essere effettuata *“nel rispetto degli obiettivi programmatici primari indicati nel Documento di economia e finanza 2013 come risultante dalle relative risoluzioni parlamentari e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo”*.

Nella more dell'attuazione della riforma in discorso, la norma in esame ha stabilito la sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU per le seguenti tipologie di immobili:

- a) abitazione principale e relative pertinenze, esclusi i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9;
- b) unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari, nonché alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'art. 93 del D.P.R. 24 luglio 1977, n. 616;
- c) terreni agricoli e fabbricati rurali di cui all'art. 13, commi 4, 5 e 8, del D. L. n. 201 del 2011.

Il Legislatore, al successivo art. 2, si è preoccupato di inserire una *“clausola di salvaguardia”* nel caso di mancata adozione della riforma complessiva dell'imposizione immobiliare entro il termine del 31 agosto 2013, stabilendo che, in tal caso, continua ad applicarsi la disciplina vigente e il termine di versamento della prima rata dell'IMU degli immobili di cui all'art. 1 è fissato al 16 settembre 2013.

Il documento è organizzato in schede, recanti ipotesi di intervento che analizzano in dettaglio le diverse proposte di riforma sull'IMU e su altri tributi, riportate dai mezzi di informazione specializzati. In particolare, in tali schede viene quantificato l'impatto sul bilancio dello Stato e gli effetti distributivi sui contribuenti. Sono state, poi, valutate per ogni ipotesi di intervento le implicazioni in termini di finanza locale e in termini di

adempimenti amministrativi. Infine, sono stati esaminati dal punto di vista tecnico i principali punti di forza e di criticità dei diversi interventi.

Le proposte di intervento riportate nei paragrafi da 1 a 8 riguardano l'applicazione dell'IMU "a regime" a decorrere dall'anno 2014, ad eccezione di quella descritta nel paragrafo 9 concernente, invece, la sospensione in via definitiva del versamento della prima rata dell'IMU relativa all'anno 2013.

Si riferiscono a ipotesi di riordino del prelievo IMU sull'abitazione principale le proposte contenute nelle schede 1, 2, 3, 4 e 8.

Le ipotesi illustrate nelle schede 5, 6 e 7 hanno ad oggetto la valutazione di alcuni aspetti dell'assetto attuale dell'imposta emersi durante il dibattito che si è sviluppato intorno alle tematiche applicative dell'imposta.

In appendice al presente documento sono, infine, riportati un'analisi del quadro normativo e delle quantificazioni riguardanti l'IMU e il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), a legislazione vigente, e un *focus* sulle implicazioni della riforma dell'IMU sugli equilibri di finanza locale.

Introduzione

La tassazione immobiliare è stata negli ultimi anni costantemente al centro dell'attenzione del Legislatore. A partire dal varo della legge di delega sul federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42), all'emanazione del D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23 in materia di federalismo municipale che ha istituito l'IMU e, infine, alla sua anticipazione, a decorrere dal 2012, attuata con D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni, dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la fiscalità immobiliare è tornata ad assumere un ruolo centrale nel dibattito politico e culturale del nostro Paese.

Negli anni recenti e nell'attuale contesto, caratterizzato da un profondo rallentamento congiunturale, la politica economica italiana ha necessariamente dovuto perseguire congiuntamente due obiettivi: il riequilibrio strutturale dei conti pubblici, per ridurre rapidamente il peso del debito e la creazione di condizioni che consentissero la ripresa della crescita, frenatasi a seguito delle turbolenze sui mercati dei debiti sovrani che si sono succedute in un breve arco di tempo.

In linea con questo orientamento, recenti contributi della letteratura economica suggeriscono il *design* di strutture impositive *growth-friendly*, tra cui le imposte sugli immobili. L'*Annual Growth Survey* del 2012 e, più recentemente del 2013¹, presentata dalla Commissione Europea nel novembre scorso, sottolineavano, infatti, l'urgenza di promuovere la crescita e la competitività, anche attraverso riforme strutturali in grado di rilanciare l'economia dal lato dell'offerta e di introdurre misure contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi. Veniva, inoltre, evidenziata l'opportunità, nei Paesi in cui il livello di tassazione è particolarmente elevato, di una riduzione del carico fiscale, cui fare fronte con una riduzione delle spese, pur salvaguardando le risorse destinate agli investimenti strategici e al capitale umano. Al tempo stesso, si incoraggiava una ricomposizione del prelievo a favore delle imprese e del fattore lavoro, aumentando la tassazione sul consumo e sul patrimonio immobiliare e rivedendo i regimi agevolativi che creano distorsioni e riducono l'efficienza del sistema fiscale.

L'Italia risultava infatti nel 2011 un Paese con un'elevata pressione fiscale (42,5% del PIL), ma anche quello con una bassa tassazione della proprietà immobiliare (0,6% del PIL con riferimento alle imposte 'ricorrenti'). Se il problema principale del nostro Paese è la crescita economica, spostare il carico fiscale verso ciò che è 'immobile' e contestualmente migliorare gli incentivi all'offerta di lavoro e all'attività di impresa è apparsa come un'opportunità per il ridisegno del sistema tributario che doveva necessariamente essere perseguita. Reintrodurre le imposte immobiliari sulle prime case e aumentare il prelievo sugli altri immobili (salvo il più leggero aumento per gli

¹ http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf

immobili a disposizione) stata fundamentalmente una scelta obbligata. Tale scelta rispondeva a tre diversi obiettivi: equità in senso orizzontale e verticale (rispettare i criteri della capacità contributiva e della progressività); efficienza economica (minimizzare l'impatto negativo delle imposte sull'economia); efficienza tributaria (minimizzare l'insieme dei costi indiretti per i contribuenti e per l'amministrazione: i costi di informazione e *compliance* per il contribuente, e costi di analisi, rilevazione ed elaborazione dei dati, esazione, controllo e gestione del contenzioso per l'amministrazione).

Il Governo è, perciò, intervenuto, in via sperimentale con il D. L. n. 201 del 2011, anticipando al 2012 e fino al 2014, l'applicazione dell'IMU, già istituita dal D. Lgs. n. 23 del 2011, che ha sostituito la componente del reddito IRPEF (e relative addizionali) sui soli immobili non locati e l'imposta comunale sugli immobili (ICI). Tale riforma del sistema fiscale immobiliare è stata disegnata tenendo conto di due vincoli; la già richiamata necessità, che a fine 2011 rivestiva i connotati di urgenza, del consolidamento dei conti pubblici e la necessità di mantenere e sviluppare l'assetto federale delineato dalla legge n. 42 del 2009 e dal successivo D. Lgs. n. 23 del 2011, che all'art. 8 già prevedeva l'introduzione dell'IMU a partire dal 2014.

In continuità con le principali misure fiscali già adottate con il D. L. n. 201 del 2011, nel 2012, il Governo era stato delegato ad attuare specifici interventi finalizzati a perseguire più efficacemente gli obiettivi di crescita ed equità, correggendo, nel contempo, alcuni aspetti critici dell'ordinamento. Tra questi, uno dei punti qualificanti del disegno di legge delega (A.S. n. 3519) era la riforma del catasto prevista dall'art. 2 della delega fiscale che era finalizzata ad assicurare maggiore equità nella determinazione delle basi imponibili catastali e doveva essere realizzata attraverso la revisione degli estimi catastali. Lo scioglimento anticipato delle Camere lo scorso dicembre ha interrotto il percorso parlamentare della delega fiscale in dirittura d'arrivo.

Tuttavia, le linee programmatiche della riforma sono state riproposte con il Disegno di legge sulla delega fiscale presentato alla Camera il 31 maggio scorso (A.C. 1122).

Uno degli aspetti di maggior rilievo dell'applicazione dell'imposta per l'anno 2012 era rappresentato dalla riserva di una quota dell'IMU allo Stato, disciplinata dall'art. 13, comma 11 del D.L. n. 201 del 2011, il quale riservava allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, l'aliquota di base pari allo 0,76%.

L'evoluzione normativa dell'IMU si è concretizzata con la legge di stabilità per il 2013 che ha disposto (art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012) che per gli anni 2013 e 2014 è soppressa la quota di imposta riservata allo Stato di cui al comma 11, dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011 e al contempo ha attribuito allo Stato stesso il gettito dell'IMU, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D,

calcolato ad aliquota standard dello 0,76%. In relazione a detti fabbricati, i Comuni conservano la potestà di aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76% e, conseguentemente, di disporre del relativo gettito.

Infine, il recente D. L. 21 maggio 2013, n. 54 ha introdotto, nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, le prime misure dirette a sospendere il versamento della prima rata dell'IMU sull'abitazione principale, sui terreni e sui fabbricati rurali. All'interno di questo quadro, la riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare dovrà, tuttavia, essere attuata, come prevede l'art. 2 dello stesso D. L. n. 54 del 2013, nel rispetto degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza 2013 e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti in ambito europeo.

Alcuni principi guida della riforma dell'imposizione immobiliare sono già esplicitati nell'art. 1 della citata norma, ovvero:

l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale, ovvero il riordino e riequilibrio della disciplina dell'IMU, per assicurare il principio di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini e per rafforzare l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale;

la deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per le attività produttive nella determinazione del reddito di impresa (ai fini IRPEF e IRES);

la modifica della disciplina della TARES.

Nella letteratura sul federalismo fiscale, la scelta effettuata dal Legislatore di affidare ai Comuni una forma di imposizione sulla ricchezza immobiliare e quella di includere nella base imponibile anche le abitazioni principali ha sempre avuto solide giustificazioni.

Sono, infatti, numerosi gli aspetti positivi dell'IMU con particolare riferimento alla stabilità del gettito ai fini del finanziamento degli enti decentrati, alla responsabilizzazione degli amministratori locali (*accountability*) che sono incentivati ad erogare servizi pubblici in modo più efficace ed efficiente e alla 'visibilità' delle loro azioni per gli elettori che possono tenerne conto al momento del voto o al momento della scelta della località dove risiedere.

Per quanto riguarda in particolare l'aspetto del finanziamento degli enti locali, l'introduzione dell'IMU ha consegnato ai Comuni una leva potente di autonomia tributaria mediante sia la reintroduzione dell'imposizione sulle abitazioni principali (invertendo la tendenza che si era registrata nel 2008 a seguito dell'abolizione dell'ICI sulle prime abitazioni) sia il riconoscimento di ampi margini di variazione delle aliquote che si applicano su una base imponibile ampliata dall'applicazione dei nuovi coefficienti moltiplicativi delle rendite.

In questo quadro, l'esenzione totale dell'abitazione principale comporterebbe per i Comuni **una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui (di cui circa 3,4 miliardi corrispondenti alle aliquote e detrazioni standard), per la quale è necessaria idonea copertura finanziaria**. Va peraltro rilevato come questa scelta rappresenterebbe una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai Comuni di una maggiore potestà impositiva in linea con l'attuazione del federalismo fiscale prevista dalla legge n. 42 del 2009, nonché un parziale abbandono dell'intento di incrementare la trasparenza e la responsabilità fiscale degli amministratori locali. Ulteriori criticità riguardano gli effetti redistributivi e in particolare la circostanza che l'esenzione totale potrebbe comportare effetti regressivi. In realtà, a causa dell'applicazione di un'aliquota ridotta al 4 per mille e soprattutto del sistema delle detrazioni vigenti, l'IMU sull'abitazione principale è più progressiva rispetto all'ICI 2007, che ancora includeva l'abitazione principale. Va, tuttavia, rilevato che il potenziamento dell'IMU attraverso l'applicazione di coefficienti moltiplicativi uniformi alle rendite catastali non rappresenta ancora una soluzione definitiva alle iniquità dell'attuale sistema catastale (tra diverse aree territoriali del paese, tra diverse zone delle aree urbane, tra diverse tipologie di immobili soprattutto residenziali) e rende più urgente la necessità di portare a compimento la riforma degli estimi catastali, come peraltro previsto dal citato disegno di legge sulla delega fiscale (A.C. 1122).

La problematica appena accennata necessita, tuttavia, di un'adeguata valutazione degli effetti relativi all'impatto sulle necessarie regolazioni finanziarie compiuta nella "Appendice 2".

Nel dibattito sono, inoltre, emersi alcuni aspetti dell'assetto attuale valutati criticamente da tecnici od osservatori del settore.

Un primo elemento critico riguarda l'**asimmetria di trattamento tra immobili dati in locazione e immobili tenuti a disposizione**. Con l'introduzione dell'IMU, le rendite catastali degli immobili non locati sono state escluse dall'IRPEF. La legislazione previgente, infatti, disponeva l'inclusione nel reddito assoggettato ad IRPEF del reddito figurativo degli immobili a disposizione, determinato sulla base della rendita catastale maggiorata del 33%. Con l'intervento di esclusione dall'IRPEF degli immobili non locati si sono prodotti diversi squilibri: da un lato, i soggetti con immobili a disposizione hanno subito con l'introduzione dell'IMU un incremento del prelievo complessivo significativamente inferiore rispetto ad altre categorie di possessori di immobili (ed anzi contribuenti ad alto reddito Irpef hanno risparmiato spesso imposta nonostante l'introduzione dell'IMU). Dall'altro, nella transizione all'IMU i possessori di immobili locati hanno perduto buona parte delle agevolazioni loro dedicate disposte dai Comuni sul regime ICI². A regime dunque i possessori di immobili locati subiscono

² L'introduzione dell'IMU ha comportato il superamento di tutti i regimi agevolativi ICI preesistenti. Il meccanismo di compensazione del gettito previsto dall'art. 13 comma 17 D.L. 201/2011, che ha fissato nel gettito ICI 2010 l'ammontare di risorse IMU (netta dei tagli compensativi) effettivamente disponibili per i Comuni, ha penalizzato maggiormente chi aveva un gettito ICI basso per effetto della presenza di regimi agevolativi e aliquote basse. Anche alla luce di questo fenomeno, sono pochi gli Enti che hanno reintrodotta le agevolazioni per gli immobili locati.

due forme di prelievo, una sul reddito (l'IRPEF o la cedolare secca) e una sul patrimonio (l'IMU ad aliquota standard), mentre i possessori di abitazioni a disposizione pagano la sola IMU (sempre ad aliquota standard), senza essere gravati da imposte sul reddito.

Infine, i possessori di immobili locati beneficiano di minori detrazioni Irpef, per tipo di reddito e per carichi familiari, in quanto il reddito da locazione è compreso nel reddito di riferimento per la spettanza delle citate detrazioni, a differenza di quello figurativo degli immobili a disposizione, che dunque non contribuiscono a definire la capacità contributiva.

L'esclusione delle rendite catastali dall'imposta progressiva garantisce, inoltre, un vantaggio maggiore ai proprietari con reddito complessivo più alto e contrasta con le politiche di incentivo all'emersione, favorendo il mercato irregolare degli affitti. Tale asimmetria di trattamento non sembra trovare alcuna giustificazione, né dal punto di vista equitativo, né tributario, né economico e sembra meritevole di esame in sede di revisione della disciplina fiscale sul patrimonio immobiliare, anche nell'ottica di ristabilire la neutralità.

Un altro aspetto che deve essere menzionato scaturisce dalla lettura delle disposizioni contenute nell'art. 1 del D. L. n. 54 del 2013 che, si ricorda, ha previsto, nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, tra l'altro, la sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU dovuta per **i terreni agricoli e i fabbricati rurali ad uso strumentale**.

Si deve, però, evidenziare che tale sospensione non deve necessariamente ingenerare l'aspettativa di una definitiva esenzione dall'IMU degli immobili in questione in quanto una simile misura sarebbe difficile da giustificare nell'ambito di una manovra che investe un'imposta patrimoniale, quale è l'IMU.

Ciò che potrebbe essere, invece, ragionevolmente preso in considerazione è la rimodulazione delle aliquote previste per il settore agricolo, attualmente abbastanza agevolato, sfruttando gli spazi di manovra consentiti nell'ambito della disciplina del tributo in esame.

Con riferimento alla disciplina IMU relativa al settore agricolo potrebbero essere valutati i seguenti interventi:

- 1) ampliamento della base imponibile IMU relativa ai terreni agricoli e contestuale
- 2) riduzione delle aliquote applicabili nel settore agricolo.

A tale riguardo è opportuno ripercorrere brevemente gli aspetti normativi che caratterizzano tale intervento.

Occorre far presente, relativamente al primo intervento ipotizzato, che in sede di applicazione in via anticipata dell'IMU è stata prevista l'esenzione:

1.1) l'esenzione per i fabbricati rurali ad uso strumentale ubicati nei comuni classificati montani o parzialmente montani di cui all'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT)³, vale a dire, come chiarito nella circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012, quello rinvenibile al seguente indirizzo: <http://www.istat.it/it/archivio/6789>.

1.2) l'esenzione per i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina⁴. L'operatività di tale esenzione si fonda sull'elenco dei Comuni allegato alla circolare n. 9 del 14 giugno 1993, la cui validità per l'IMU è stata confermata nella citata circolare n. 3/DF.

Occorre evidenziare che l'art. 4, comma 5-bis, del D. L. 2 marzo 2012, n. 16, dalla legge 26 aprile 2012, n. 44, prevede che *“Con decreto di natura non regolamentare del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, possono essere individuati i comuni nei quali si applica l'esenzione di cui alla lettera h) del comma 1 dell'articolo 7 del decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 504, sulla base della altitudine riportata nell'elenco dei comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT), nonché, eventualmente, anche sulla base della redditività dei terreni”*.

Pertanto, con l'emanazione del predetto decreto si potrebbe ottenere (tenuto conto del fatto che – allo stato - i comuni classificati come montani, parzialmente montani e di collina sono la stragrande maggioranza) un significativo ampliamento della base imponibile IMU.

La predetta revisione della base imponibile sarebbe finalizzata all'applicazione ai terreni soggetti a imposta di un'aliquota ridotta, intervenendo con una modifica normativa del comma 5-bis in questione, che consenta di operare tale riduzione per assicurare l'invarianza del gettito IMU complessivamente gravante sui terreni.

Nell'ambito della riforma complessiva dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare rientra anche il **tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)** disciplinato dall'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011. Con il comma 1 di detto articolo, il Legislatore ha previsto, come già per la TIA1 e la TIA2, che il gettito derivante dalla TARES deve assicurare la copertura integrale della totalità dei costi riguardanti il ciclo di gestione dei rifiuti.

Tra l'altro, anche in regime di TARSU, era consentita la copertura dei costi relativi ai rifiuti esterni poiché, considerata la logica unitaria che sottende al ciclo integrale dei rifiuti, aveva poco senso conservare artificiose separazioni, quali la distinzione tra rifiuti solidi urbani interni ed esterni ovvero tra costi e relative fonti di finanziamento.

³ Art. 9, comma 8, del D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, richiamato dall'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011.

⁴ Lo stesso comma 8 dell'art. 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011, rinvia alla lettera h) dell'art. 7 del D. Lgs. 30 dicembre 1992, n. 504, in base alla quale risultano esenti *“i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina delimitate ai sensi dell'articolo 15 della legge 27 dicembre 1977, n. 984”*

Posto che il conseguimento di tale obiettivo appare un presupposto imprescindibile, può essere ragionevole attribuire ai Comuni una più ampia discrezionalità nella scelta dei criteri di determinazione delle tariffe della TARES. Attualmente, infatti, l'art.14, comma 9, del D. L. n. 201 del 2011 stabilisce che le tariffe è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base dei criteri determinati con il Regolamento di cui al D.P.R. n. 158 del 1999, recante il cosiddetto "Regolamento sul metodo normalizzato". Tuttavia, il comma 22 dell'art. 14 consente di stabilire con il regolamento di disciplina della TARES anche voci di categoria diverse da quelle fissate nel citato D.P.R. n. 158 del 1999, nonché sottocategorie, con omogenea potenzialità di produzione dei rifiuti. Nell'ambito di tale manovra rientra anche quella diretta all'individuazione dei coefficienti potenziali di produzione dei rifiuti diversi da quelli previsti nelle tabelle dell'Allegato 1 al richiamato D.P.R. n. 158 del 1999.

Bisogna sottolineare che le tariffe della TARES corrispettivo di cui al comma 29 dell'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 possono essere determinate senza tenere conto necessariamente del Regolamento sul metodo normalizzato".

Pertanto, l'attuale disciplina della TARES consente di sganciarsi dalla stretta applicazione dei criteri previsti dal D.P.R. n. 158 del 1999.

Si deve, comunque, mettere in evidenza che per consentire ai Comuni di stabilire per la TARES tributo delle tariffe avulse dal metodo normalizzato, occorrerebbe una espressa previsione normativa. In tal modo, i Comuni avrebbero maggiore possibilità di scegliere le modalità determinazione della tariffe della TARES, fermo restando la copertura integrale dei costi.

Allo stesso modo si dovrebbe affrontare il problema delle ulteriori agevolazioni sotto forma di ulteriori riduzioni ed esenzioni, la cui copertura deve essere attualmente assicurata da risorse diverse dai proventi della TARES, a norma del comma 19 dell'art. 14. Si potrebbe, invece, considerare l'ipotesi che anche queste agevolazioni siano coperte con il gettito della TARES, operando una redistribuzione dei mancati introiti a carico degli altri contribuenti.

1. Ipotesi di intervento n. 1 – Esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale

1. Schema di intervento

La proposta prevede l'esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale e relative pertinenze, con l'esclusione degli immobili classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (in analogia a quanto previsto per l'esenzione dall'ICI per l'abitazione principale nel 2008).

2. Effetti di gettito

Nel 2012 i versamenti relativi all'IMU per abitazione principale sono ammontati a circa 4 miliardi di euro su base annua di cui 3,4 miliardi ad aliquota base e circa 600 milioni per le maggiorazioni delle aliquote deliberate dai comuni. L'esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale ha effetti negativi sul gettito per circa **4 miliardi di euro**.

Non ci sono significative differenze tra gli effetti sul gettito di competenza e di cassa.

3. Profili redistributivi

Della proposta in esame beneficerebbero i circa 17,8 milioni di contribuenti che hanno effettuato versamenti IMU per abitazione principale, per un importo medio di circa 227 euro. Nel 2012, circa un quarto delle abitazioni principali risultava già esente da IMU ad aliquota di base.

La Tabella seguente riporta la distribuzione per classi di reddito dei versamenti IMU sulla abitazione principale.

**Benefici derivanti dall'esenzione dall'IMU sull'abitazione principale
per classi di reddito complessivo dei proprietari**

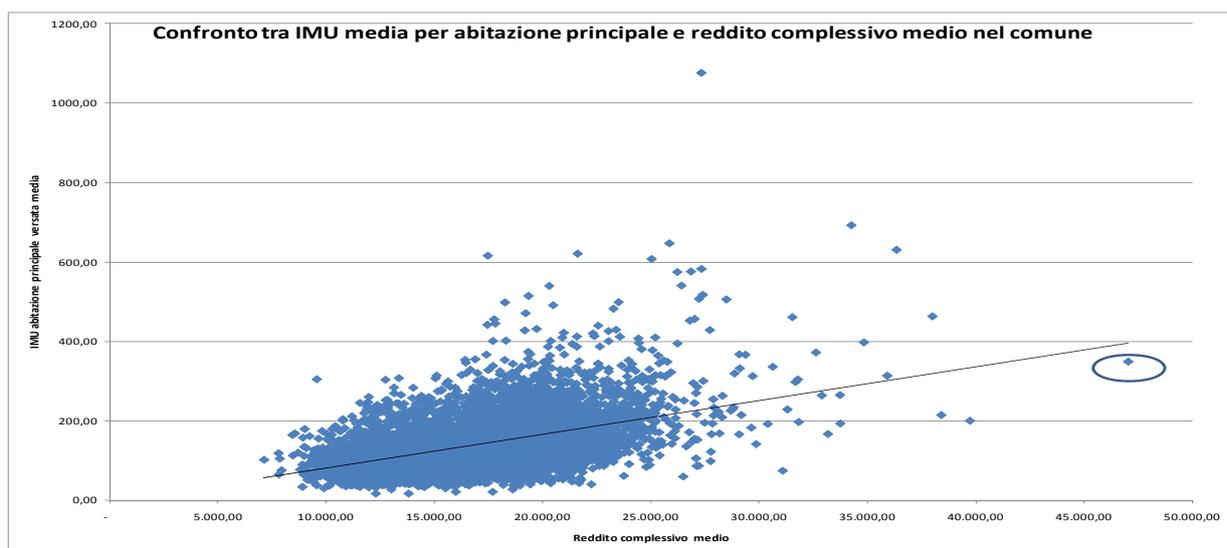
	Soggetti (% su totale)	Versamenti (% su totale)	Beneficio medio (Euro)
Fino a 10.000	28,10	23,31	187
da 10.000 a 26.000	42,37	36,77	195
da 26.000 a 55.000	23,51	27,89	267
da 55.000 a 75.000	2,82	4,79	382
da 75.000 a 120.000	2,18	4,40	455
oltre 120.000	1,01	2,83	629
Totale	100,00	100,00	227

Con riferimento alle classi di reddito, il beneficio dell'esenzione dall'IMU dell'abitazione principale avrebbe un effetto fortemente regressivo: i contribuenti con redditi tra i 75 mila euro e i 120 mila euro risparmierebbero 455 euro e quelli con

redditi superiori a 120 mila euro 629 euro. Al contrario, il beneficio per i contribuenti più poveri sarebbe sensibilmente inferiore: per i contribuenti con reddito fino a 10 mila euro il risparmio sarebbe di soli 187 euro.

In termini di incidenza del risparmio di imposta sul reddito equivalente (che tiene conto anche della numerosità familiare e delle conseguenti economie di scala), l'intervento comporta una diminuzione di incidenza pari a 0,48%. In particolare, sarebbe beneficiato maggiormente il primo quinto di reddito (-1,03%), mentre i restanti quinti beneficerebbero di una variazione compresa tra -0,41% e -0,55%. (si veda Tabella 1, a pag. 29).

Inoltre, l'intervento su base territoriale comporta un maggior beneficio per i contribuenti dei Comuni dell'Italia centrale con un risparmio medio d'imposta di 293 euro, e un minor vantaggio per i contribuenti dei Comuni del sud e delle isole con un beneficio medio di 176 euro.



Il reddito medio risulta concentrato nella fascia 10.000-25.000 euro, mentre il versamento medio IMU relativo all'abitazione principale si concentra per lo più nell'intervallo 0-340 euro. La relazione tra le due variabili è positiva: al crescere del reddito medio cresce anche il versamento medio IMU ma in misura meno che proporzionale.

4. Impatto sulla finanza decentrata

La perdita di gettito derivante dall'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale si riflette interamente in una riduzione delle entrate Comuni.

Così, come specificato nell'Appendice 2 del presente documento (a cui si rimanda per un esame più dettagliato dei problemi di finanza locale) il meccanismo più semplice

per attuare una compensazione sarebbe quello di assegnare agli enti locali a titolo di compensazione il gettito riscosso nel 2012. Gli importi da compensare potrebbero essere derivati dai versamenti F24 a livello comunale del 2012, comprensivi di sforzo fiscale. Questo meccanismo di compensazione colpirebbe però i Comuni più prudenti nell'esercizio del proprio sforzo fiscale che beneficerebbero di compensazioni minori.

Data la natura strutturale dell'intervento di soppressione dell'imposta, risulterebbe opportuno evitare tali distorsioni prevedendo l'attribuzione di una nuova leva fiscale in sostituzione della manovrabilità perduta dell'IMU sull'abitazione principale.

In questo caso, la compensazione ai Comuni (e quindi il riflesso sul bilancio dello Stato) riguarderebbe il solo gettito standard, pari a circa 3,4 miliardi di euro. I nuovi margini di autonomia dovrebbero poter garantire l'esercizio di una leva di entità confrontabile con quella derivante dalla manovrabilità delle aliquote relative all'abitazione principale (circa 0,7 miliardi già esercitati su circa 2,5 miliardi di leva potenziale).

5. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'intervento non presenta particolari profili di criticità.

6. Pro e contro

La proposta di esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale non sembra pienamente giustificabile sul piano dell'equità ed efficienza del tributo, come peraltro emerge anche dalle audizioni di esperti (Copaff, Banca d'Italia) e dalle raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale.

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. Per questo motivo, le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea e dell'*Annual Growth Survey* del 2012 e del 2013 si sono orientate verso il *tax shifting* negli Stati Membri del prelievo dal lavoro e capitale, che scoraggiano occupazione e deprimono gli investimenti, ai consumi e alle proprietà.

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 la relativa capacità contributiva. In particolare *“il titolo di godimento dell'abitazione di residenza costituisce una delle determinanti principali delle condizioni di vulnerabilità delle famiglie: i proprietari, specialmente quando non gravati dagli oneri del mutuo, sono infatti, a parità di altre condizioni, ovunque meno esposti a rischi*

di povertà e deprivazione economica.” (Franzini et al., Progetto di ricerca CRISS - Ministero del Lavoro, della Salute e della Solidarietà Sociale, Rapporto Intermedio 2008). Se si eliminasse il prelievo patrimoniale, in assenza di un prelievo sul reddito figurativo, sostanzialmente nel sistema tributario italiano si trascurerebbe tale fonte di 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. Peraltro, la presenza di detrazioni standard e maggiorazioni delle detrazioni per i figli di età non superiore a 26 anni contribuisce a migliorare l'effetto di progressività dell'imposta. L'ipotesi di esenzione totale dell'IMU sull'abitazione principale determina, quindi, effetti regressivi sulla distribuzione dei redditi.

Sotto il profilo della compatibilità del prelievo con un sistema fiscale multilivello, l'IMU sull'abitazione principale è anche particolarmente appropriata, in considerazione sia della stabilità e della non-mobilità della base imponibile, sia della circostanza che, gravando, in particolare, sui residenti-elettori, garantisce la massima trasparenza del rapporto tra contribuenti e amministratori e una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali (*accountability*).

Con il D.L. n. 201 del 2011, è stata reintrodotta l'imposizione sull'abitazione principale: l'esenzione dall'ICI dell'abitazione principale, introdotta nel 2008, rappresentava infatti un'anomalia nel confronto internazionale. Va ricordato che nella maggior parte dei Paesi avanzati e in tutti i principali Paesi dell'Unione Europea esistono forme di imposizione sugli immobili che includono anche il prelievo sull'abitazione principale.

2. Ipotesi di intervento n. 2 - Incremento non selettivo della detrazione di base dell'IMU prevista per l'abitazione principale

1. Premessa

L'IMU sull'abitazione principale prevede una detrazione di base di importo pari a 200 euro, maggiorata di 50 euro per ogni figlio convivente di età non superiore a 26 anni fino ad un massimo di 400 euro. La detrazione, compresa la maggiorazione, può, quindi, arrivare a un importo massimo complessivo di 600 euro.

L'attuale meccanismo di detrazioni rende già esente dall'imposizione IMU sull'abitazione principale circa il 25% degli immobili assicurando una forma di progressività del prelievo al crescere del valore (catastale) dell'immobile.

L'incremento della detrazione di base consentirebbe di incrementare la platea dei soggetti totalmente esenti dall'IMU per l'abitazione principale.

2. Schema di intervento

L'intervento prevede un aumento generalizzato della detrazione base per abitazione per tutti i contribuenti. Si propongono quattro scenari:

1. esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 300 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 300 euro);
2. esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 350 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 350 euro);
3. esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 400 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 400 euro);
4. esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 500 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 500 euro).

3. Effetti di gettito di competenza

Nel primo scenario, su oltre 19 milioni di abitazioni principali, agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 24% e i restanti immobili risultano agevolati. La perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 300 euro è di circa **1,3 miliardi** di euro.

Nel secondo scenario su oltre 19 milioni di abitazioni principali, agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 30% circa e i restanti immobili risultano agevolati. La perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 350 euro è di circa **1,8 miliardi** di euro.

Nel terzo scenario su oltre 19 milioni di abitazioni principali, agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 40% circa e i restanti immobili risultano agevolati. La perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 400 euro è di circa **2,2 miliardi** di euro.

Nel quarto scenario su oltre 19 milioni di abitazioni principali, agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 52% circa e i restanti immobili risultano agevolati. La perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 500 euro è di circa **2,7 miliardi** di euro.

La Tabella seguente sintetizza gli effetti di gettito dei quattro scenari ipotizzati:

Misura	Effetti finanziari (in milioni di euro)	Immobili esenti e/o agevolati
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 300 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 300 euro)	-1.308	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali , agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 24% e i restanti immobili risultano agevolati
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 350 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 350 euro)	-1.791	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali , agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 30% circa e i restanti immobili risultano agevolati
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 400 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 400 euro)	-2.176	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali , agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 40% circa e i restanti immobili risultano agevolati
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 500 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 500 euro)	-2.720	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali , agli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) si aggiunge un ulteriore 52% circa e i restanti immobili risultano agevolati

4. Profili redistributivi

L'aumento generalizzato della detrazione di base per tutti i proprietari, anche per coloro che dichiarano redditi elevati e in dipendenza dell'incremento della detrazione rispetto a quella base di 200 euro, beneficerebbe in misura maggiore i proprietari di abitazioni con rendita catastale più elevata rispetto a quelli con immobili con rendita catastale più bassa (ad es. un proprietario di abitazione con rendita bassa avrebbe minore capienza nell'IMU dovuta per usufruire dell'aumento della detrazione mentre un proprietario di abitazione principale con rendita medio - alta beneficerebbe di un maggior vantaggio in valore assoluto).

Nella Tabella seguente si evidenzia un caso tipo che esemplifica le situazioni sopra descritte.

Caso tipo di un unico proprietario di abitazione principale senza figli a carico					
Rendita Catastale	Base Imponibile	IMU ad aliquota base (LV)	IMU con detrazione 400 euro	Beneficio	
250	42.000	0	0	0	
350	58.800	35	0	35	
550	92.400	170	0	170	
1.000	168.000	472	272	200	
1.500	252.000	808	608	200	

In termini di incidenza del risparmio di imposta sul reddito equivalente (che tiene conto anche della numerosità familiare e delle conseguenti economie di scala), l'intervento comporta una diminuzione di incidenza pari a 0,15% per lo scenario 1 (detrazione totale 300 euro), 0,21% per lo scenario 2 (detrazione totale 350 euro), 0,25% per lo scenario 3 (detrazione totale 400 euro) e 0,32% per lo scenario 4 (detrazione totale 500 euro). In particolare, sarebbe beneficiato maggiormente il primo quinto di reddito (tra -0,36% e -0,72% a seconda dello scenario), mentre i restanti quinti beneficerebbero di una variazione compresa tra -0,15% e -0,41%. (si veda Tabella 1, pag. 29).

Su base territoriale l'ipotesi di intervento comporta una maggiore progressività ma evidenti criticità per i Comuni di piccole dimensioni, nei quali mediamente la rendita delle abitazioni è di circa 298 euro, che vedrebbero quasi azzerato il gettito derivante dall'imposta, a seguito dell'intervento proposto.

5. Impatto sulla finanza decentrata

La revisione dello schema delle detrazioni risulterebbe complessa da "regolare" tra livelli di governo. Infatti, l'incremento delle detrazioni condiziona sia il gettito

standard sia la capacità di sforzo fiscale in misura tanto maggiore quanto è più elevata la detrazione.

A regime, un intervento significativo sulle detrazioni rischia di compromettere l'utilizzo della leva fiscale, anche alla luce delle forti sperequazioni territoriali delle rendite catastali (per detrazioni molto elevate l'IMU e, quindi, anche la leva fiscale rimarrebbero sostanzialmente solo ai grandi Comuni).

La distribuzione delle rendite medie per classi di ampiezza demografica dei Comuni evidenzia un andamento crescente all'aumentare della fascia demografica dei Comuni. Si passa, infatti, da una rendita media di 298 euro per gli immobili siti nei Comuni con meno di 1.000 abitanti (1.948 Comuni) a una rendita media di 830 euro per gli immobili siti nei Comuni con oltre 250.000 abitanti (12 Comuni).

Non facendo direttamente riferimento ad un gettito riscosso (come nel caso dell'esenzione), la compensazione per singolo comune dovrebbe essere simulata *ex-ante*, costituendo un esercizio molto complesso.

Per semplicità, il gettito residuo potrebbe essere invece "genericamente" assegnato al finanziamento del fondo di solidarietà comunale (riducendo le altre forme di alimentazione statale) e i singoli Comuni potrebbero essere compensati con l'attribuzione del gettito IMU relativo all'abitazione principale calcolato ad aliquota di base. La perdita del gettito da sforzo fiscale dovrebbe essere compensata con nuove forme di autonomia. Per un'analisi più approfondita dei problemi relativi alla compensazione della perdita di gettito derivante dall'attuazione dell'intervento in esame, si rinvia a quanto illustrato nell'"Appendice 2".

6. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'attuazione di tale intervento non presenta particolari difficoltà applicative.

7. Pro e contro

L'intervento proposto presenta criticità redistributive poiché l'aumento generalizzato della detrazione di base per tutti i proprietari, anche per coloro che dichiarano redditi elevati e in dipendenza dell'incremento della detrazione rispetto a quella base di 200 euro, beneficia in misura maggiore i proprietari di abitazioni con rendita catastale più elevata rispetto a quelli con immobili con rendita catastale più bassa.

L'aumento generalizzato della detrazione IMU comporta che l'imposta sarebbe versata quasi esclusivamente dai contribuenti residenti nelle grandi aree urbane, svuotando le basi imponibili dei piccoli centri con abitazioni caratterizzate da rendite catastali mediamente basse.

Distribuendo il beneficio su tutta la platea dei contribuenti, l'intervento riesce ad esentare dal prelievo un minor numero di contribuenti rispetto ad un intervento di tipo selettivo a parità di costo.

L'attuazione di tale intervento non presenta particolari difficoltà applicative.

3. Rimodulazione selettiva dell'esenzione dall'IMU sull'abitazione principale

Ipotesi di intervento n. 3.1 – Esenzione selettiva dall'IMU per l'abitazione principale in funzione del valore dell'immobile

1. Schema di intervento

L'intervento prevede l'aumento a 437, 508 e 618 euro della detrazione per abitazione principale graduata in base alla rendita catastale. Si propongono quattro scenari possibili:

1. esenzione abitazione principale per immobili con rendita catastale fino a 650 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 437 euro). In tale ipotesi sono esenti tutti gli immobili con una rendita inferiore o pari a 650 euro; per gli immobili con rendita superiore a 650 euro si continua ad applicare la detrazione vigente (200 euro);
2. esenzione abitazione principale per immobili con rendita catastale fino a 756 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 508 euro). In tale ipotesi sono esenti tutti gli immobili con una rendita inferiore o pari a 756; per gli immobili con rendita superiore a 756 euro si continua ad applicare la detrazione vigente (200 euro);
3. esenzione abitazione principale per immobili con rendita catastale fino a 920 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 618 euro). In tale ipotesi sono esenti tutti gli immobili con una rendita inferiore o pari a 920 euro; per gli immobili con rendita superiore a 920 euro si continua ad applicare la detrazione vigente (200 euro);
4. esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 618 euro per immobili con rendita catastale fino a 920 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 618 euro) e incremento della detrazione base da 200 a 250 euro per tutti gli altri immobili.

2. Effetti di gettito di competenza

Nel primo scenario, su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25%, a legislazione vigente, al 68%, con una perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 437 euro di circa **1 miliardo di euro**.

Nel secondo scenario su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25%, a legislazione vigente, al 76%, con una perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 508 euro di circa **1,5 miliardi di euro**.

Nel terzo scenario su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25%, a legislazione vigente, all'83% con una perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 618 euro di circa **2,1 miliardi di euro**.

Nel quarto scenario su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25%, a legislazione vigente, all'88% ed il restante 12% risulta agevolato, con una perdita di gettito conseguente all'incremento delle detrazioni di circa **2,2 miliardi di euro**.

Misura	Effetti finanziari (in milioni di euro)	Immobili esenti e/o agevolati
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 437 euro per immobili con rendita catastale fino a 650 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 437 euro)	-1.026	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali , gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 68% (+43%)
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 508 euro per immobili con rendita catastale fino a 756 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 508 euro)	-1.499	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali , gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 76% (+51%)
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 618 euro per immobili con rendita catastale fino a 920 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 618 euro)	-2.068	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali , gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente all'83% (+58%)
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di 618 euro per immobili con rendita catastale fino a 920 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 618 euro) e agevolazione per immobili con rendita catastale oltre 920 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 250 euro)	-2.192,7	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 88% ed il restante 12% risulta agevolato

3. Profili redistributivi

In termini di incidenza del risparmio di imposta sul reddito equivalente (che tiene conto anche della numerosità familiare e delle conseguenti economie di scala), l'intervento comporta una diminuzione di incidenza pari a 0,11% per lo scenario 1, 0,17% per lo scenario 2, 0,23% per lo scenario 3 e 0,25% per lo scenario. In particolare, sarebbe beneficiato maggiormente il primo quinto di reddito (tra -0,31% e -0,59% a seconda dello scenario), mentre i restanti quinti beneficerebbero di una variazione compresa tra -0,06% e -0,35%.

L'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale, modulata sulla base di un parametro patrimoniale quale la rendita catastale, comporta dunque una variazione dell'incidenza più bassa rispetto alle ipotesi di intervento 1 e 2 sia in termini totali che in termini di quinti di reddito complessivo (si veda Tabella 1, pag. 29).

Su base territoriale, l'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale, modulata sulla base di un parametro patrimoniale quale la rendita catastale, incide in particolare sui Comuni di minore ampiezza demografica (i comuni con meno di 5.000 abitanti costituiscono il 70% del totale dei comuni italiani, oltre 5.600 Comuni) ove, sono concentrati immobili con rendite mediamente più basse della media nazionale (525 euro). Negli scenari proposti, quindi, i piccoli Comuni sarebbero privati quasi completamente della loro principale entrata e dovrebbero essere di conseguenza compensati con trasferimenti di pari entità dal livello centrale di governo.

4. Impatto sulla finanza decentrata

I problemi relativi alla compensazione della perdita di gettito per i Comuni non si discostano significativamente da quanto specificato per l'intervento esaminato in precedenza, a cui si rimanda.

5. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'intervento proposto risulta di semplice applicabilità, poiché l'esenzione o la detrazione sono legati a un parametro oggettivo, vale a dire la rendita catastale, già conosciuto e utilizzato sia dal contribuente sia dal Comune rispettivamente per la determinazione e per il controllo dell'esatta quantificazione dell'IMU.

6. Pro e contro

Rimanendo nell'ambito della stessa imposta patrimoniale, l'incremento delle detrazioni selettivo è finalizzato a obiettivi di concentrazione del beneficio sui soggetti titolari di immobili di minor valore, massimizzando, a parità di condizioni, il numero di soggetti esentati dall'obbligo tributario.

L'intervento comporta degli effetti redistributivi positivi migliorando la progressività dell'imposta ma problemi per i piccoli Comuni che sarebbero privati quasi completamente della loro principale fonte di gettito.

L'intervento non presenta particolari difficoltà gestionali sia dal punto di vista del contribuente sia da quello del Comune.

Ipotesi di intervento n. 3.2 – Incremento selettivo della detrazione IMU per abitazione principale in funzione della condizione economica del proprietario, parametrata al reddito dello stesso soggetto.

1. Schema di intervento

L'intervento limita i suoi effetti ai proprietari di abitazioni principali con reddito complessivo fino a 55.000 euro e ai fabbricati classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9. Nello specifico, si aumenta la detrazione di base da 200 a 280, 330 e 400 euro e si escludono le abitazioni principali con categoria catastale A/1 (abitazioni di tipo signorile), A/8 (abitazioni in ville) e A/9 (castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici). Si propongono tre scenari possibili:

1. per immobili di categoria diversa da A/1, A/8 e A/9, esenzione abitazione principale con rendita catastale fino a 418 euro e agevolazione per le altre abitazioni principali di cui sono titolari soggetti che dichiarano un reddito complessivo fino a 55.000 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 280 euro). Per gli immobili di categoria da A/1, A/8, A/9 o per quelli di cui sono titolari soggetti che dichiarano un reddito superiore a 55.000 euro si continua ad applicare la detrazione vigente (200 euro);
2. per immobili di categoria diversa da A/1, A/8 e A/9, esenzione abitazione principale con rendita catastale fino a 490 euro e agevolazione per le altre abitazioni principali di cui sono titolari soggetti che dichiarano un reddito complessivo fino a 55.000 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 330 euro). Per gli immobili di categoria da A/1, A/8, A/9 o per quelli di cui sono titolari soggetti che dichiarano un reddito superiore a 55.000 euro si continua ad applicare la detrazione vigente (200 euro);
3. per immobili di categoria diversa da A/1, A/8 e A/9, esenzione abitazione principale con rendita catastale fino a 589 euro e agevolazione per le altre abitazioni principali di cui sono titolari soggetti che dichiarano un reddito complessivo fino a 55.000 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 400 euro). Per gli immobili di categoria da A/1, A/8, A/9 o per quelli di cui sono titolari soggetti che dichiarano un reddito superiore a 55.000 euro si continua ad applicare la detrazione vigente (200 euro).

2. Effetti di gettito di competenza

Nel primo scenario, su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 43% e un ulteriore 53% risulta agevolato con una perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 280 euro di circa **1 miliardo di euro**.

Nel secondo scenario, su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 54% e un ulteriore 42% risulta agevolato con una perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 330 euro di circa **1,5 miliardi di euro**.

Nel terzo scenario, su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 65% e un ulteriore 31% risulta agevolato con una perdita di gettito conseguente all'incremento della detrazione da 200 a 400 euro di circa **2 miliardi di euro**.

Misura	Effetti finanziari (in milioni di euro)	Immobili esenti e/o agevolati
Esenzione abitazione principale fino ad un reddito complessivo di 55.000 euro per immobili di categoria diversa da A/1, A/8, A/9 con rendita catastale fino a 418 euro e agevolazione per immobili con rendita catastale oltre 418 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 280 euro)	-1.011	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 43% ed un ulteriore 53% risulta agevolato
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un reddito complessivo di 55.000 euro per immobili di categoria diversa da A/1, A/8, A/9 con rendita catastale fino a 490 euro e agevolazione per immobili con rendita catastale oltre 490 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 330 euro)	-1.495	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 54% ed un ulteriore 42% risulta agevolato
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un reddito complessivo di 55.000 euro per immobili di categoria diversa da A/1, A/8, A/9 con rendita catastale fino a 589 euro e agevolazione per immobili con rendita catastale oltre 589 euro (ossia incremento detrazione da 200 a 400 euro)	-2.008	Su oltre 19 milioni di abitazioni principali, gli immobili esentati passano dal 25% a legislazione vigente al 65% ed un ulteriore 31% risulta agevolato

3. Profili redistributivi

In termini di incidenza del risparmio di imposta sul reddito equivalente (che tiene conto anche della numerosità familiare e delle conseguenti economie di scala),

L'intervento comporta una diminuzione dell'incidenza per tutti gli scenari. La variazione dell'incidenza cresce all'aumentare della detrazione, infatti si passa da un valore di -0,11% dello scenario 1 a -0,23% dello scenario 3. In particolare, sarebbe beneficiato maggiormente il primo quinto di reddito (tra -0,28% e -0,54% a seconda dello scenario), mentre i restanti quinti beneficerebbero di una variazione compresa tra -0,11% e -0,31% (si veda Tabella 1, pag. 29).

Su base territoriale emergono problemi per i piccoli Comuni che vedrebbero quasi completamente eliminato il gettito derivante dall'imposta.

4. Impatto sulla finanza decentrata

I problemi relativi alla compensazione della perdita di gettito per i Comuni non si discostano significativamente da quanto specificato nel paragrafo 5 dell'ipotesi di intervento n. 2, a cui si rimanda.

5. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'intervento proposto risulta di semplice applicabilità, poiché l'esenzione o la detrazione sono legati a parametri oggettivi, quale la rendita catastale e il reddito complessivo del titolare dell'abitazione principale che rendono agevole sia la determinazione dell'imposta da parte del contribuente sia il suo controllo da parte del Comune.

6. Pro e contro

L'intervento comporta degli effetti redistributivi positivi migliorando la progressività dell'imposta ma problemi per i piccoli Comuni che vedrebbero significativamente ridursi la loro principale fonte di gettito.

Si introducono ulteriori elementi di personalizzazione nel *design* di un'imposta di carattere reale (la legislazione vigente per il 2013 e il 2014 già prevede, infatti, la maggiorazione della detrazione di base legata al numero dei figli conviventi di età non superiore a 26 anni).

Il riferimento al reddito dichiarato dal soggetto come parametro utile alla selezione della platea dei possibili beneficiari di uno sgravio/esenzione dall'IMU per l'abitazione principale solleva, tuttavia, alcune criticità legate principalmente alla circostanza che ne beneficerebbero anche i potenziali evasori (ad es. proprietari che dichiarano redditi da lavoro autonomo particolarmente bassi).

Sono possibili, inoltre, meccanismi elusivi dell'imposta (ad es. intestazioni fittizie delle abitazioni a familiari con reddito basso e/o nullo).

Si deve, in particolare, ricordare che in materia di tributi locali (IMU e addizionale comunale all'IRPEF) alcuni Comuni hanno previsto, con proprie deliberazioni, regimi di favore in relazione a particolari condizioni reddituali. In particolare, per quanto riguarda l'IMU, alcuni Comuni hanno stabilito l'innalzamento della detrazione nel caso in cui il soggetto passivo dell'IMU sia un pensionato il cui reddito non superi un determinato livello; mentre per quanto riguarda l'addizionale all'IRPEF è proprio il Legislatore che ha disposto che i Comuni possano fissare con proprio regolamento una soglia di esenzione in ragione del possesso di specifici requisiti reddituali. Fra questi rientrano, come si desume dall'esame delle deliberazioni pubblicate sul sito del Dipartimento delle Finanze, anche quelli che riguardano i redditi da pensione non superiori a un importo specifico.

Tabella 1 - Variazioni di incidenza delle ipotesi di esenzione totale o selettiva dell'abitazione principale

Quinti di reddito complessivo equivalente	Esenzione IMU ABP (Ipotesi intervento 1)	Incremento non selettivo detrazione base IMU ABP (Ipotesi di intervento 2)				Esenzione selettiva abitazione principale in funzione della rendita (Ipotesi di intervento 3.1)				Incremento detrazioni selettivo IMU abitazione principale in funzione del reddito (Ipotesi di intervento 3.2)		
		100 euro (detrazione totale 300 euro)	150 euro (detrazione totale 350 euro)	200 euro (detrazione totale 400 euro)	300 euro (detrazione totale 500 euro)	237 euro fino a 650 euro di rendita	308 euro fino a 756 euro di rendita	418 euro fino a 920 euro di rendita	50 euro flat; 368 euro fino a 920 euro di rendita	80 euro (detrazione totale 280 euro)	130 euro (detrazione totale 350 euro)	200 euro (detrazione totale 400 euro)
1	-1,03%	-0,36%	-0,49%	-0,58%	-0,72%	-0,31%	-0,43%	-0,56%	-0,59%	-0,28%	-0,41%	-0,54%
2	-0,55%	-0,20%	-0,28%	-0,33%	-0,41%	-0,18%	-0,25%	-0,34%	-0,35%	-0,16%	-0,24%	-0,31%
3	-0,49%	-0,17%	-0,24%	-0,29%	-0,36%	-0,14%	-0,20%	-0,29%	-0,30%	-0,14%	-0,20%	-0,28%
4	-0,45%	-0,16%	-0,22%	-0,26%	-0,33%	-0,12%	-0,19%	-0,25%	-0,27%	-0,13%	-0,19%	-0,26%
5	-0,41%	-0,10%	-0,14%	-0,18%	-0,24%	-0,06%	-0,09%	-0,14%	-0,16%	-0,07%	-0,10%	-0,14%
Totale	-0,48%	-0,15%	-0,21%	-0,25%	-0,32%	-0,11%	-0,17%	-0,23%	-0,25%	-0,11%	-0,17%	-0,23%
Costo riforma (mld euro)	3,4	1,3	1,8	2,2	2,7	1,0	1,5	2,1	2,2	1,0	1,5	2,0
Numero abitazioni esentate	100%	49%	55%	65%	77%	68%	76%	83%	88%	43%	54%	65%

Ipotesi di intervento n. 3.3 – Incremento della detrazione IMU per l’abitazione principale decrescente in funzione della condizione economica del nucleo familiare, misurata attraverso l’ISEE.

1. Premessa

Sin dalle fasi iniziali di conversione del D. L. n. 201 del 2011, è stata più volte avanzata la richiesta di subordinare l’accesso alla citata detrazione alla situazione reddituale del soggetto beneficiario e la soluzione potrebbe essere rappresentata dall’utilizzo dello strumento selettivo per l’accesso alle prestazioni di welfare, vale a dire l’«Indicatore della Situazione Economica Equivalente» (il c.d. ISEE),

A tale proposito, si deve ricordare che il nuovo ISEE, da poco approvato dalla Conferenza Unificata, appare più idoneo rispetto alla versione precedente ad individuare la situazione reddituale e patrimoniale del contribuente.

Tuttavia, il nuovo ISEE resta un indicatore composito di reddito e patrimonio, nel quale la componente patrimoniale (il 20% dei valori) risulta di rilievo e spesso prevalente.

2. Schema di intervento

Si potrebbe prevedere l’introduzione di una detrazione **aggiuntiva** fino a 600 euro rispetto ai citati 200 euro, decrescente al crescere dell’indicatore ISEE, fondato su coefficienti di equivalenza che tengono conto del numero e della tipologia dei componenti familiari. Per questo motivo, la detrazione aggiuntiva potrebbe essere sostitutiva della quota di detrazione oggi collegata al numero dei figli.

La detrazione aggiuntiva potrebbe essere piena (fino a capienza dell’IMU) per il 40% più povero dei contribuenti, come individuato da un ISEE inferiore a 13'000 euro, per poi decrescere fino ad annullarsi ad una soglia ISEE di 70'000 euro, sopra la quale ci sarebbe poco più del 5% più ricco.

Ciascun contribuente potrebbe decidere liberamente se far calcolare il proprio ISEE, al fine di fruire della maggiore detrazione o rinunciare al calcolo della detrazione aggiuntiva.

3. Effetti di gettito di competenza

Una riduzione dell’IMU sull’abitazione principale collegata all’indicatore ISEE nel modo qui previsto genererebbe una **riduzione complessiva di gettito annuo di competenza pari a circa 2 miliardi**, corrispondenti ad una riduzione variabile di carico fiscale per i complessivi 24 milioni di soggetti proprietari della casa in cui abitano.

4. Profili redistributivi

Un intervento di questo tipo avvantaggia ovviamente i nuclei familiari che risiedono nell'abitazione principale, con vantaggi maggiori per i nuclei capienti e meno abbienti, come misurati dall'ISEE.

Sotto il profilo dell'equità verticale, dunque, sarebbero beneficiati maggiormente e mediamente i decimi e i quinti più poveri della popolazione, come si verifica nella tabella che misura l'incidenza delle variazioni di carico sul reddito per quinti di reddito "equivalente" (un reddito procapite che tiene conto della numerosità familiare e delle conseguenti economie, analogamente a quanto preso in considerazione dall'ISEE).

Quinti di reddito equivalente	Differenze di carico IMU			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza variazioni
	N	Somme (mln)	Medie	N	Somme (mln)	Medie	
primo quinto (più povero)	1'957'135	-89	-46	1'957'135	14'022	7'165	-0.64%
secondo quinto	3'866'223	-264	-68	3'866'223	50'235	12'993	-0.53%
terzo quinto	5'129'913	-494	-96	5'129'913	88'216	17'196	-0.56%
quarto quinto	6'115'711	-683	-112	6'115'711	140'305	22'942	-0.49%
quinto quinto (più ricco)	6'924'259	-495	-71	6'924'259	294'725	42'564	-0.17%
Totale	23'993'240	-2'026	-84	23'993'240	587'504	24'486	-0.34%

Un altro impatto di rilievo sarebbe quello a favore dei citati pensionati che risiedono nella casa di proprietà ed hanno redditi modesti, come si osserva nella tabella che segue.

Tipo di reddito prevalente	Differenze di carico IMU			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza variazioni
	N	Somme (mln)	Medie	N	Somme (mln)	Medie	
Lavoro dipendente	8'309'502	-622	-75	8'309'502	274'769	33'067	-0.23%
Pensioni, imponibili o esenti	9'827'011	-1'019	-104	9'827'011	204'758	20'836	-0.50%
Collaborazione coordinata	230'464	-11	-48	230'464	13'758	59'697	-0.08%
Lavoro autonomo	2'221'775	-160	-72	2'221'775	72'740	32'739	-0.22%
Altri redditi non da lavoro	3'404'488	-214	-63	3'404'488	21'479	6'309	-1.00%
Totale	23'993'240	-2'026	-84	23'993'240	587'504	24'486	-0.34%

Sotto altri punti di vista redistributivi, va segnalato che dal beneficio sarebbero esclusi i Comuni e i nuclei che risiedono in immobili con valori catastali particolarmente bassi, in quanto già esentati dalla normativa vigente, mentre le maggiori riduzioni di imposta sarebbero localizzate nei Comuni ad alta densità abitativa e valori catastali mediamente più elevati, per i quali oggi sono dovute IMU sull'abitazione principale di entità significativa anche per abitazioni classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 e redditi modesti.

Un riscontro indiretto può essere osservato nella tabella seguente, che riporta la redistribuzione del carico IMU per ripartizione geografica; si osserva infatti che il centro, che comprende città come Roma e Firenze, ad alto valore medio catastale, beneficerebbe maggiormente dello sgravio.

Area Geografica	Differenze di carico IMU			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza variazioni
	N	Somme (mln)	Medie	N	Somme (mln)	Medie	
Nord	11'879'783	-1'022	-86	11'879'783	323'322	27'216	-0.32%
Centro	4'735'207	-515	-109	4'735'207	120'842	25'520	-0.43%
Sud e Isole	7'378'250	-489	-66	7'378'250	143'340	19'427	-0.34%
Totale	23'993'240	-2'026	-84	23'993'240	587'504	24'486	-0.34%

Infine, se si osserva l'impatto redistributivo per tipologia di famiglia si evince che la discriminante di maggior favore non è legata alla presenza di figli (di cui tiene conto l'indicatore di reddito "equivalente"), quanto all'essere nuclei monoreddito, che registrano un maggior sgravio.

Tipologie famiglie di fatto	Differenze di carico IMU			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza variazioni
	N	Somme (mln)	Medie	N	Somme (mln)	Medie	
single giovane o anziano	5'143'381	-523	-102	5'143'381	123'127	23'939	-0.42%
coppia monoreddito no figli	1'983'446	-195	-98	1'983'446	33'304	16'791	-0.59%
coppia bireddito no figli	3'968'069	-346	-87	3'968'069	104'933	26'444	-0.33%
coppia monoreddito + figli	6'780'381	-562	-83	6'780'381	130'562	19'256	-0.43%
coppia bireddito + figli	6'117'962	-399	-65	6'117'962	195'577	31'968	-0.20%
Totale	23'993'240	-2'026	-84	23'993'240	587'504	24'486	-0.34%

5. Impatto sulla finanza decentrata

I problemi relativi alla compensazione della perdita di gettito per i Comuni non si discostano significativamente da quanto specificato nel paragrafo 5 dell'ipotesi di intervento n. 2, a cui si rimanda.

6. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'attuazione di questa proposta presenta un'elevata complessità amministrativa ed è suscettibile di determinare un notevole aggravio degli adempimenti a carico del contribuente. Per misurare e valutare l'accesso all'ulteriore detrazione IMU, la quasi globalità dei circa 20 milioni di nuclei familiari potrebbe recarsi presso un centro di servizio, con tutta la documentazione necessaria, e farsi calcolare l'ISEE. Tuttavia, data la facoltatività di utilizzo di questa detrazione aggiuntiva, sarebbero di fatto esentati dagli oneri di adempimento per il calcolo dell'ISEE sia i nuclei già esentati di fatto dall'attuale IMU con la detrazione di base e la maggiorazione per i figli, sia quelli che presumono di avere un tenore di vita troppo elevato per fruirne, o, comunque, per sostenere un onere di adempimento troppo elevato rispetto alla modestia della detrazione aggiuntiva attesa.

7. Pro e contro

Indubbiamente l'utilizzo dell'ISEE è in grado di modulare, in modo più aderente alla reale situazione reddituale e patrimoniale dei contribuenti l'entità della detrazione IMU per l'abitazione principale. Si deve evidenziare che attualmente alcune delibere IMU fanno già riferimento all'ISEE per la determinazione dell'imposta dovuta per l'abitazione principale (ad esempio Alessandria per il 2012 ha previsto una riduzione dell'aliquota pari a 1 punto millesimale per i nuclei familiari con ISEE inferiore a 7.500 euro e Macerata, sempre per il 2012, ha stabilito l'aumento della detrazione di 50 euro per i soggetti passivi con ISEE inferiore o uguale a € 7.500 e di 25 euro per i soggetti passivi con ISEE compreso tra euro 7.500 e 9.000).

Il collegamento dell'IMU all'ISEE giova anche per superare un delicato problema sociale e redistributivo, legato alla situazione di pensionato solo o in coppia senza figli, con redditi minimi e abitazione di proprietà: in questi casi, in assenza di una ulteriore detrazione legata alla condizione di basso tenore di vita, accade che il pensionato già in difficoltà per l'entità del suo reddito debba anche trovare le risorse per pagare l'IMU sulla casa in cui abita.

Tuttavia, per quanto accennato, la riduzione dell'imposta per profili "reddituiali" modesti non viene del tutto centrata dall'utilizzo dell'ISEE, che è fortemente condizionato dai valori patrimoniali, confermando, per questa via, le eventuali

distorsioni che si vogliono qui contrastare. In altre parole, un contribuente redditualmente povero che possiede l'abitazione in cui abita non verrebbe sempre individuato come tale da un ISEE che considera eccessivamente il valore della sua abitazione nel misurare il suo tenore potenziale di vita. Questo fenomeno potrebbe essere superato dall'utilizzo del solo "indicatore della situazione reddituale equivalente", individuabile all'interno del più articolato calcolo dell'ISEE.

Si ricordano le criticità gestionali dell'intervento in esame appena illustrate nel precedente paragrafo relative alla notevole complessità amministrativa e all'aggravio degli adempimenti a carico del contribuente.

Ipotesi di intervento n. 3.3-bis - Esenzione selettiva dall'IMU per l'abitazione principale a favore dei soggetti in condizione di disagio economico, individuato attraverso l'ISEE.

1. Premessa

Diversi commentatori ed esperti hanno evidenziato come uno dei problemi più rilevanti dell'attuale profilo dell'imposta sull'abitazione principale sia quello della sostenibilità del prelievo per i proprietari di un'abitazione di residenza a basso reddito. Questo fenomeno riguarda in prevalenza ed è più critico per quei soggetti che posseggono case di valore (e dimensione) rilevante ma percepiscono un reddito basso, un caso tipico dei pensionati superstiti proprietari dell'abitazione.

2. Schema di intervento

L'intervento potrebbe consistere nell'incremento della detrazione di base per abitazione principale sino a concorrenza dell'imposta (esenzione) in favore dei possessori in condizione di effettivo disagio economico da individuare mediante ISEE.

Si distingue dalla precedente ipotesi di intervento in quanto in questo caso l'ISEE è utilizzato per individuare i soggetti "poveri" e non per discriminare su tutta la scala dei livelli di ISEE.

L'intervento volto a esentare i possessori in condizioni effettivamente disagiate (famiglie povere) da individuare mediante ISEE potrebbe far riferimento ad una soglia ISEE molto più bassa rispetto a quanto prefigurato nel precedente intervento, tale da selezionare al massimo un 10-15% della popolazione delle famiglie proprietarie.

3. Effetti di gettito di competenza

Il disegno dell'intervento, livello delle soglie di esenzione e relativo numero di soggetti beneficiati, potrebbe essere condizionato ad un impegno predeterminato di spesa, da individuare in funzione dei margini di copertura del provvedimento.

4. Impatto sulla finanza decentrata

In considerazione della pre-esistenza di interventi simili nei regimi ICI adottati dai Comuni (e in sporadici casi riattivati anche per l'IMU), l'attuazione dell'intervento potrebbe essere demandata agli enti locali. In alternativa, la misura potrebbe essere gestita a livello nazionale.

5. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

Si ripresentano anche per questo intervento gli stessi problemi amministrativi già evidenziati nella precedente ipotesi attinenti la notevole complessità amministrativa e l'aggravio degli adempimenti a carico del contribuente, anche se tali effetti sono attenuati dal più ristretto nucleo di soggetti a cui è rivolto l'intervento.

Nel 2014 l'introduzione del nuovo ISEE renderebbe comunque complessa la definizione di soglie di accesso affidabili (in termini di previsione di costo).

Si frappone ad un'agevole applicazione della misura anche la previsione secondo la quale l'attuazione dell'intervento potrebbe essere demandata ai Comuni attraverso l'individuazione di un apposito fondo vincolato di limitata entità (300-400 mln) distribuito in ragione del livello medio della rendita catastale e della presenza di disagio economico-sociale, ma tale da garantire un equilibrato utilizzo dello strumento su tutto il territorio nazionale.

Le principali criticità sono: per lo Stato, la necessità di creare e monitorare 8.093 piccoli fondi (tanti quanti sono i Comuni) alimentati in base a criteri incerti che potrebbero creare un notevole contenzioso con i Comuni stessi; e, per i Comuni, la gestione amministrativa dell'agevolazione in questione.

Per evitare aggravii amministrativi per i Comuni, la concessione dell'agevolazione potrebbe essere collegata a meccanismi già esistenti di interventi sociali regolati da ISEE (social card, tariffe sociali in energia).

6. Pro e contro

Questo tipo di intervento affronterebbe uno dei principali problemi dell'IMU abitazione principale, la sostenibilità dell'imposta patrimoniale per i proprietari con redditi molto bassi.

Emerge una complicazione per i contribuenti e una difficoltà applicativa per quanto concerne le regolazioni contabili tra stato e Comuni.

Ipotesi di intervento n. 3.4 - Applicazione dei valori OMI per la determinazione della base imponibile IMU

1. Premessa

Una delle criticità in merito all'applicazione dell'IMU è rappresentata dalla determinazione della base imponibile correlata a valori catastali che non rappresentano una base aggiornata del valore degli immobili censiti in catasto.

Una revisione del Catasto avrebbe effetti positivi sul piano distributivo, poiché l'attuale divario tra rendite catastali e valori di mercato appare assai ampio e tale da generare "fenomeni di iniquità", con tendenza "a favorire i contribuenti più ricchi".

Si deve, tuttavia, osservare che il nuovo Catasto previsto dalla Delega fiscale, presentata ma non approvata nella scorsa legislatura, necessiterebbe, comunque, di tempi lunghi per essere attuato, come enunciato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate nell'audizione al Senato della Repubblica VI Commissione Finanze e Tesoro, del 4 giugno 2013, concernente la tassazione degli immobili.

L'anticipazione sperimentale dell'IMU, prevista dall'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011, al fine di realizzare un avvicinamento del valore imponibile dell'IMU a quello di mercato degli immobili oggetto dell'imposizione, ha già stabilito un incremento dei moltiplicatori da applicare alle rendite presenti in catasto, rivalutate sulla base delle percentuali previste, a seconda delle tipologie di immobili, dai commi 4 e 5 dello stesso art. 13.

Si deve, altresì, aggiungere che la normativa IMU e l'applicazione dei nuovi coefficienti uniformi per categorie catastali non rappresentano ancora una soluzione definitiva al problema della sperequazione tra tipologie di immobili e territori. Infatti, considerando ad esempio le abitazioni, l'innalzamento uniforme del moltiplicatore da 100 a 160 è fonte di ulteriori iniquità, dal momento che le procedure di aggiornamento delle rendite catastali, di cui all'art. 1, comma 335 della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria per il 2005) hanno avuto scarsissima applicazione⁵. Si deve precisare, infatti, che solo 17 Comuni hanno attivato le disposizioni del predetto comma 335.

⁵ Il richiamato art. 1, comma 335, della legge n. 311 del 2004 prevede, su richiesta del Comune e in collaborazione con l'Agenzia, il riclassamento di intere microzone dei territori comunali nelle quali il rapporto tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale si discosti significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, ovvero di singole unità immobiliari, nel caso in cui sia stata verificata la sussistenza di variazioni edilizie e di ristrutturazioni che comportano una modifica del loro classamento risultante al catasto.

2. Schema di intervento

Per correggere l'effetto di sperequazione territoriale, una soluzione potrebbe essere rappresentata dal ricorso ai valori contenuti nella banca dati delle quotazioni immobiliari di compravendita dell'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle Entrate (OMI). L'OMI rileva sull'intero territorio nazionale e con periodicità semestrale i valori medi di compravendita e locazione di immobili ordinari.

I segmenti di mercato rilevati sono rappresentati tramite la zonizzazione del territorio, in quanto la localizzazione è la caratteristica che incide maggiormente sul valore di mercato degli immobili.

Pertanto, ciascun Comune dell'intero territorio nazionale è suddiviso in zone omogenee (zone OMI) nelle quali si registra uniformità di apprezzamento per condizioni economiche e socio-ambientali. In ciascuna zona sono rilevati, su base campionaria, i valori medi di mercato dei fabbricati distinti per destinazione d'uso e per tipologia di immobile.

Per utilizzare i valori contenuti nella banca dati delle quotazioni immobiliari dell'OMI è però necessario conoscere l'esatta ubicazione di ogni unità immobiliare nelle zone OMI, i cui perimetri vettoriali sono stati definiti per il 97% dei Comuni (escluse le province di Trento e Bolzano) sulla base della cartografia catastale e alle quali è stato associato il 90% circa dello stock catastale nazionale. Il restante 10% (circa 3,5 milioni di abitazioni e 2,5 milioni di altri immobili) riguarda le province di Trento e Bolzano (342 comuni) e circa 2.500 comuni con stock non interamente associato. La rimozione di tali criticità è in corso, ma per alcuni grossi centri (Torino, Cagliari, Palermo) potrebbe richiedere tempi anche piuttosto lunghi (fino a 2 anni).

Si propongono di seguito alcuni scenari di simulazione che prevedono l'utilizzo delle banche dati OMI.

il primo (scenario A) rivaluta la base imponibile a valori di mercato, utilizzando i valori OMI (in luogo dei moltiplicatori pari a 160) per la rivalutazione delle rendite catastali delle sole abitazioni di proprietà delle persone fisiche e prevede contestualmente una rimodulazione delle aliquote dell'abitazione principale (con un alleggerimento del prelievo di 2 miliardi di euro complessivi) e delle altre abitazioni, lasciando invariato il sistema delle attuali detrazioni;

il secondo (scenario B) rivaluta la base imponibile a valori di mercato, utilizzando i valori OMI (in luogo dei moltiplicatori pari a 160) per la rivalutazione delle rendite catastali delle sole abitazioni di proprietà delle persone fisiche e prevede contestualmente una rimodulazione delle aliquote dell'abitazione principale e **delle altre abitazioni**, e delle detrazioni delle abitazioni principali (crescenti al crescere della classe demografica dei Comuni).

il terzo (scenario C) prevede l'utilizzo della distanza media comunale dai valori di mercato delle basi imponibili per differenziare un aumento della detrazione per

l'IMU sull'abitazione principale, individuando classi di comuni con detrazione crescente al diminuire della distanza del valore medio imponibile dal valore medio di mercato.

Gli scenari presentati (scenario A e B) fanno riferimento a basi imponibili determinate applicando alle rendite catastali delle abitazioni principali e delle abitazioni diverse dalle principali i valori OMI per singolo Comune, in sostituzione del coefficiente moltiplicativo pari a 160 previsto a legislazione vigente. Lo scenario C, invece, applica la distanza media comunale delle basi imponibili dai valori di mercato (valori OMI) alle sole abitazioni principali ai fini di differenziare la detrazione per l'IMU sull'abitazione principale, individuando classi di Comuni con detrazione crescente al diminuire della distanza del valore medio imponibile dal valore medio di mercato.

Scenario A

3. Effetti di gettito di competenza

Il gettito IMU a normativa vigente per abitazioni e pertinenze diverse dall'abitazione principale è stimato in circa **6,1 miliardi di euro (di cui circa 5,3 miliardi relativo alle sole abitazioni)**. Per quanto riguarda le abitazioni principali e relative pertinenze, il gettito IMU a normativa vigente è pari a circa **4 miliardi** (di cui circa 3,4 miliardi ad aliquota standard).

La simulazione dello scenario A è limitata ai soli fabbricati del gruppo A ad uso abitativo, considerato che per quelli classificati nelle categorie C/2, C/6, C/7 il valore OMI è attribuito dall'Agenzia delle Entrate solamente agli immobili riconosciuti come pertinenze residenziali, ovvero: per il tipo C/2 con consistenza non superiore a 30 metri quadrati; per i C/6 e C/7 con consistenza non superiore a 50 metri quadrati.

Per quanto riguarda le abitazioni diverse dall'abitazione principale, il valore OMI risulta di circa 1.700 miliardi di euro; applicando un'aliquota pari a **3,05** per mille si ottiene un'imposta equivalente al gettito IMU a legislazione vigente (5,3 miliardi di euro).

Per quanto riguarda le abitazioni principali, il valore OMI corrispondente è pari a circa 4.020 miliardi di euro; applicando un'aliquota pari a **1,5** per mille e la stessa detrazione prevista dalla normativa vigente (detrazione di base pari a 200 euro maggiorata di 50 euro per ciascun figlio convivente di età non superiore a 26 anni, fino ad un massimo di 600 euro complessivi), si ottiene un gettito di **2 miliardi di euro** (alleggerendo al contempo il prelievo sulle abitazioni principali rispetto alla normativa vigente).

	IMU vigente su abitazione principale ad aliquota standard	Nuova imposta su abitazione principale con aliquota <u>dell'1,5 per mille applicata ai valori di mercato (OMI)</u> e nuova imposta su abitazioni diverse da quelle principali <u>con aliquota del 3,05 per mille applicata ai valori di mercato (OMI)</u>	Effetto di gettito
Abitazioni principali	3.400	2.000	-1.400
Abitazioni diverse da quella principale	5.280	5.280	0
Effetto di gettito complessivo	8.680	7.280	-1.400

in milioni di euro

L'applicazione di moltiplicatori differenziati per zone OMI alle rendite catastali per la determinazione della base imponibile IMU **utilizzando il dettaglio territoriale sub-comunale della zona OMI** ovvero il dettaglio comunale diminuirebbe significativamente le iniquità interne alle città delle vigenti rendite catastali ma, come sopra evidenziato, andrebbero definite le zone OMI (che non derivano da atto normativo) e l'esatta ubicazione dello stock catastale (non sono ancora esattamente ubicate circa 3,5 milioni di abitazioni).

4. Profili redistributivi

La proposta beneficia i proprietari di fabbricati ad uso abitativo diversi dall'abitazione principale con un valore OMI compreso tra 40.000 e 210.000 euro, in aggiunta a quelli con valore OMI inferiore a 10.000 euro.

Con riferimento alle abitazioni principali, risulta beneficiare dall'intervento circa il 60% dei proprietari, che paga in media 100 euro di meno; risulta invece svantaggiato circa il 20% dei proprietari che paga in media circa 60 euro in più. In generale, sia il guadagno che la perdita risultano, in valore assoluto, più elevati al crescere del reddito.

Dal punto di vista redistributivo l'impatto principale sarebbe quello del riequilibrio, pur approssimato, tra diversi gradi di sottostima nei vari Comuni e, all'interno di essi, tra zone di pregio e zone periferiche, a vantaggio di queste ultime. Dunque la natura di questa redistribuzione sarebbe sia verticale (beneficio per i più poveri, correlati a fabbricati siti nelle periferie), sia orizzontale (beneficio per i Comuni con valori catastali oggi più vicini a quelli di mercato).

Scenario B

5. Effetti di gettito di competenza

La simulazione dello scenario B prevede, oltre alla rivalutazione della base imponibile a valori di mercato per le abitazioni principali e le altre abitazioni, e la conseguente rimodulazione delle rispettive aliquote, **anche la rimodulazione della detrazione relativa all'abitazione principale**, in misura crescente all'aumentare della classe demografica dei Comuni secondo la struttura riportata nella seguente tabella:

Classe di ampiezza demografica dei COMUNI (n. di abitanti)	Detrazione IMU applicata
< 5.000	215
da 5.000 a 10.000	270
da 10.000 a 50.000	320
da 50.000 a 100.000	355
da 100.000 a 250.000	405
Oltre 250.000	505

Con la struttura di detrazioni crescenti sopra ipotizzata, la base imponibile rivalutata con i valori OMI e un'aliquota pari a **2,4 per mille**, si otterrebbe un gettito di **3,1 miliardi** ed una imposta media di circa **173 euro**.

Classe di ampiezza demografica dei Comuni (n. di abitanti)	IMU netta (con rivalutazione della base imponibile e aliquota del 2,4 per mille)		
	Numerosità	Ammontare (in mln di euro)	Valore medio (euro)
< 5.000	3.472.497	470	135,23
da 5.000 a 10.000	2.617.937	392	149,75
da 10.000 a 50.000	6.039.606	959	158,74
da 50.000 a 100.000	1.866.348	318	170,24
da 100.000 a 250.000	1.483.193	251	169,37
Oltre 250.000	2.518.246	720	286,03
TOTALE	17.997.827	3.110	172,78

Analogamente a quanto presentato nello scenario A, per quanto riguarda le abitazioni diverse dall'abitazione principale, la base imponibile rivalutata a valori di mercato (valori OMI) risulta di circa 1.700 miliardi di euro; applicando un'aliquota pari a 3,05

per mille si ottiene un'imposta equivalente al gettito IMU a legislazione vigente (5,3 miliardi di euro).

6. Profili redistributivi

Con riferimento alle abitazioni principali, la proposta ha effetti positivi in termini distributivi esentando per ogni classe demografica comunale circa 1/3 dei soggetti possessori di tali abitazioni che, per effetto della struttura delle detrazioni crescenti, diventano incapienti. Questa soluzione mitiga pertanto gli effetti indesiderati dovuti all'incremento del prelievo nelle aree urbane dove si registrano maggiori apprezzamenti di mercato delle abitazioni rispetto ai Comuni di piccole dimensione.

Rispetto alla normativa vigente, in media risultano beneficiare della nuova struttura del prelievo sull'abitazione principale i possessori che risiedono nei Comuni sopra i 100.000 abitanti che pagherebbero da 50 a 62 euro in meno. Va inoltre considerato che in tutti i Comuni, il 30% dei proprietari con abitazioni con rendite basse sarebbero esentati.

Classe di ampiezza demografica dei Comuni (n. di abitanti)	% soggetti paganti	Differenza prelievo IMU della normativa proposta sui proprietari di prime abitazioni rispetto alla legislazione vigente	
		Ammontare	Valore Medio (euro)
< 5.000	68,60%	148	40,01
da 5.000 a 10.000	70,50%	64	21,98
da 10.000 a 50.000	70,41%	30	4,22
da 50.000 a 100.000	70,29%	-14	- 6,22
da 100.000 a 250.000	69,94%	-93	- 50,25
oltre 250.000	69,21%	-205	- 62,45
TOTALE	69,85%	-70	- 3,33

Scenario C

7. Effetti di gettito di competenza

La simulazione dello scenario C prevede l'utilizzo della distanza media comunale dei valori di mercato dalle basi imponibili IMU per differenziare un aumento della detrazione per l'IMU sull'abitazione principale, individuando classi di Comuni con detrazione crescente al diminuire della distanza del valore medio imponibile dal valore medio di mercato.

La simulazione riportata in tabella (su dati di stock del 2010 e considerando in maniera grossolana l'incapienza dell'imposta) è stata elaborata ipotizzando 4 classi di comuni secondo il valore calcolato per ciascuno di essi del rapporto tra il valore medio di mercato (val OMI) e il valore medio imponibile (val IMU) delle abitazioni.

Val OMI / Val IMU	n. comuni	n. capoluoghi	Abitazioni principali (milioni)	Nuova detrazione (€)	Stima nuovo gettito IMU aliquote base (milioni €)	Stima IMU media (€)	Quota % perdita di gettito
fino a 2	3.074	43	7,4	500	91	12	93%
2-2,5	2.251	30	6,7	400	491	73	65%
2,5-3	1.154	19	2,9	300	197	68	52%
oltre 3	1.270	9	2,4	200	280	117	0%
TNE BZ*	341	2	0,3	400	18	59	73%
TOTALE	8.090	103	19,7	-	1.077	55	68%

*per le provincie di Trento e Bolzano non è stato possibile elaborare il rapporto Val OMI/ Val IMU pertanto è stata ipotizzata una detrazione pari a 400€ per tutti i 341 comuni.

I risultati evidenziano una perdita di gettito dell'IMU relativa alle abitazioni principali complessivamente pari a circa il 68% (2,3 mld di euro) e distribuita nelle diverse classi con la perdita massima dell'93% (1,1 mld di euro) nei comuni dove il valore medio di mercato è al massimo due volte il valore imponibile catastale. Nei comuni dove il valore di mercato medio è oltre il triplo del valore medio catastale delle abitazioni il gettito non subisce variazioni rimanendo invariata la detrazione.

8. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'elemento di maggiore criticità è costituito dalla circostanza che la determinazione della base imponibile dell'IMU, essendo affidata a "valori di larga massima", avrebbe l'effetto di sollevare un notevole contenzioso, difficile da gestire dal punto di vista amministrativo.

9. Pro e contro

Dal punto di vista redistributivo l'impatto principale del ricorso ai valori OMI per le abitazioni potrebbe ridurre la sperequazione esistente tra i valori di mercato e i valori catastali tra territori e tra immobili di diverso valore che crea iniquità e disparità di trattamento. L'effetto redistributivo sarebbe sia verticale (beneficio per i più poveri, correlati a fabbricati siti nelle periferie), sia

orizzontale (beneficio per i Comuni con valori catastali oggi più vicini a quelli di mercato).

Gli scenari A e B (rivalutando le basi imponibili a valori di mercato) presentano maggiore complessità rispetto allo scenario C che, invece, utilizza la distanza media comunale dei valori di mercato dalle basi imponibili IMU solo per differenziare per classe di Comuni la detrazione per abitazione principale.

Il ricorso ai valori OMI per la determinazione della base imponibile IMU avrebbe necessariamente carattere temporaneo, nelle more della revisione organica degli estimi catastali prevista dalla legge delega di prossima emanazione.

La valorizzazione delle rendite a valori di mercato in tempi brevi è tuttavia possibile solo per gli immobili residenziali, utilizzando le quotazioni di mercato delle transazioni rilevate dall'Agenzia delle Entrate (OMI) su base comunale, e di macrozona per i Comuni più grandi.

Sebbene il ricorso ai valori OMI permetterebbe di superare, almeno temporaneamente, le distorsioni rappresentate dal ricorso all'attuale sistema di valori catastali, si devono, però, citare alcuni limiti che emergono dalla stessa lettura delle guide e note metodologiche che sono state diramate dall'Agenzia delle Entrate:

- ✓ I valori in questione sono riferiti all'ordinarietà degli immobili e, in particolare, allo stato conservativo prevalente nella zona omogenea e l'utilizzo delle quotazioni OMI nell'ambito del processo estimale non può che condurre ad indicazioni di "valori di larga massima". Pertanto, le valutazioni OMI non sono suscettibili di sostituire la stima effettuata da un tecnico professionista, poiché, come afferma la stessa Agenzia, detta stima costituisce l'unico elaborato in grado di rappresentare e descrivere in maniera esaustiva e con piena efficacia l'immobile e di motivare il valore da attribuire al bene medesimo.
- ✓ Le quotazioni OMI possono essere, in determinate circostanze, sospese, come, ad esempio, è accaduto in seguito agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 in Emilia Romagna e in alcune zone colpite dal sisma che ha interessato l'Abruzzo, il 6 aprile 2009.
- ✓ Una riflessione merita la circostanza che i soggetti passivi dell'IMU sono, non solo il proprietario dell'immobile, ma anche il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sullo stesso e il concessionario di aree demaniali - mentre le elaborazioni OMI riguardano esclusivamente i valori medi di compravendita e di locazione di immobili ordinari. Pertanto, il ricorso ai valori OMI, nei casi in cui il

soggetto passivo dell'IMU è il titolare di un diritto parziario sul bene immobile finirebbe per creare effetti distorsivi ancora più amplificati rispetto a quanto accade ora con l'utilizzo della rendita catastale, dal momento che detti valori sono diretta espressione del procedimento di determinazione del prezzo del bene in fase di vendita.

- ✓ Come innanzi sottolineato, le criticità rappresentate potrebbero avere l'effetto di determinare il contenzioso in merito al calcolo della base imponibile che risulterebbe da "valori di larga massima". I perimetri delle zone OMI, inoltre, non derivano da atti normativi ma sono stati definiti sulla base di regolamenti interni all'Agenzia.



4. Interventi sull'IMU relativa all'abitazione principale contestuali ad altri tributi

Ipotesi di intervento n. 4.1 – Esenzione dall'IMU per l'abitazione principale con contestuale eliminazione/riduzione della deducibilità ai fini IRPEF delle rendite abitazione principale e reintroduzione totale/parziale in IRPEF dei redditi degli immobili non locati

1. Premessa

Per quanto riguarda la deducibilità IRPEF delle rendite dell'abitazione principale, la scelta del Legislatore è stata, a decorrere dall'anno 2000, per effetto delle modifiche apportate al comma 3-*bis* dell'art. 10 del TUIR dall'art. 2, comma 1, della legge n. 388 del 2000, di escludere dalla tassazione ai fini IRPEF l'immobile adibito ad abitazione principale e le relative pertinenze, riconoscendo la deduzione fino all'ammontare della rendita catastale dell'immobile. Prima del 2000, era invece prevista una deduzione parziale dell'abitazione principale in sede IRPEF. L'articolo 6, comma 1, lettera a), della legge n. 488 del 1999 aveva infatti introdotto il comma 3-*bis* nell'articolo 10 del TUIR al fine di riconoscere, ai fini IRPEF, la deduzione dal reddito complessivo per un importo non superiore a lire 1.800.000 della rendita catastale dell'immobile adibito ad abitazione principale.

Per quanto riguarda l'esclusione dei redditi fondiari concernenti i beni non locati, il comma 1 dell'art. 8 del D. Lgs. n. 23 del 2011 prevede che l'IMU sostituisce l'ICI e, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute in riferimento ai redditi fondiari concernenti i beni non locati.

Detta disposizione introdotta per l'IMU a regime si applica anche all'IMU sperimentale di cui all'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011. La logica di tale norma deve essere ricercata nella circostanza che il D. Lgs. n. 23 del 2011, all'art. 2 prevede la devoluzione ai comuni della fiscalità immobiliare. Pertanto, gli immobili a disposizione, nell'ottica del legislatore del federalismo fiscale municipale, costituiscono una componente che confluisce nell'ambito dell'IMU in quanto imposta a vocazione patrimoniale e non espressione di una fonte di reddito come avviene, invece, nel caso di immobili oggetto di locazione.

E' stato fatto, però, osservare che tale sistema ha indubbiamente creato una disparità di trattamento tra immobili non locati (tenuti a disposizione), esclusi dall'IRPEF e soggetti alla sola IMU, e immobili locati, inclusi nell'IRPEF (o sottoposti su base opzionale a cedolare secca) e soggetti anche ad IMU.

Un'altra difformità di trattamento conseguente all'esclusione degli immobili non locati dall'IRPEF è la sottostima del reddito di riferimento per le decrementi delle detrazioni IRPEF per chi possiede immobili a disposizione: in tal modo, l'imposizione personale perde la capacità di assoggettare l'intero reddito ed attribuisce perciò maggiori detrazioni (per tipo di reddito e per carichi familiari) a proprietari di immobili a disposizione rispetto ad altri contribuenti con l'intero reddito da lavoro o da immobili affittati.

2. Schema di intervento

L'intervento determina di nuovo l'inclusione totale/parziale nell'IRPEF degli immobili non locati e al contempo prevede l'imposizione (anche parziale) in IRPEF delle rendite catastali delle abitazioni principali.

Tale proposta è coerente con il modello *Comprehensive Income Tax*⁶. Un sistema fiscale neutrale dovrebbe essere strutturato in modo tale che il prelievo sul rendimento economico derivante dalla proprietà immobiliare rifletta i meccanismi che contraddistinguono l'imposizione sul rendimento del capitale e, nel caso dell'abitazione principale occupata dal proprietario, la base imponibile dell'imposta dovrebbe essere costituita dal rendimento economico figurativo al netto degli interessi passivi pagati sui mutui e dei costi di gestione, considerato che l'affitto figurativo dell'abitazione rappresenta di fatto una stima della capacità di consumare derivante dalla proprietà dell'abitazione.

Di seguito si riportano gli effetti di gettito di competenza e gli effetti distributivi su base familiare ipotizzando due scenari alternativi. Nello scenario A si ipotizza l'inclusione nell'IRPEF degli immobili non locati e la totale abrogazione della deducibilità ai fini IRPEF della rendita catastale delle abitazioni principali. Nello scenario B si ipotizza di includere nell'IRPEF il 20% della rendita catastale degli immobili non locati e la limitazione della deducibilità ai fini IRPEF ad una quota pari al 20% della rendita catastale delle abitazioni principali.

⁶ Secondo questo schema, il reddito-entrata soggetto a tassazione sarebbe rappresentato dalla somma di tutte le componenti di reddito che potrebbero essere consumate nel corso dell'arco vitale senza ridurre lo stock di ricchezza reale posseduto: in altri termini, il valore del consumo effettuato durante l'anno, più la variazione del valore della ricchezza posseduta. Dovrebbero perciò essere incluse nel reddito complessivo Irpef non solo tutte le componenti di reddito monetario, ma anche ogni altro rendimento del capitale posseduto che potrebbe incrementare la capacità di consumare: interessi attivi, dividendi, guadagni in conto capitale, tutti espressi in termini reali, cioè al netto dell'inflazione. Anche il rendimento derivante dall'abitazione di proprietà, espresso come l'affitto che si sarebbe dovuto pagare per l'uso dell'abitazione dovrebbe, in linea teorica, essere incluso nel reddito complessivo.

Scenario A (completa imponibilità IRPEF)

3. Effetti di gettito di competenza

In base ad elaborazioni condotte con il modello di microsimulazione IRPEF si stima che:

- a. l'inclusione nell'IRPEF degli immobili non locati (in particolare, per quanto riguarda i fabbricati, i redditi individuati nella dichiarazione dei redditi anno d'imposta 2010 con utilizzo 2, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 15) comporti un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale di circa **1.609 milioni di euro**;
- b. la totale abrogazione della deducibilità ai fini IRPEF della rendita catastale delle abitazioni principali (senza considerare la contestuale perdita di gettito legata all'esenzione dall'IMU su tali abitazioni) comporti un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale pari a **+3.210 milioni di euro**, di cui **2.742 milioni di euro** relativi a soggetti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi e **468 milioni di euro** relativi a soggetti che non l'hanno presentata.

4. Profili redistributivi

Le tabelle seguenti riportano gli effetti redistributivi per classi di reddito complessivo, per tipologia di reddito prevalente e per area geografica dei soggetti che dichiarano immobili non locati, dell'inclusione nell'IRPEF degli immobili non locati.

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
fino a 15.000	4.851.813	312.796	0,06	4.851.813	35.747.816	7,37	0,9%
da 15.000 a 28.000	4.460.665	419.854	0,09	4.460.665	93.859.295	21,04	0,4%
da 28.000 a 55.000	2.591.204	459.035	0,18	2.591.204	95.429.014	36,83	0,5%
da 55.000 a 75.000	441.610	135.886	0,31	441.610	28.192.781	63,84	0,5%
oltre 75.000	557.935	282.154	0,51	557.935	75.973.939	136,17	0,4%
TOTALE	12.903.227	1.609.726	0,12	12.903.227	329.202.844	25,51	0,5%

Tipologia di reddito prevalente	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
LAVORO DIPENDENTE	4.098.149	398.779	0,10	4.098.149	135.512.998	33,07	0,3%
PENSIONE	5.550.561	604.635	0,11	5.550.561	114.561.530	20,64	0,5%
LAVORO NON DIPENDENTE	1.499.471	258.146	0,17	1.499.471	57.318.794	38,23	0,5%
ALTRI REDDITI	1.755.046	348.167	0,20	1.755.046	21.809.523	12,43	1,6%
TOTALE	12.903.227	1.609.726	0,12	12.903.227	329.202.844	25,51	0,5%

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
NORD	6.238.407	824.115	0,13	6.238.407	175.843.538	28,19	0,5%
CENTRO	2.613.205	376.788	0,14	2.613.205	71.281.273	27,28	0,5%
SUD E ISOLE	4.051.615	408.823	0,10	4.051.615	82.078.033	20,26	0,5%
TOTALE	12.903.227	1.609.726	0,12	12.903.227	329.202.844	25,51	0,5%

Ammontare espresso in migliaia di euro

(*) variazione IRPEF + variazione addizionali comunale e regionale

La misura comporterebbe una variazione dell'incidenza dell'imposta decrescente con la classe di reddito (0,9% per i redditi al di sotto di 15.000 euro e 0,4% per i redditi superiori a 75.000 euro). Con riferimento alla tipologia di reddito, la variazione dell'incidenza dell'imposta è piuttosto bassa per redditi da lavoro dipendente (0,3%) e per redditi da pensione (0,5%). La variazione dell'incidenza si distribuisce, invece, uniformemente per area geografica (0,5%).

Le tabelle seguenti riportano gli effetti redistributivi per classi di reddito complessivo, per tipologia di reddito prevalente e per area geografica dei soggetti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi, della totale abrogazione della deducibilità ai fini IRPEF della rendita catastale delle abitazioni principali.

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
fino a 15.000	7.556.398	434.622	0,06	7.556.398	58.980.180	7,81	0,7%
da 15.000 a 28.000	8.107.202	977.384	0,12	8.107.202	170.489.167	21,03	0,6%
da 28.000 a 55.000	4.123.322	877.498	0,21	4.123.322	150.153.101	36,42	0,6%
da 55.000 a 75.000	583.063	176.496	0,3	583.063	37.119.112	63,66	0,5%
oltre 75.000	643.108	276.306	0,43	643.108	82.915.357	128,93	0,3%
TOTALE	21.013.092	2.742.306	0,13	21.013.092	499.656.917	23,78	0,5%

Tipologia di reddito prevalente	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	FREQUENZA	AMMON TARE	VAL. MEDIO	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
LAVORO DIPENDENTE	8.587.625	1.156.833	0,13	8.587.625	245.467.289	28,58	0,5%
PENSIONE	8.941.537	1.086.712	0,12	8.941.537	171.471.272	19,18	0,6%
LAVORO NON DIPENDENTE	1.872.194	275.945	0,15	1.872.194	63.953.623	34,16	0,4%
ALTRI REDDITI	1.611.736	222.816	0,14	1.611.736	18.764.733	11,64	1,2%
TOTALE	21.013.092	2.742.306	0,13	21.013.092	499.656.917	23,78	0,5%

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
NORD	10.821.328	1.470.590	0,14	10.821.328	278.515.368	25,74	0,5%
CENTRO	4.290.802	695.939	0,16	4.290.802	107.743.549	25,11	0,6%
SUD E ISOLE	5.900.962	575.777	0,10	5.900.962	113.398.001	19,22	0,5%
TOTALE	21.013.092	2.742.306	0,13	21.013.092	499.656.917	23,78	0,5%

Ammontare espresso in migliaia di euro

(*) variazione IRPEF + variazione addizionali comunale e regionale

La misura comporterebbe una variazione dell'incidenza dell'imposta decrescente con la classe di reddito (0,7% per i redditi al di sotto di 15.000 euro e 0,3% per i redditi superiori a 75.000 euro). Con riferimento alla tipologia di reddito, la variazione dell'incidenza dell'imposta è piuttosto bassa per redditi da lavoro non dipendente (0,4%) e per redditi da pensione (0,5%). La variazione dell'incidenza si distribuisce invece uniformemente per area geografica (0,5% in media), ma risulta leggermente superiore al Centro (0,6%).

Scenario B (parziale imponibilità IRPEF)

5. Effetti di gettito di competenza

In base ad elaborazioni condotte con il modello di microsimulazione IRPEF si stima che:

- l'inclusione nell'IRPEF del 20% della rendita degli immobili non locati comporti un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale pari a **+310,8 milioni di euro**.
- la limitazione della deducibilità ai fini IRPEF ad una quota pari al 20% della rendita delle abitazioni principali comporta un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale pari a

+2.560 milioni di euro, di cui **2.186 milioni di euro** relativi a soggetti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi e **374 milioni di euro** relativi a soggetti che non l'hanno presentata.

6. Profili redistributivi

Le tabelle seguenti riportano gli effetti redistributivi per classi di reddito complessivo, per tipologia di reddito prevalente e per area geografica dei soggetti che dichiarano immobili non locati, dell'inclusione nell'IRPEF del 20% della rendita relativa a immobili non locati.

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
fino a 15.000	4.851.813	55.209	0,01	4.851.813	35.747.816	7,37	0,2%
da 15.000 a 28.000	4.460.665	82.300	0,02	4.460.665	93.859.295	21,04	0,1%
da 28.000 a 55.000	2.591.204	90.336	0,03	2.591.204	95.429.014	36,83	0,1%
da 55.000 a 75.000	441.610	26.937	0,06	441.610	28.192.781	63,84	0,1%
oltre 75.000	557.935	56.056	0,1	557.935	75.973.939	136,17	0,1%
TOTALE	12.903.227	310.839	0,02	12.903.227	329.202.844	25,51	0,1%

Tipologia di reddito prevalente	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
LAVORO DIPENDENTE	4.098.149	79.053	0,02	4.098.149	135.512.998	33,07	0,1%
PENSIONE	5.550.561	116.928	0,02	5.550.561	114.561.530	20,64	0,1%
LAVORO NON DIPENDENTE	1.499.471	50.373	0,03	1.499.471	57.318.794	38,23	0,1%
ALTRI REDDITI	1.755.046	64.484	0,04	1.755.046	21.809.523	12,43	0,3%
TOTALE	12.903.227	310.839	0,02	12.903.227	329.202.844	25,51	0,1%

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
NORD	6.238.407	159.298	0,03	6.238.407	175.843.538	28,19	0,1%
CENTRO	2.613.205	72.942	0,03	2.613.205	71.281.273	27,28	0,1%
SUD E ISOLE	4.051.615	78.599	0,02	4.051.615	82.078.033	20,26	0,1%
TOTALE	12.903.227	310.839	0,02	12.903.227	329.202.844	25,51	0,1%

Ammontare espresso in migliaia di euro

(*) variazione IRPEF + variazione addizionali locali

La misura comporterebbe una variazione dell'incidenza dell'imposta decisamente minore rispetto alle ipotesi previste nello scenario A. Tale variazione risulta uniformemente distribuita per classe di reddito, tipologia di reddito ed area geografica.

Le tabelle seguenti riportano gli effetti redistributivi per classi di reddito complessivo, per tipologia di reddito prevalente e per area geografica dei soggetti che presentano la dichiarazione dei redditi, della limitazione della deducibilità ai fini IRPEF ad una quota pari al 20% della rendita catastale delle abitazioni principali.

CLASSI DI REDDITO COMPLESSIVO	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
fino a 15.000	7.556.398	342.655	0,05	7.556.398	58.980.180	7,81	0,6%
da 15.000 a 28.000	8.107.202	781.163	0,1	8.107.202	170.489.167	21,03	0,5%
da 28.000 a 55.000	4.123.322	700.304	0,17	4.123.322	150.153.101	36,42	0,5%
da 55.000 a 75.000	583.063	141.123	0,24	583.063	37.119.112	63,66	0,4%
oltre 75.000	643.108	220.835	0,34	643.108	82.915.357	128,93	0,3%
TOTALE	21.013.092	2.186.080	0,1	21.013.092	499.656.917	23,78	0,4%

Tipologia di reddito prevalente	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
LAVORO DIPENDENTE	8.587.625	923.463	0,11	8.587.625	245.467.289	28,58	0,4%
PENSIONE	8.941.537	865.875	0,1	8.941.537	171.471.272	19,18	0,5%
LAVORO NON DIPENDENTE	1.872.194	220.699	0,12	1.872.194	63.953.623	34,16	0,3%
ALTRI REDDITI	1.611.736	176.043	0,11	1.611.736	18.764.733	11,64	0,9%
TOTALE	21.013.092	2.186.080	0,1	21.013.092	499.656.917	23,78	0,4%

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Frequenza	Ammontare	Val. medio	Variazioni
NORD	10.821.328	1.173.154	0,11	10.821.328	278.515.368	25,74	0,4%
CENTRO	4.290.802	554.154	0,13	4.290.802	107.743.549	25,11	0,5%
SUD E ISOLE	5.900.962	458.771	0,08	5.900.962	113.398.001	19,22	0,4%
TOTALE	21.013.092	2.186.080	0,1	21.013.092	499.656.917	23,78	0,4%

Ammontare espresso in migliaia di euro

(*) variazione IRPEF + variazione addizionali locali

La misura comporterebbe una variazione dell'incidenza dell'imposta decrescente con la classe di reddito (0,6% per i redditi al di sotto di 15.000 euro e 0,3% per i redditi superiori a 75.000 euro). Con riferimento alla tipologia di reddito, la variazione

dell'incidenza dell'imposta è piuttosto bassa per redditi da lavoro non dipendente (0,3%), per redditi da lavoro dipendente (0,4%) e per redditi da pensione (0,5%). La variazione dell'incidenza si distribuisce invece uniformemente per area geografica (0,4% in media) e risulta superiore al Centro (0,5%).

7. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

Non si rinvengono particolari profili di criticità, poiché si tratterebbe in sostanza di un ritorno al sistema già in vigore per l'IRPEF che prevedeva, fino all'anno 2000, una deduzione parziale dell'abitazione principale in sede IRPEF e successivamente la deduzione fino all'ammontare della rendita catastale dell'immobile.

8. Pro e contro

L'intervento proposto di inclusione nell'IRPEF delle rendite catastali delle abitazioni tenute a disposizione avrebbe il pregio di risolvere l'asimmetria di trattamento tra abitazioni tenute a disposizione e abitazioni locate. L'attuale asimmetria non trova giustificazione dal punto di vista equitativo, né tributario, né economico. I possessori di immobili locati sono soggetti a due forme di prelievo, una sul reddito (l'IRPEF o in alternativa e su opzione la cedolare secca) e una sul patrimonio, mentre i possessori di abitazioni a disposizione sono soggetti solo all'IMU (sempre ad aliquota del 7,6 per mille), senza essere soggetti ad imposte sul reddito. Va, peraltro, ricordato che per coloro che locano gli immobili l'attuale normativa disincentiva l'offerta di abitazioni in affitto e incentiva la convenienza ad affittare nel mercato irregolare.

Inoltre, in linea teorica, la totale esclusione del reddito figurativo dal reddito complessivo IRPEF rappresenta una fonte di inefficienza nella allocazione delle risorse e di iniquità nell'ordinamento tributario:

- ✓ induce un investimento in abitazioni superiore a quello ottimale (in assenza di imposte). Un contribuente che investa in titoli di stato o azioni dovrebbe pagare un'imposta (quasi sempre sostitutiva nel nostro ordinamento), mentre se decide di investire nell'acquisto della propria abitazione non è sottoposto a tassazione sul rendimento che trae dal bene, con la conseguenza di un sovrainvestimento in abitazioni e di una subottimale allocazione di risorse dall'investimento in capitale produttivo.
- ✓ viola l'equità orizzontale perché, a parità di reddito complessivo, chi investe in azioni od obbligazioni deve pagare un'imposta, a differenza di chi investe nella propria casa.

- ✓ viola sotto un altro aspetto l'equità orizzontale dal momento che sottostima il reddito di chi possiede immobili a disposizione e, per questa via, attribuisce maggiori detrazioni per tipo di reddito e per carichi familiari a proprietari che presentano maggiori livelli di patrimonio immobiliare tenuto a disposizione a parità di livelli di reddito personale.

Negli schemi applicativi esistenti nei paesi europei, solo due Paesi EU (Paesi Bassi e Lussemburgo) tassano l'abitazione principale all'interno dei sistemi di imposizione sui redditi (con rendimenti figurativi normalmente molto al di sotto dei valori mercato). La maggior parte dei sistemi fiscali tassano, invece, l'abitazione nell'ambito di imposte locali e prevedono, allo stesso tempo, una parziale deducibilità degli interessi passivi pagati sui mutui dall'imposta sul reddito. Tali agevolazioni possono, tuttavia, comportare alcune distorsioni (preferenza per il debito, aumento dei prezzi di mercato delle abitazioni, regressività).

L'inclusione nell'IRPEF delle rendite catastali degli immobili non locati e l'eliminazione della deducibilità di quelle dell'abitazione principale potrebbe migliorare complessivamente la progressività dell'IRPEF, che risulta oggi meno incisiva, per effetto della graduale sottrazione di base imponibile al prelievo personale.

Occorre, però, sottolineare che l'attuazione della proposta in esame comporta un aggravio della pressione fiscale se non si procede ad una rivisitazione complessiva delle aliquote delle imposte coinvolte.

Ipotesi di intervento n. 4.2 – Rimborso dell'IMU sull'abitazione (integrale o parziale) attraverso l'attribuzione di un credito di imposta (o una detrazione) IRPEF

1. Schema di intervento

Le ipotesi di esenzione dall'IMU per l'abitazione principale si scontrano con problematiche legate alla riallocazione di risorse tra Comuni e Stato, considerata l'assegnazione dell'imposta sulle abitazioni principali ai Comuni, mediante trasferimenti compensativi.

Al contrario, l'ipotesi di lasciare il gettito dell'IMU sulla abitazione principale ai Comuni sarebbe coerente con la scelta già effettuata dal Legislatore di assegnare loro larga parte delle basi imponibili sugli immobili dei residenti sul territorio degli stessi enti locali e risponderebbe ai principi di sussidiarietà ed autonomia propri del federalismo fiscale assicurando:

- a) stabilità del gettito per i Comuni, perché si tassano cespiti che non hanno mobilità geografica e perciò garantiscono una base non aleatoria di finanziamento;
- b) autonomia e responsabilità impositiva degli amministratori locali al fine di garantire efficienza e trasparenza nella gestione del prelievo fiscale verso i cittadini (*accountability*);

L'intervento consisterebbe, quindi, nel continuare ad applicare l'IMU sull'abitazione principale e sulle relative pertinenze e nel prevedere, contestualmente, un recupero dell'imposta versata attraverso il riconoscimento di una detrazione da far valere ai fini IRPEF. Il contribuente anticiperebbe il pagamento dell'imposta che sarebbe successivamente rimborsata dallo Stato: per ciascun anno di imposta, infatti, l'IMU sulla abitazione principale versata sarebbe detraibile dall'IRPEF dovuta mediante la dichiarazione dei redditi presentata l'anno successivo.

Nel caso di incapienza dell'IRPEF del contribuente (ovvero nel caso in cui l'IRPEF dovuta fosse inferiore all'IMU da detrarre), potrebbero essere previsti meccanismi alternativi quali: i) il rimborso ambito attraverso il modello 730 dei crediti incapianti maturati; ii) la compensazione tra imposte attraverso i pagamenti F24; iii) il rimborso diretto, sulla base di una domanda effettuata dal contribuente.

L'entità dell'IMU detraibile dall'IRPEF dovrebbe essere quella commisurata all'IMU calcolata ad aliquota e detrazione standard: in caso contrario, i Comuni avrebbero l'incentivo ad utilizzare i margini di manovrabilità loro concessi portando il prelievo sulle abitazioni principali al livello massimo consentito, beneficiando di maggiori entrate che sarebbero poi rimborsate al contribuente a carico dello Stato. Tali comportamenti genererebbero di fatto effetti indesiderati in termini di responsabilizzazione degli amministratori locali e *accountability*.

2. Effetti di gettito

E' particolarmente complesso prevedere gli impatti di cassa di un tale intervento, in presenza di tre soluzioni alternative relative ai meccanismi applicativi, e in dipendenza della tempestività dei rimborsi, anche se si può affermare che nel primo anno di applicazione ci sarebbe comunque un maggior gettito di cassa, dovuto al sovrapporsi del gettito IMU e di una quota di restituzione rimandata all'anno successivo.

In termini di competenza invece la manovra non presenterebbe sostanziali differenze rispetto all'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale (se non un leggero maggior gettito per l'Erario legato al fenomeno, marginale, del mancato esercizio del diritto al rimborso).

La perdita di gettito per lo Stato, nell'ipotesi di piena rimborsabilità dell'IMU, sarebbe di circa **3,3 miliardi di euro (ad aliquota e detrazioni standard)**.

Nell'ipotesi invece di una rimborsabilità parziale, ad esempio mediante detrazione in cifra fissa, l'effetto in termini di competenza sarebbe assimilabile a quello relativo all'ipotesi di aumento della detrazione IMU.

3. Profili redistributivi

Gli impatti redistributivi sono assimilabili a quelli di completa o parziale esenzione dall'IMU.

Va tuttavia segnalato che, nel caso di incapacienza (l'IMU da detrarre è minore dell'IRPEF dovuta) potrebbero essere previste due modalità alternative con effetti distributivi differenziati, ovvero la rimborsabilità **piena o parziale** della parte di IMU eccedente.

La **rimborsabilità parziale** presenterebbe evidentemente limiti di carattere redistributivo. Utilizzando i dati ottenuti dall'incrocio dei versamenti 2012 con le dichiarazioni delle persone fisiche dell'anno di imposta 2010, su un totale di più di 16 milioni di contribuenti IMU, i versamenti **di circa 3,4 milioni di contribuenti non risulterebbero totalmente capienti nell'IRPEF**, con un importo totale di "IMU incapiente" di più di **702 milioni**. Circa 1,6 milioni di contribuenti che hanno versato l'IMU per **284,6 milioni di euro**, non risultano abbinati alla relativa dichiarazione dei redditi.

4. Profili amministrativi

Le principali complicazioni amministrative derivano dalla procedura per regolare il rimborso dell'IMU dovuto dallo Stato, nel caso di **incapienza** del contribuente ai fini IRPEF e di **rimborsabilità piena**. Andrebbero, infatti, gestiti i rimborsi ed effettuati controlli al fine di verificare la veridicità delle informazioni fornite dal contribuente in dichiarazione (ad es. importo dell'IMU rimborsabile,

calcolato ad aliquota e detrazione standard ed eventualmente i principali dati informativi per il calcolo del rimborso).

Aumenterebbero i costi di adempimento da parte dei contribuenti che, per ottenere il rimborso dell'IMU, dovrebbero, in caso di incapacità o di assenza dell'obbligo di presentazione della dichiarazione IRPEF (ad es. nei casi dei pensionati con assegno al minimo) presentare un'apposita domanda.

5. Pro e contro

Il mantenimento del gettito IMU sull'abitazione principale a favore dei Comuni sarebbe coerente con i principi di sussidiarietà ed autonomia tributaria propri del federalismo fiscale ed eviterebbe le complesse operazioni di trasferimento compensativo, nel caso di esenzione dell'IMU sulle abitazioni principali. Inoltre, non risulterebbe attenuato il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale – che è un requisito fondamentale per l'efficienza di un assetto decentrato.

Una nota di criticità si riscontra nel caso in cui la detraibilità dell'IMU dall'IRPEF fosse consentita non ad aliquota e detrazione standard. L'intervento non sarebbe 'compatibile con gli incentivi' alla responsabilizzazione degli enti locali e all'*accountability*: si verificherebbe un incentivo perverso per gli amministratori ad aumentare il prelievo sulle abitazioni principali ai livelli massimi, considerato che il diritto al rimborso dell'IMU sarebbe interamente a carico dello Stato.

Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla complessità amministrativa e dai maggiori oneri di adempimento per i cittadini e per le strutture dell'Amministrazione (gestione dei rimborsi in caso di IRPEF non capiente e di rimborsabilità piena della quota eccedente ed esercizio dell'attività di controllo).

Si deve sottolineare che per il contribuente l'intervento costituirebbe di fatto un prestito forzoso infruttifero, cioè un'anticipazione al Comune di un'imposta che sarebbe rimborsata dallo Stato l'anno successivo.

Ipotesi di intervento n. 4.3 - Esenzione dall'IMU per l'abitazione principale e contestuale rimodulazione della TARES relativa ai servizi indivisibili

1. Premessa

Un'ipotesi di *service tax* era già contemplata nel decreto legislativo integrativo e correttivo del D. Lgs. n. 23 del 2011, deliberato dal C.d.M. il 21 ottobre 2011 ma mai approvato definitivamente. La proposta, discussa nella fase precedente all'introduzione dell'IMU sperimentale, si proponeva di attrarre in qualche misura a tassazione l'abitazione principale.

Lo schema di decreto era finalizzato a istituire, tra l'altro, il tributo comunale Rifiuti e Servizi (RES) articolandolo in due componenti:

- 1) la prima istituita a fronte del servizio di gestione dei rifiuti solidi urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento, svolto in regime di privativa dai comuni;
- 2) la seconda a fronte dei servizi indivisibili dei comuni.

Le disposizioni concernenti la prima componente relativa al servizio di gestione dei rifiuti sono state sostanzialmente riprese nella TARES di cui all'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011, in cui è stata anche prevista, al comma 13, la c.d. maggiorazione pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni. E' stato previsto l'aumento di detta maggiorazione da parte dei comuni, con propria deliberazione, fino a un massimo di 0,40 euro per metro quadrato, e la sua graduazione anche in ragione della tipologia dell'immobile e della zona dove è ubicato lo stesso.

Il tributo RES, nella componente relativa ai servizi indivisibili dei comuni, avrebbe viceversa costituito, in sostanza, una reintroduzione dell'ICI sulle abitazioni principali. Infatti:

- a. prevedeva che il presupposto per l'applicazione di detta componente era l'occupazione, a qualsiasi titolo, di fabbricati ad uso abitativo, e relative unità immobiliari pertinenziali, da parte di soggetti anagraficamente residenti nel territorio del comune. Per fabbricato ad uso abitativo si intendeva l'unità immobiliare, iscritta o iscrivibile nel catasto edilizio urbano, appartenente al gruppo catastale A, ad eccezione della categoria A/10. Non era considerato occupato il fabbricato tenuto a disposizione dal proprietario o dal titolare dei diritti reali di usufrutto, uso, abitazione, superficie sull'immobile;
- b. individuava la base imponibile del tributo nel valore dei fabbricati ad uso abitativo e delle relative unità immobiliari pertinenziali, quale sarebbe risultato applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, rivalutate nella misura stabilita per le imposte sui redditi, il moltiplicatore pari a 100 che poteva essere modificato secondo quanto previsto dall'articolo

- 52, comma 5, del decreto del Presidente della Repubblica 26 aprile 1986, n. 131;
- c. stabiliva l'aliquota del tributo in misura pari allo 0,21 per cento, con facoltà da parte del comune di modificarla in aumento fino all'aliquota massima dello 0,30 per cento, e di diminuirla fino al suo azzeramento;
 - d. prevedeva alcune agevolazioni rapportate al reddito. In particolare, era prevista l'esenzione per i soggetti passivi il cui reddito imponibile complessivo degli occupanti l'immobile non superasse i 15.000 euro annui e il dimezzamento del tributo per i soggetti passivi non titolari del diritto di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e superficie, il cui reddito imponibile complessivo degli occupanti fosse compreso tra i 15.001 e i 28.000 euro annui.

2. Schema di intervento

L'intervento prevede l'introduzione di una *service tax* disegnata sulla base della bozza di provvedimento riguardante la RES, introducendo alcuni accorgimenti che tengano conto delle criticità che sono state sollevate in merito a detto tributo e che sono riportate più avanti.

Contestualmente viene eliminata la maggiorazione TARES.

3. Effetti di gettito

L'esenzione della tassazione IMU sulle abitazioni principali e la contestuale introduzione di una *service tax* (sostitutiva del prelievo sulla maggiorazione TARES) potrebbe essere neutrale dal punto di vista finanziario. In assenza di agevolazioni per i redditi più bassi, il gettito dell'IMU ad aliquota standard (circa 3,4 miliardi di euro) e la contestuale eliminazione della maggiorazione TARES (valutato in 1 miliardo) sarebbe assicurato da un'aliquota dell'1,9 per mille della nuova *service tax* (4,3 miliardi). Introducendo agevolazioni per tenere conto delle situazioni soggettive di svantaggio, si potrebbero incassare 4,3 miliardi con aliquote variabili tra 1,9 e 3,4 per mille, in dipendenza della modulazione dell'agevolazione concessa.

4. Profili distributivi

Ai fini di migliorare gli effetti redistributivi dell'imposta, e soprattutto di evitare che l'imposta sui servizi penalizzi le famiglie più vulnerabili, possono essere adottati all'interno della *service tax* alcuni accorgimenti che introducono degli sgravi e/o esenzioni per i contribuenti non proprietari in dipendenza di parametri quali il reddito complessivo e la numerosità familiare.

Nella Tabella seguente viene riportata la distribuzione per quinti di reddito complessivo ai fini IRPEF del reddito dei contribuenti non proprietari e un confronto con la platea dei contribuenti (proprietari e non). È evidente una maggiore

concentrazione nella coda inferiore della distribuzione dei non proprietari⁷: infatti, i non proprietari appartenenti ai primi tre quinti di reddito complessivo (i più poveri) detengono circa il 30% del reddito complessivo di ciascun quinto; per i non proprietari dei due quinti più ricchi, tale percentuale si riduce rispettivamente al 19% e al 10%.

Quinti di reddito complessivo	Reddito Complessivo Contribuenti <u>Non Proprietari</u>
1	7,02
2	18,88
3	36,01
4	34,06
5	38,97
Totale	134,94

*La percentuale è calcolata come rapporto tra numero di contribuenti (non proprietari sul totale) per ciascun quinto.

Di seguito vengono presentate tre simulazioni:

1. L'introduzione della *service tax* sull'abitazione principale senza 'correttivi' per tener conto della situazione reddituale delle famiglie più povere (e in particolare quelle dei non proprietari) e con aliquota del **1,9 per mille** (gettito obiettivo: **4,3 miliardi circa**);
2. L'introduzione della *service tax* sull'abitazione principale con 'correttivi' ispirati a quelli contenuti nel decreto legislativo integrativo e correttivo deliberato dal C.d.M. il 21 ottobre 2011 (esenzione per i soggetti il cui reddito imponibile complessivo degli occupanti l'immobile non supera i 15.000 euro annui e dimezzamento del tributo per i soggetti non titolari del diritto di proprietà, usufrutto, uso, abitazione e superficie, il cui reddito complessivo degli occupanti è compreso tra i 15.001 e i 28.000 euro annui), e con aliquota del **3,45 per mille** (gettito obiettivo: **4,3 miliardi circa**).

⁷ Dai dati del Censimento generale della popolazione avvenuto nel 2001 ed elaborati dall'Istat risultano locate in affitto ed in subaffitto circa **4,3 milioni** di abitazioni. La media dei componenti di una famiglia dai dati ISTAT 2009 è pari a 2,41: circa 10,4 milioni di soggetti risiedono in abitazioni in affitto e in subaffitto. Tra questi, i soggetti che possiedono redditi risultano pari a 8,6 milioni (il 45,1% sono lavoratori dipendenti, il 21,8% sono pensionati, il 9,9% sono lavoratori autonomi e il restante 23,2% possiede in prevalenza altre fonti di reddito). Dal matching puntuale dei dati delle dichiarazioni dei redditi con l'archivio degli atti del registro che include lo stock dei contratti in essere dal 2009, gli inquilini in affitto o in subaffitto risultano pari a 5,4 milioni. Va però osservato che il dato si discosta da quello sopra riportato in quanto sono rilevabili solo gli atti depositati al registro a partire dal 2009, dunque non sono compresi nella rilevazione tutti quegli atti con durata pluriennale, già in essere e depositati prima del 2009. Inoltre si ricorda che non è possibile rilevare mediante matching puntuale i soggetti che non possiedono redditi, e dunque non presentano dichiarazione, ma che comunque risiedono in affitto.

3. L'introduzione della *service tax* sull'abitazione principale con 'correttivi' disegnati per tener conto della situazione reddituale e della numerosità del nucleo familiare degli occupanti (esenzione per i soggetti il cui reddito complessivo familiare equivalente per tener conto della numerosità dei componenti risulta inferiore a 6.500 euro), e con aliquota del **2,2 per mille** (gettito obiettivo: **4,3 miliardi circa**).

I risultati dei correttivi sono riportati in termini di ripartizione del gettito complessivo tra totale delle famiglie e famiglie locatarie nella seguente tabella. In particolare si osserva che con i correttivi introdotti, si riduce a zero il prelievo sulle famiglie locatarie più povere, ottenendo risultati distributivi soddisfacenti.

Quinti di reddito complessivo equivalente* *	<i>Service tax senza correttivi (aliquota del 1,9 per mille)</i>				<i>Service tax Proposta Calderoli (con aliquota del 3,45 per mille)</i>				<i>Service tax con esenzione per reddito complessivo equivalente minore di 6.500 euro (con aliquota del 2,2 per mille)</i>			
	Totale Famiglie		Famiglie Locatarie		Totale Famiglie		Famiglie Locatarie		Totale Famiglie		Famiglie Locatarie	
	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*
1	124	625	122	177	6	28	4	5	21	106	18	26
2	140	702	130	148	63	313	42	47	162	813	151	171
3	159	797	136	121	150	752	76	67	184	923	158	140
4	181	911	146	86	242	1214	120	71	210	1.055	169	99
5	255	1.282	186	59	407	2042	277	88	296	1.484	215	68
Totale	172	4.317	135	590	173	4.349	64	279	175	4.381	115	505

* In milioni di euro

** Scala di equivalenza OCSE modificata

5. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

Una problematica che deve essere sottolineata è quella relativa al coinvolgimento dei soggetti che utilizzano l'immobile a titolo di locazione che, diversamente da quanto è previsto dall'attuale art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 in materia di TARES, sarebbero costretti a effettuare il calcolo della *service tax* sulla base di elementi che non sono nella loro immediata disponibilità, vale a dire la rendita catastale. Altro problema deriva dalla circostanza che nella proposta di intervento le due componenti della TARES sarebbero soggette a due diversi criteri di determinazione. Per quanto riguarda la componente diretta alla copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti, infatti, la base imponibile è determinata tenendo conto della superficie calpestabile, dichiarata dal contribuente, mentre la determinazione della TARES relativa ai servizi indivisibili sarebbe, invece, commisurata alla rendita catastale. E' indubbio che così facendo, si introdurrebbe una complicazione di calcolo delle due componenti. A questo proposito, si deve riflettere sulla circostanza che

normalmente, per la TARSU e la TIA e cioè i tributi sostituiti dalla TARES, i contribuenti ricevevano i modelli di pagamento precompilati dal Comune; con l'applicazione del nuovo tributo si vedrebbero, invece, costretti a calcolare autonomamente la parte della TARES relativa ai servizi indivisibili.

6. Pro e contro

La maggiore criticità dell'intervento consiste nella circostanza che la previsione dell'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale in realtà viene aggirata attraverso l'introduzione della *service tax*.

Un'altra problematica che deve essere sottolineata è quella relativa al coinvolgimento dei soggetti che utilizzano l'immobile a titolo di locazione che, diversamente da quanto è previsto dall'attuale art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 in materia di TARES, sarebbero costretti a effettuare il calcolo della *service tax* sulla base di elementi che non sono nella loro immediata disponibilità, vale a dire la rendita catastale.

Occorre tenere presente che l'IMU è attualmente versata mediante l'utilizzo del modello F24 o del bollettino di conto corrente postale, compatibile con il predetto strumento e che, quindi, il gettito relativo a tale tributo è immediatamente tracciabile. La disciplina della TARES prevede, invece, che, a decorrere dall'anno 2014, il versamento del tributo può essere effettuato attraverso le altre modalità di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari. Ciò comporta che la parte del gettito relativa alla componente della TARES sui servizi indivisibili non può essere più monitorata.

Oltre alle criticità appena riportate, si deve aggiungere che, con l'introduzione di una *service tax*, il presupposto del tributo si sposta dal possesso all'uso dell'immobile. Sebbene l'incidenza delle abitazioni di proprietà occupate da residenti sia in Italia molto elevata (il 72,4% nel 2011, secondo i dati dell'Annuario statistico dell'Istat 2012), nel caso di immobili locati l'imposta - a carico dell'inquilino - potrebbe necessitare di 'correttivi' per compensare gli effetti redistributivi indesiderati in considerazione anche del fatto che:

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).

5. Ipotesi di intervento n. 5 - Deducibilità dell'IMU per le imprese

1. Schema di intervento

L'art. 1 del D. L. n. 54 del 2013 prevede espressamente che la complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare sia volta, in particolare, a riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale e la deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per attività produttive.

La deducibilità dal reddito di impresa dell'IMU permetterebbe di alleggerire il carico fiscale che grava attualmente sulle imprese e di aderire ad una richiesta da sempre avanzata dal settore imprenditoriale anche durante il periodo di vigenza dell'ICI.

2. Effetti di gettito di competenza

La stima degli effetti è stata realizzata utilizzando i dati dichiarati in Unico 2012 da parte delle società di capitali, società di persone e enti non commerciali, individuando il reddito/perdita di specie per ogni singola società/ente. Dai dati dei versamenti F24 è stata rilevata l'IMU versata da soggetti non persone fisiche (Società di capitali, società di persone ed enti non commerciali); l'IMU versata per immobili, terreni ed aree edificabili è stata resa deducibile dal reddito imponibile dichiarato. Dall'analisi dei dati risulta una IMU totale (immobili, terreni ed aree) potenzialmente deducibile, relativa ai contribuenti in esame, per 7 miliardi di euro, di cui circa 4,6 capienti nel reddito imponibile e 2,4 incapienti, con una conseguente perdita di gettito stimata in circa **1,25 miliardi di euro** relativi a circa **432.000 contribuenti**.

Tipologia contribuente	IMU deducibile		di cui capiente		di cui incapiente		Variazione IRES/IRPEF	
	Freq.	Amm.	Freq.	Amm.	Freq.	Amm.	Freq.	Amm.
Società di capitali	325.562	5.510	228.704	3.797	127.596	1.714	228.704	-980
Società di persone	265.266	1.099	201.497	776	74.846	323	201.497	-267
Enti non commerciali	23.297	440	1.841	33	21.972	407	1.832	-6
Totale	614.125	7.049	432.042	4.606	224.414	2.444	432.033	-1.253

In milioni di euro

3. Profili redistributivi

L'ipotesi in esame produce un vantaggio immediato per i soli contribuenti con reddito imponibile positivo; i contribuenti in perdita avranno un effetto dilazionato nel tempo conseguente al riporto delle maggiori perdite generate dalla deducibilità dell'IMU, effetto che si realizzerà quando tali contribuenti manifesteranno un reddito imponibile suscettibile di compensazione con perdite di periodi di imposta precedenti.

4. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'intervento non presenta particolari profili di criticità.

5. Pro e contro

La deducibilità dell'IMU dal reddito di impresa potrebbe assumere una valenza a livello costituzionale in quanto la Corte Costituzionale potrebbe pronunciarsi in senso sfavorevole all'indeducibilità attualmente prevista. corrisponde in linea di principio ad un criterio di carattere generale.

E' stato sollevato in ambito COPAFF che la semplice deducibilità dell'IMU ai fini IRPEF e IRES non darebbe, tuttavia, alcun beneficio alle imprese in maggiore stato di sofferenza o già in perdita, in una fase congiunturale negativa, che richiederebbe l'attuazione di misure anticicliche efficaci. Questi soggetti non potrebbero, infatti, usufruire di tale vantaggio fiscale.

Si deve, però, sottolineare che la misura in esame, oltre a essere espressamente prevista dal D. L. n. 54 del 2013, come innanzi riportato, costituisce da sempre una richiesta avanzata dal settore interessato, anche durante il periodo di vigenza dell'ICI.

L'introduzione della deducibilità dell'IMU ai fini della del reddito di impresa è suscettibile di assumere una valenza di livello costituzionale in quanto la Corte Costituzionale potrebbe pronunciarsi in senso sfavorevole all'indeducibilità attualmente prevista.

6. Ipotesi di intervento n. 6 - Restituzione ai comuni del gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D

1. Schema di intervento

Si ricorda che a partire dal 1° gennaio 2013, l'art. 1, comma 380, della legge di stabilità per l'anno 2013 ha:

soppresso la riserva allo Stato della quota di imposta di cui al comma 11 dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011;

riservato allo Stato il gettito dell'IMU, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011. Occorre, però, precisare che ai fabbricati rurali ad uso strumentale all'attività agricola classificati nel gruppo catastale D continua ad applicarsi l'aliquota dello 0,2 per cento;

stabilito che i Comuni possono aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76 per cento per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D.

L'intervento prevede di eliminare tale riserva e attribuisce il gettito complessivo dell'IMU ai Comuni.

2. Effetti di gettito di competenza

L'eliminazione della riserva allo Stato del gettito IMU, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011, determina una perdita di gettito per l'Erario di circa **3,9 miliardi** di euro⁸.

3. Profili redistributivi

L'intervento non implica effetti sul contribuente, ma solo sulle entrate dei Comuni, che vengono incrementate in misura corrispondente alla base imponibile dei fabbricati del gruppo D.

Di seguito si riportano la distribuzione per classi di incidenza della base imponibile IMU corrispondente a tali fabbricati sul totale dei fabbricati del Comune, il numero dei Comuni ed il gettito IMU.

⁸ Sulla base dei risultati provvisori dei versamenti IMU 2013 relativi ai fabbricati D.

% incidenza della base imponibile fabbricati D sul totale fabbricati	NORD		CENTRO		SUD e ISOLE		TOTALE	
	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D
0	6	1.984					6	1.984
<= 10	310	6.304.690	135	2.858.068	352	6.682.646	797	15.845.403
<= 20	576	156.411.563	313	80.718.376	656	136.369.798	1.545	373.499.736
<= 30	756	539.146.215	311	415.250.210	580	169.822.778	1.647	1.124.219.202
<= 40	984	643.284.761	286	118.232.326	311	111.731.173	1.581	873.248.259
<= 50	831	467.814.372	152	86.307.626	162	83.034.085	1.145	637.156.082
<= 60	629	351.497.723	67	50.230.726	96	42.672.509	792	444.400.958
<= 70	285	159.108.332	24	27.674.523	55	29.101.802	364	215.884.658
<= 80	119	68.609.785	8	5.000.400	30	25.783.315	157	99.393.499
<= 90	34	32.598.770	4	18.076.622	8	10.826.154	46	61.501.545
> 90	9	8.116.996	1	197.905	2	13.533.771	12	21.848.672
Totale	4.539	2.432.895.191	1.301	804.546.780	2.252	629.558.029	8.092	3.867.000.000

(importi in euro)

% incidenza della base imponibile fabbricati D sul totale fabbricati	NORD		CENTRO		SUD e ISOLE		TOTALE	
	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D
0	6	0,0%		-		0,0%	6	0,0%
<= 10	310	0,3%	135	0,4%	352	1,1%	797	0,4%
<= 20	576	6,4%	313	10,0%	656	21,7%	1.545	9,7%
<= 30	756	22,2%	311	51,6%	580	27,0%	1.647	29,1%
<= 40	984	26,4%	286	14,7%	311	17,7%	1.581	22,6%
<= 50	831	19,2%	152	10,7%	162	13,2%	1.145	16,5%
<= 60	629	14,4%	67	6,2%	96	6,8%	792	11,5%
<= 70	285	6,5%	24	3,4%	55	4,6%	364	5,6%
<= 80	119	2,8%	8	0,6%	30	4,1%	157	2,6%
<= 90	34	1,3%	4	2,2%	8	1,7%	46	1,6%
> 90	9	0,3%	1	0,0%	2	2,1%	12	0,6%
Totale	4.539	63%	1.301	21%	2.252	16%	8.092	100%

4. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'intervento non presenta particolari profili di criticità.

5. Pro e contro

La proposta, coerentemente con lo spirito di un'imposta che è di indubbia derivazione comunale, ha il pregio di restituire l'intero gettito dell'IMU ai Comuni, evitando problemi di riequilibrio connessi al funzionamento del Fondo

di solidarietà comunale, dal momento che gli immobili appartenenti al gruppo catastale D non sono distribuiti uniformemente su tutto il territorio nazionale.

I Comuni avrebbero un margine più ampio di manovrabilità delle aliquote che potrebbe indurli a ridurre la pressione fiscale sui propri contribuenti.

La potestà comunale di intervenire sul livello di tassazione degli immobili delle imprese potrebbe, tuttavia, generare fenomeni di competizione fiscale, dannosi per i Comuni, finalizzati ad attirare imprese ed investimenti sul proprio territorio. Un simile comportamento determinerebbe, nel medio periodo, aliquote di equilibrio molto basse (la cosiddetta *race to the bottom*).

Va, tuttavia, rilevato che la Legge di Stabilità per l'anno 2013 ha riservato allo Stato il gettito degli immobili ad uso produttivo (gruppo catastale D) per rendere il sistema fiscale immobiliare più efficiente, attenuando i possibili effetti distorsivi sull'allocazione del capitale. Si tratta, in effetti, di avvicinare il modello di imposizione immobiliare italiano al sistema britannico che prevede una distinzione tra immobili residenziali e immobili delle imprese: i livelli decentrati di Governo possono intervenire sulla tassazione degli immobili residenziali, anche nell'ottica di incrementare la trasparenza e l'*accountability* degli amministratori locali, mentre resta di esclusiva competenza del Governo centrale la tassazione degli immobili ad uso produttivo.

La perdita di gettito da parte dello Stato dovrebbe essere neutralizzata con un'altra manovra compensativa. A questo proposito si veda l'ipotesi di intervento relativa all'eliminazione dell'addizionale comunale all'IRPEF.

7. Ipotesi di intervento n. 7 - Abolizione dell'addizionale comunale all'IRPEF e contestuale incremento dell'IRPEF

1. Schema di intervento

L'intervento concernente la restituzione ai Comuni del gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D necessita di relativa manovra compensativa a causa del venire meno della riserva allo Stato del gettito concernente detti fabbricati.

Una soluzione potrebbe essere quella di abolire l'addizionale comunale all'IRPEF e di prevedere contestualmente l'incremento dell'IRPEF.

2. Effetti di gettito di competenza

L'abolizione dell'addizionale comunale all'IRPEF determina una perdita di gettito di circa **3,4 miliardi di euro**.

Mediante il modello di microsimulazione IRPEF è stato simulato l'incremento di ciascuna aliquota IRPEF di 0,47 punti percentuali. Tale incremento determina la compensazione della suddetta perdita.

3. Problemi amministrativi

L'intervento presenta particolari profili di criticità nella fase transitoria di determinazione dell'aumento dell'aliquota IRPEF per compensare l'eliminazione dell'addizionale comunale all'IRPEF.

4. Pro e contro

Occorre, comunque, prevedere un regime transitorio che tenga conto delle specificità normative e applicative proprie dell'addizionale comunale e dell'IRPEF.

8. Ipotesi di intervento n. 8 – Derubricazione della revisione dell'IMU abitazione principale a un problema di finanza locale

Un'alternativa radicalmente diversa rispetto a ipotesi di intervento sulle detrazioni stabilite con norma statale potrebbe essere quella di utilizzare le stesse risorse che dovrebbero essere reperite per la copertura delle misure sopra descritte (da 1 a 2,7 miliardi di euro) per l'allentamento del patto di stabilità interno, lasciando ai comuni la possibilità, nell'esercizio della propria autonomia tributaria, di ridurre il carico IMU per l'abitazione principale e relative pertinenze fino all'azzeramento dell'imposta. L'intervento statale, in questo caso, dovrebbe limitarsi ad assicurare agli enti adeguati margini di discrezionalità regolamentare.

Al riguardo, si ricorda che nel 2012 è stata osservata un'ampia variabilità nelle scelte effettuate dai comuni sull'imposizione delle abitazioni principali: utilizzando i margini di manovra previsti dalla legislazione vigente, circa 1000 comuni hanno azzerato l'imposta sulla abitazione principale con l'aumento delle detrazioni o con la riduzione dell'aliquota. Peraltro, oltre un terzo del gettito IMU 2012 "da manovre sull'abitazione principale" è derivato da quattro grandi comuni (Roma, Torino, Genova, Napoli). Nel comune di Roma, in particolare, è in corso una variazione dei classamenti delle unità abitative site in alcune macroaree, finalizzata alla revisione degli estimi con un recupero di gettito che, nelle intenzioni dell'amministrazione capitolina, dovrebbe essere destinato alla riduzione del carico tributario sulle abitazioni delle famiglie meno abbienti.

Lasciare alla decisione dei comuni la riduzione fino all'azzeramento dell'IMU sull'abitazione principale nel rispetto dei principi di sussidiarietà ed autonomia propri del federalismo sembra la soluzione più ragionevole per il nostro Paese in cui oltre l'80 per cento delle famiglie abita nella casa di proprietà. L'esenzione delle abitazioni principali con norma statale appare non coerente con i principi di sussidiarietà e di autonomia tributaria sui quali si fonda l'attuazione del federalismo fiscale. Infatti, l'eliminazione della principale imposta locale dovuta dalla maggior parte dei cittadini residenti riduce l'*accountability* degli amministratori locali indebolendo pericolosamente il controllo democratico sulle scelte di questi ultimi che può essere esercitato dai cittadini contribuenti, fruitori di servizi locali ed elettori.

9. Ipotesi di intervento n. 9 – Sospensione in via definitiva del versamento della prima rata dell'IMU 2013

1. Schema di intervento

Si ipotizza la sospensione in via definitiva del pagamento della prima rata IMU per le tipologie di immobili coinvolte nel provvedimento di sospensione delineato dal D.L. n. 54 del 2013.

2. Effetti di gettito di competenza

L'intervento prospettato ha **effetti negativi sul gettito dell'IMU 2013 pari a 2.426,4 milioni di euro**, di cui circa 2,1 miliardi ascrivibili alle abitazioni principali (di proprietà individuale, indivisa e IACP) e circa 0,3 miliardi alla componente terreni e fabbricati rurali.

Non ci sono significative differenze tra gli effetti sul gettito di competenza e di cassa.

Nel prospetto seguente, per ciascuna delle singole categorie di immobili interessate dal provvedimento si riporta il gettito su base annua e quello relativo alla quota del 50%.

2012	introiti su base annua	gettito 50%
Gettito IMU su immobili considerati nel D.L. 54		
IMU abitazione principale (con maggiorazione per comuni che hanno deliberato nel 2012 aumento fino al 6 per mille)	4.082,1	2.041,1
IMU terreni	630,2	315,1
IMU fabbricati rurali strumentali	64,2	32,1
IMU unità immobiliari appartenenti alle cooperative a proprietà indivisa, adibite ad abitazioni principali, IACP e edilizia residenziale pubblica	76,2	38,1
Totale	4.852,7	2.426,4

in milioni di euro

3. Impatto sulla finanza decentrata

La sospensione in via definitiva del gettito dell'IMU relativo al versamento della prima rata si riflette interamente in una riduzione delle entrate comunali.

Il meccanismo più semplice per attuare una compensazione è quello di assegnare agli enti la metà del gettito riscosso nel 2012, come risulta dai versamenti F24 a livello comunale dello scorso anno.

Tuttavia, poiché parte del gettito sospeso deriva dall'applicazione di sforzo fiscale, bisognerebbe cercare di evitare le distorsioni dovute al fatto che verrebbero avvantaggiati i Comuni che hanno elevato le aliquote (compensazioni più elevate) rispetto a coloro che le hanno diminuite. In particolare, i Comuni che hanno azzerato l'imposta in questo modo non riceverebbero compensazioni.

Una soluzione minimale al problema potrebbe individuare per questi enti una compensazione pari alla metà del gettito derivante dall'applicazione delle aliquote e detrazioni di base.

4. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

L'intervento non presenta particolari profili di criticità per i contribuenti.

La gestione della questione relativa alle citate distorsioni derivanti dallo sforzo fiscale risulta problematica (si ricorda a questo proposito l'elevatissimo contenzioso sorto in tema di distribuzioni da fondo sperimentale di riequilibrio).

5. Pro e contro

L'intervento proposto non affronta i problemi strutturali del prelievo immobiliare.

Tra le criticità può essere annoverata quella relativa al profilo distributivo dell'intervento, che appare privo di qualunque selettività e non risponde ai problemi di sostenibilità del tributo per quelle tipologie di contribuenti più esposti al rischio di problemi di liquidità nell'assolvimento dello stesso.

Appendice 1

La fiscalità immobiliare: evoluzioni recenti.

Quadro normativo Tares e IMU, analisi incassi IMU 2012

L'IMU

1. Caratteristiche generali dell'imposta

L'art. 13 del D.L. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, ha anticipato, in via sperimentale, l'istituzione dell'imposta municipale propria (IMU) di cui all'art. 8 del D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23.

Il comma 1 del citato art. 13 stabilisce che la nuova imposta è applicata in tutti i Comuni del territorio nazionale dall'anno 2012 e fino al 2014, in base agli artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011, in quanto compatibili, mentre l'applicazione a regime di detta imposta è fissata a decorrere dall'anno 2015.

L'IMU, a norma del comma 1 del citato art. 8 del D. Lgs. n. 23 del 2011, sostituisce l'imposta comunale sugli immobili (ICI) e, per la componente immobiliare, l'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e le relative addizionali dovute in riferimento ai redditi fondiari concernenti i beni non locati.

Uno degli aspetti di maggior rilievo dell'applicazione dell'imposta per l'anno 2012 era rappresentato dalla riserva di una quota dell'IMU allo Stato, disciplinata dall'art. 13, comma 11 del D.L. n. 201 del 2011, il quale riservava allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale, l'aliquota di base pari allo 0,76%.

L'evoluzione normativa dell'IMU si è concretizzata con la legge di stabilità per il 2013 che ha disposto (art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012) che per gli anni 2013 e 2014 è soppressa la quota di imposta riservata allo Stato di cui al comma 11, dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011 e al contempo ha attribuito allo Stato stesso il gettito dell'IMU, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76%. In relazione a detti fabbricati, i Comuni conservano la potestà di aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76% e, conseguentemente, di disporre del relativo gettito.

Per quanto riguarda, invece, le linee fondamentali della disciplina dell'IMU, l'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011 ha espressamente richiamato l'applicazione di alcune disposizioni concernenti l'ICI e l'IMU "a regime" di cui agli artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011, in quanto compatibili.

Pertanto, la disciplina dell'IMU sperimentale risulta dal complesso delle disposizioni appena richiamate entro le quali si articola la potestà regolamentare dei Comuni che in

virtù dell'art. 52 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 possono intervenire sulla disciplina di base dell'IMU, esclusi gli elementi del tributo coperti da riserva di legge che sinteticamente il comma 1 dello stesso art. 52 riassume nei soggetti passivi, nell'aliquota massima e nelle fattispecie impositive. Va, comunque, ribadito che ai fini IMU il potere conferito dall'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, deve essere coordinato con la disciplina del nuovo tributo che pone dei limiti stringenti alla potestà regolamentare.

Sono soggetti passivi dell'IMU:

il proprietario di fabbricati, aree fabbricabili e terreni a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa; il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Ai soli fini dell'IMU, l'ex coniuge affidatario della casa coniugale si intende in ogni caso titolare di un diritto di abitazione;

il concessionario nel caso di concessione di aree demaniali;

il locatario per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria. Il locatario è soggetto passivo a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto.

Il presupposto impositivo dell'IMU è costituito dal possesso di qualunque immobile, ivi comprese l'abitazione principale e le pertinenze della stessa.

Possono intendersi quali pertinenze dell'abitazione principale soltanto le unità immobiliari accatastate nelle seguenti categorie:

C/2: magazzini e locali di deposito; cantine e soffitte se non unite all'unità immobiliare abitativa;

C/6: stalle, scuderie, rimesse, autorimesse;

C/7: tettoie.

Il contribuente può considerare come pertinenza dell'abitazione principale soltanto un'unità immobiliare per ciascuna categoria catastale, fino ad un massimo di tre pertinenze appartenenti ciascuna ad una categoria catastale diversa, espressamente indicata dalla norma.

Per l'abitazione principale e relative pertinenze viene riconosciuta una detrazione pari a € 200 per il periodo durante il quale si protrae tale destinazione.

Per gli anni 2012 e 2013, la detrazione di € 200 è maggiorata di € 50 per ciascun figlio di età non superiore a 26 anni, a condizione che lo stesso dimori abitualmente e risieda anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale. La maggiorazione non può superare € 400 e, pertanto, l'importo complessivo della detrazione e della maggiorazione non può risultare superiore a € 600.

La base imponibile dell'IMU è costituita dal valore dell'immobile determinato in modo diverso a seconda delle diverse fattispecie impositive.

Per quanto riguarda le aliquote applicabili, l'art. 13, comma 6, del D. L. n. 201 del 2011, stabilisce che l'aliquota di base dell'imposta è pari allo 0,76% che i Comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota di base sino a 0,3 punti percentuali.

E' prevista, inoltre, per l'abitazione principale e relative pertinenze, un'aliquota agevolata, pari allo 0,4%, che può essere aumentata o diminuita dal Comune di 0,2 punti percentuali.

Altra ipotesi di aliquota agevolata è costituita dai fabbricati rurali strumentali per i quali è prevista l'aliquota di base dello 0,2% che può essere solo diminuita fino allo 0,1%. Tale riduzione non può essere stabilita per gli anni 2013 e 2014, limitatamente ai fabbricati rurali a uso strumentale appartenenti alla categoria catastale D/10, in quanto il relativo gettito è riservato allo Stato.

Nell'ipotesi, invece, ad esempio, degli immobili non produttivi di reddito fondiario ai sensi dell'art. 43 del TUIR, ovvero degli immobili posseduti dai soggetti passivi IRES e degli immobili locati, il Legislatore ha previsto la possibilità da parte del Comune di ridurre ulteriormente l'aliquota.

Un regime di particolare favore è previsto per i coltivatori diretti e gli IAP, iscritti nella previdenza agricola. In particolare:

non sono considerati fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli IAP, iscritti nella previdenza agricola, sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali;

i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti e IAP, iscritti nella previdenza agricola, purchè dai medesimi condotti, sono soggetti all'imposta limitatamente alla parte di valore eccedente euro 6.000 e con diverse riduzioni previste per la parte eccedente.

Il quadro normativo relativo alle agevolazioni già in parte esaminato si arricchisce di altre disposizioni che riguardano:

i fabbricati di interesse storico o artistico di cui all'art. 10 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137". Per tali immobili è prevista la riduzione del 50% della base imponibile;

per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni. Per tali immobili è prevista la riduzione del 50% della base imponibile;

i cosiddetti "beni merce". Detta disposizione stabilisce che i Comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,38% per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori.

Le esenzioni sono stabilite dall'art. 9, comma 8, del D. Lgs. n. 23 del 2011. A queste si aggiunge quella relativa ai fabbricati rurali ad uso strumentale ubicati nei Comuni classificati montani o parzialmente montani di cui all'elenco dei Comuni italiani predisposto dall'ISTAT.

Si deve, infine, aggiungere che l'art. 1 del D. L. 21 maggio 2013, n. 54 stabilisce, nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, la sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU dovuta per:

l'abitazione principale e relative pertinenze. Sono escluse dalla sospensione le abitazioni di tipo signorile, classificate nella categoria catastale A/1, le ville, classificate nella categoria catastale A/8, i castelli o i palazzi di pregio storico o artistico, classificati nella categoria catastale A/9;

le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari, nonché per gli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'art. 93 del D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616;

i terreni agricoli e i fabbricati rurali di cui all'art. 13, commi 4, 5 e 8, del D. L. n. 201 del 2011.

L'art. 2 del D. L. n. 54 del 2013 precisa che la riforma di cui all'art. 1 dovrà essere attuata nel rispetto degli obiettivi programmatici primari indicati nel Documento di economia e finanza 2013, come risultante dalle relative risoluzioni parlamentari e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo. In caso di mancata adozione della riforma entro la data del 31 agosto 2013, continua ad applicarsi la disciplina vigente e il termine di versamento della prima rata dell'IMU degli immobili di cui al medesimo art. 1 è fissato al 16 settembre 2013.

La tabella seguente mostra le principali novità della disciplina introdotta dal D. L. n. 201 del 2011 per l'anno di imposta 2012, rispetto al 2011, per le abitazioni principali, gli immobili locati, gli immobili a disposizione, i terreni ed i fabbricati rurali.

	ICI 2011	IRPEF 2011	IMU 2012	IRPEF 2012
Abitazione principale	Esente	Esente	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 x 160 <i>Aliquota di base:</i> 0,4% + detrazione 200 euro + 50 euro per ogni figlio a carico convivente e con meno di 26 anni (fino ad un massimo di 400 euro)	Esente
Fabbricati Locati	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 100 per i gruppi catastali A e C; 140 per il gruppo catastale B; 50 per la categoria catastale A/10; 34 per la categoria catastale C/1 <i>Aliquota di base:</i> Tra 0,4% e 0,7%	<i>Base imponibile:</i> reddito da locazione <i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF e addizionali o cedolare secca	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 160 per le categorie catastali A tranne A10; 140 per la categoria catastale B, C3, C4 e C5; 80 per la categoria catastale A/10 e D5; 55 per la categoria catastale C/1; 60 per la categoria catastale D tranne D5 <i>Aliquota di base:</i> 0,76%	<i>Base imponibile:</i> reddito da locazione <i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF e addizionali o cedolare secca
Immobili a disposizione	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 100 per i gruppi catastali A e C; 140 per il gruppo catastale B; 50 per la categoria catastale A/10; 34 per la categoria catastale C/1 <i>Aliquota di base:</i> tra 0,4% e 0,9%	<i>Base imponibile:</i> reddito da fabbricati <i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 160 per le categorie catastali A tranne A10; 140 per la categoria catastale B, C3, C4 e C5; 80 per la categoria catastale A/10 e D5; 55 per la categoria catastale C/1; 60 per la categoria catastale D tranne D5 <i>Aliquota di base:</i> 0,76%	Esente
Terreni	<i>Base imponibile:</i> reddito dominicale x 1,25 x 75. Terreni di collina o di montagna esenti <i>Aliquota di base:</i> 0,6% riduzione per coltivatori diretti e IAP	<i>Base imponibile:</i> reddito dominicale x 1,8 o reddito agrario x 1,7 <i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF	<i>Base imponibile:</i> coltivatori diretti e IAP reddito dominicale x 1,25 x 110. Altri soggetti reddito dominicale x 1,25 x 135. Terreni di collina o di montagna esenti <i>Aliquota di base:</i> 0,76% riduzione per coltivatori diretti e IAP	<i>Base imponibile:</i> per i terreni affittati reddito dominicale x 1,8 o reddito agrario x 1,7; per i terreni non affittati reddito agrario x 1,7 <i>Aliquota di base:</i> Aliquota marginale IRPEF

Fabbricati rurali	Esente	Esente	Base imponibile: Ad uso abitativo valgono le stesse norme IMU su abitazione principale Ad uso strumentale rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 160 per le categorie catastali A tranne A10; 140 per la categoria catastale B, C3, C4 e C5; 80 per la categoria catastale A/10 e D5; 55 per la categoria catastale C/1; 60 per la categoria catastale D tranne D5. Esenti i fabbricati ubicati in zone montane Aliquota di base: ad uso abitativo stesse norme IMU abitazione principale; ad uso strumentale 0,2%	Esente
--------------------------	--------	--------	---	--------

2. Il riparto del gettito IMU tra diversi livelli di governo

L'articolazione della potestà impositiva tra Stato e Comuni e il riparto del gettito dell'IMU tra i diversi livelli di governo è stata profondamente modificata a seguito delle recenti disposizioni normative. Nella sua formulazione originaria, l'art. 13, comma 11 del D.L. n. 201 del 2011 riservava, come già illustrato, allo Stato la quota di imposta pari alla metà dell'importo ottenuto applicando l'aliquota di base alla base imponibile di tutti gli immobili, tranne alcune fattispecie tra cui l'abitazione principale e relative pertinenze e i fabbricati rurali strumentali. Tale modalità di riparto è stata applicata nel corso del 2012. Il contribuente ha versato tramite modello F24 o bollettino di conto corrente postale, compatibile con il sistema dei versamenti unitari, contestualmente la quota IMU di imposta riservata allo Stato e quella riservata al Comune di ubicazione dell'immobile; a tal fine l'Agenzia delle Entrate ha istituito diversi codici tributo a seconda del destinatario del gettito e del tipo di immobile assoggettato a IMU.

Per l'anno 2012, il comma 12-bis dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011 ha previsto l'obbligo dei Comuni di iscrivere nel bilancio di previsione l'entrata da IMU in base ad importi predeterminati, stimati dal Dipartimento delle finanze del Ministero dell'economia e delle finanze (MEF) per ciascun Comune e pubblicati sul sito internet www.finanze.gov.it (cd. "accertamento convenzionale"). Tale "accertamento convenzionale" del gettito non ha consentito il riconoscimento da parte dello Stato, ai fini dei rapporti finanziari tra questo e i Comuni, dell'eventuale differenza tra gettito accertato convenzionalmente e gettito reale.

Il successivo comma 17 del citato art. 13 ha disposto la rimodulazione proporzionale del fondo sperimentale di riequilibrio, istituito nel 2011 ai sensi dell'art. 2, comma 3, del D. Lgs. n. 23 del 2011 e del fondo perequativo di cui all'art. 13 dello stesso decreto legislativo, nonché dei trasferimenti erariali dovuti ai Comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, in ragione delle differenze di gettito - stimato ad aliquota di base - derivanti dalle disposizioni in materia di IMU introdotte dal D.L. n. 201 del 2011; in caso di incapienza, ciascun Comune versa all'entrata del bilancio dello Stato le somme residue. Secondo quanto dispone l'art. 2, comma 3 del D. Lgs. n. 23 del 2011, tale fondo sperimentale di riequilibrio era alimentato, a decorrere dal 2011, con il gettito, o quote di gettito, derivante dalla fiscalità immobiliare, ivi compresa la "cedolare secca" sugli affitti, nonché, per il triennio 2012-2014, da una compartecipazione al gettito dell'IVA, fissata in misura finanziariamente equivalente al 2% dell'IRPEF. In relazione a ciò, il successivo comma 8 del medesimo decreto legislativo dispone che i trasferimenti erariali di spettanza dei comuni sono ridotti in misura corrispondente al gettito che confluisce nel Fondo in base ai cespiti predetti.

Come già più volte affermato, tale assetto è stato profondamente innovato dall'art. 1, comma 380 e seguenti della legge di stabilità per l'anno 2013 (legge n. 228 del 2012). Infatti, per gli anni 2013 e 2014 il gettito IMU è attribuito interamente ai Comuni, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, che è attribuito interamente allo Stato ad aliquota standard. E' stato contestualmente istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il fondo di solidarietà comunale, del quale sono anche stabiliti la dotazione finanziaria e i criteri di riparto, alimentato da una quota dell'IMU, di spettanza dei Comuni, da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Corrispondentemente, nei predetti esercizi è versata all'entrata del bilancio statale una quota di pari importo dell'IMU, di spettanza dei Comuni; tale importo è rideterminato a seguito dell'emanazione dei suddetti D.P.C.M. Ciò comporta che, in sostanza, il gettito IMU affluirà ai Comuni in parte direttamente, sulla base degli esiti della riscossione, e in parte dopo essere stato versato al bilancio dello Stato, mediante trasferimento dal fondo di solidarietà comunale iscritto nel bilancio statale, per la quota di spettanza di ciascun ente locale. In relazione all'istituzione del nuovo fondo viene soppresso il fondo sperimentale di riequilibrio, nonché i trasferimenti erariali a favore dei comuni della Regione Siciliana e della Regione Sardegna, limitatamente alle tipologie di trasferimenti fiscalizzati. Conseguentemente, sempre in relazione all'attribuzione ai Comuni dell'intero gettito dell'IMU, viene sospesa, per gli anni 2013 e 2014, la devoluzione di gettito di imposte erariali immobiliari in favore dei Comuni stessi e della compartecipazione comunale al gettito dell'IVA disposta dal D. Lgs. n. 23 del 2011 (art. 2, commi 1, 2, 4, 5, 8 e 9). Si tratta, per quanto concerne le imposte erariali immobiliari di cui è sospesa la devoluzione, dell'imposta di registro e di bollo sugli atti di trasferimento immobiliare, dell'imposta ipotecaria e catastale, dell'imposta di registro sulle locazioni, delle tasse ipotecarie e della cedolare secca sugli affitti.

3. Il gettito derivante dall'IMU

Ai fini di fornire elementi informativi utili alla revisione delle imposte immobiliari, si illustrano di seguito i risultati che sono stati conseguiti nel 2012, primo anno di applicazione dell'imposta municipale.

	Gettito IMU 2012 (al lordo delle manovre comunali)	Gettito IMU 2012 ad aliquota di base	Gettito IMU 2012 attribuibile a manovre comunali
Abitazione principale	4.032.870.400	3.383.415.716	649.454.685
Altri immobili (quota comune)	11.682.441.526	8.869.057.888	2.813.383.638
Altri immobili (quota Stato)	8.076.755.133	8.076.755.133	0
Totale	23.792.067.060	20.329.228.737	3.462.838.323

In euro

Il gettito totale dell'imposta (alle deleghe del 14 marzo 2013) è risultato di circa **23,8 miliardi di euro**, di cui 9,9 miliardi versati in acconto e 13,9 miliardi a saldo. Hanno versato l'imposta **25,9 milioni di contribuenti**.

Gli importi relativi all'IMU calcolata ad aliquota di base⁹ si riferiscono alla verifica del gettito IMU effettuata ai sensi dell'art. 9, comma 6-bis, del D.L. n. 174 del 2012 e comprendono immobili comunali¹⁰ e versamenti ritardati (circa 500 milioni di euro).

La 'standardizzazione' ad aliquota di base del gettito per ciascuno degli 8.093 Comuni italiani consente di stimare la capacità fiscale dei Comuni, ovvero l'attitudine a generare gettito dalle proprie risorse fiscali. Questa stima presuppone che il governo locale possa fare affidamento certo su basi imponibili assegnategli in via esclusiva oppure condivise con altri livelli di governo ma con una netta distinzione dei rispettivi campi di autonomia. La capacità fiscale deve essere valutata in termini standardizzati¹¹ per consentire una corretta comparazione delle stesse tra Comuni su un piano di equità e di neutralità (non-distorsione) rispetto alle scelte di amministratori e contribuenti locali. In altre parole: la capacità fiscale di un territorio dipende dalla **base imponibile esistente** e può essere approssimata dal cosiddetto gettito teorico che si ricava applicando le aliquote di base uniformi a livello nazionale alla base imponibile locale; l'utilizzo della leva fiscale (sforzo fiscale) dipende, invece, dalle scelte degli enti locali, che possono esercitare la loro autonomia impositiva variando l'aliquota dell'imposta e introducendo regimi agevolativi.

⁹ Pubblicati il 31 maggio 2013 sul Portale del Federalismo Fiscale.

¹⁰ Si ricorda che l'art. 10-*quater* del D.L. n. 35 del 2013 ha previsto l'attribuzione di un contributo ai Comuni di 330 milioni per l'anno 2013 e 270 milioni per il 2014 a fronte del taglio di risorse 2012 e 2013 dovuto all'IMU sugli immobili di proprietà comunale.

¹¹ Tra i metodi di stima possibili, si ricorda il cosiddetto *Representative Revenue System* la cui idea di base è quella di "to calculate the amount of revenue that a region would collect given its tax bases if it were to exert average fiscal effort".

Sotto questo profilo, è stato, quindi, necessario depurare i gettiti concretamente rilevati dell'IMU da quelle componenti che dipendevano dalle scelte autonome degli amministratori locali (in termini di aumenti delle aliquote rispetto a quelle di riferimento fissate centralmente, o di agevolazioni fiscali via detrazioni e/o regimi di favore).

La valutazione del gettito IMU 2012 ad aliquota di base (Box 3.1) è stata effettuata dal Dipartimento delle Finanze e condivisa con i rappresentanti del Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato, del Ministero dell'Interno e dell'IFEL (in rappresentanza dell'ANCI).

Box 3.1 La stima del gettito IMU ad aliquota di base

I criteri e le metodologie per determinare le distribuzioni comunali dell'IMU ai fini della verifica del gettito IMU ad aliquota base 2012 sono di seguito brevemente descritti.

La definizione dell'IMU ad aliquota base considera due distinte componenti:

IMU su abitazione principale e sui fabbricati rurali;

IMU sugli altri immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali, determinata dalla somma delle componenti per altri fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli.

La metodologia di standardizzazione ha assunto a riferimento i dati del versamento IMU di ciascun Comune in acconto e a saldo mediante le deleghe di versamento F24 (aggiornate al 14 marzo 2013). L'applicazione delle aliquote deliberate dai Comuni era prevista per il solo versamento a saldo, mentre l'acconto doveva essere calcolato secondo le aliquote di base; il versamento della quota statale dell'IMU per gli immobili diversi dalle abitazioni principali e dai fabbricati rurali prevedeva la sola applicazione dell'aliquota di base.

Utilizzando i versamenti in acconto, è stato possibile ricostruire il cosiddetto gettito "teorico", che rappresenta la proiezione a tutto l'anno dell'imposta versata in acconto ad aliquota base. Quest'ultimo, non riflettendo lo sforzo fiscale dei Comuni, può essere utilizzato come stima del gettito ad aliquota di base.

Limitatamente al gettito IMU relativo agli immobili diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali, è stato possibile ricostruire il gettito standard utilizzando il gettito effettivo della quota Stato.

Infine, a partire dal gettito effettivo versato a saldo, almeno per i Comuni che non hanno deliberato regimi agevolativi particolarmente rilevanti (c.d. 'regimi pesanti') è stata definita un'altra proxy del gettito standard. Per i Comuni che, al contrario, hanno esercitato lo sforzo fiscale, per gli immobili diversi dall'abitazione principale, si è inoltre determinata una proxy del gettito standard, a partire dal gettito effettivo ottenuto mediante la neutralizzazione della manovra comunale utilizzando le aliquote raccolte e messe a disposizione dall'IFEL per ciascun Comune.

Sono stati quindi individuati diversi metodi per approssimare il gettito standard del comune:

il metodo basato sulla proiezione dell'acconto;

il metodo basato sulla quota IMU riservata allo Stato, con riferimento esclusivamente agli immobili diversi dalla prima casa e dai fabbricati rurali;

il metodo basato sul gettito effettivo standard.

Tali metodi sono stati considerati congiuntamente e si è selezionato, a seconda delle specificità comunali, quello che costituiva la migliore approssimazione della standardizzazione dell'IMU, sia per l'IMU sull'abitazione principale che sugli altri immobili.

4. L'IMU sulle abitazioni principali

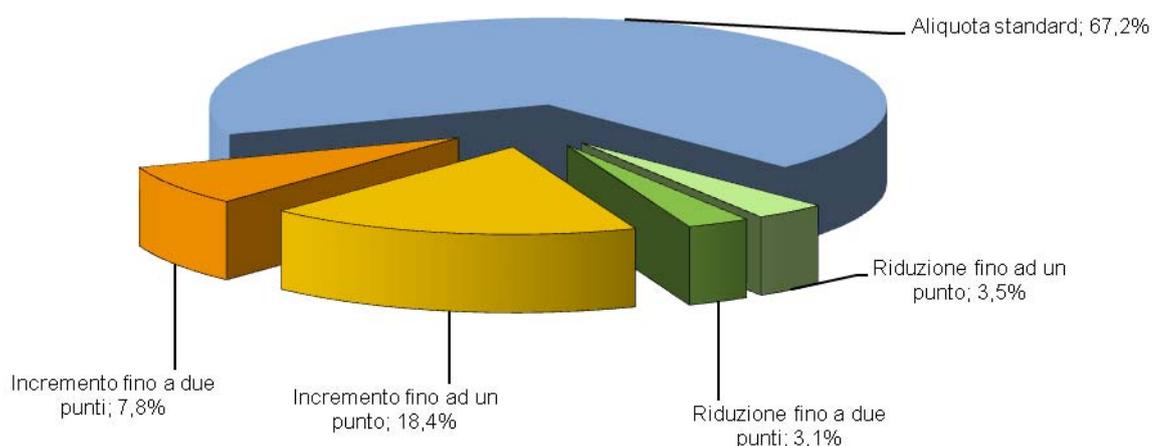
Ad aliquota di base, cioè al netto delle manovre comunali, il gettito IMU sull'abitazione principale è di circa 3,4 miliardi di euro e circa un quarto delle abitazioni principali

risulta esente da IMU. Nel 2007, ultimo anno di applicazione dell'ICI sulle abitazioni principali, il gettito era stato di circa 3,3 miliardi; il numero dei contribuenti e il versamento medio erano stati sostanzialmente in linea con il dato evidenziato per l'IMU¹² (per maggiori dettagli si veda il Box 3.2).

Nel complesso, oltre 0,6 miliardi di gettito sull'abitazione principale derivano dalle variazioni di aliquota disposte dai Comuni.

Sulla base delle delibere fornite dai Comuni al Dipartimento delle Finanze risulta un'ampia variabilità di comportamenti: circa 2/3 dei Comuni non hanno variato l'aliquota IMU sull'abitazione principale, mentre il 6,6% ha deliberato riduzioni dell'aliquota di base. Il 18,4% ha operato una variazione in aumento fino a 1 punto e solo il 7,8% dei comuni ha elevato l'aliquota IMU fino a due punti.

Aliquote applicate dai Comuni sull'abitazione principale



Complessivamente l'incidenza dell'IMU per l'abitazione principale sul totale del gettito IMU è stato pari al 17%. Nel dettaglio, tale valore risulta inferiore al 5% per 1.290 Comuni e, nella maggioranza dei casi, si tratta di Comuni che hanno azzerato l'imposta con l'aumento della detrazione o con la riduzione dell'aliquota sull'abitazione principale. Dal lato opposto, oltre un terzo del gettito IMU "da manovre sull'abitazione principale" deriva da quattro grandi Comuni (Roma, Torino, Genova, Napoli) nei quali l'incidenza del gettito IMU da abitazione principale sul totale si attesta mediamente intorno al 27%.

¹²La sostanziale invarianza del numero dei contribuenti tra ICI e IMU tiene anche conto del fatto che in caso di contitolarità sul medesimo immobile, ogni contitolare è obbligato al pagamento della parte di IMU corrispondente alla propria quota di titolarità dell'immobile, mentre per l'ICI i Comuni avevano la possibilità di ammettere anche il versamento dell'intero importo del tributo da parte di un solo contitolare, in nome di tutti gli altri.

L'85% dei contribuenti ha effettuato versamenti compresi entro i 400 euro, per un gettito complessivo pari a circa il 54% del totale. Il 6,8% dei contribuenti ha versato oltre 600 euro, con un gettito complessivo di poco inferiore al 30% del totale.

Nelle tabelle seguenti si riporta la distribuzione del beneficio per fascia di versamento del contribuente:

Benefici derivanti dall'esenzione dall' IMU sull'abitazione principale - % su totale

fascia di versamento (euro)	Numero di Contribuenti	Beneficio
<=50	17,97	2,17
50-100	18,07	5,98
100-150	14,76	8,11
150-200	11,25	8,66
200-300	14,76	16,03
300-400	8,33	12,73
400-500	4,95	9,76
500-600	3,12	7,52
oltre 600	6,79	29,04
Totale	100	100

Confronto tra l'IMU e l'ICI sulle abitazioni principali

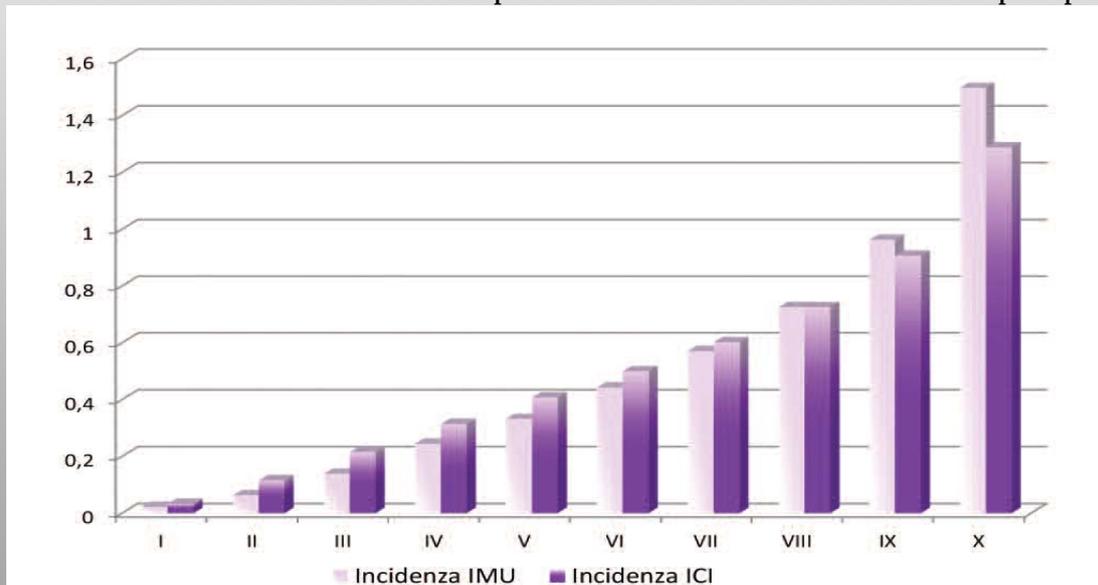
Una delle principali novità dell'IMU è stata l'abolizione dell'esenzione sulla abitazione principale che era stata introdotta nell'anno 2008. In particolare tre sono le differenze fondamentali dell'IMU rispetto all'ICI: a) la base imponibile si ottiene moltiplicando per 160 (100 con l'ICI) la rendita catastale rivalutata; b) l'aliquota ordinaria sull'abitazione principale è pari al 4 per mille e i Comuni hanno facoltà di aumentare o ridurre l'aliquota in una fascia compresa tra il 2 e il 6 per mille (con l'ICI le aliquote si collocavano tra il 4 e il 7 per mille); c) la detrazione base concessa per l'abitazione di residenza è pari a 200 euro (poco più di 100 euro con l'ICI 2007) e può essere innalzata dal Comune; essa inoltre aumenta di 50 euro per ogni figlio convivente di età non superiore a 26 anni, fino ad un massimo di 600 euro. Complessivamente, il gettito IMU sull'abitazione principale, ad aliquota standard, è equivalente all'ICI dell'ultimo anno di vigenza: rispettivamente 3,4 e 3,3 miliardi.

Data la detrazione fissa di 200 euro, più elevata di quella vigente nel 2007 sull'ICI (pari a 103,29 euro), l'IMU sulle abitazioni principali risulta più progressiva dell'ICI. Le due imposte sono state simulate sulle rendite catastali di tutti i soggetti che nel 2010 risultavano proprietari di abitazioni principali; per l'IMU è stata considerata l'aliquota del 4 per mille e la detrazione di 200 euro (prescindendo dalla maggiorazione per i figli) e per l'ICI l'aliquota del 5 per mille e la detrazione di 103,29 euro. Le basi imponibili sono state calcolate applicando alle rendite catastali rivalutate il coefficiente previsto dalle normative (160 per l'IMU e 100 per l'ICI). Per il meccanismo di calcolo dell'imposta, il versamento IMU risulta inferiore al versamento ICI per rendite catastali fino a circa 660 euro, mentre per rendite superiori risulta più elevato. Circa un quarto delle abitazioni principali risulta esente.

Tra le abitazioni principali, quelle con rendita inferiore a 660 euro – che quindi beneficiano di un risparmio dall'applicazione della nuova imposizione sugli immobili rispetto all'ICI prima dell'esenzione – rappresentano il 74% in termini numerici ed il 50% in termini di rendita.

Ordinando i proprietari per decili di rendita catastale dell'abitazione principale e, calcolando per ciascun decile l'incidenza dell'IMU (ovvero il rapporto tra l'IMU ed il reddito complessivo al netto dell'IMU) e dell'ICI 2007 (ovvero il rapporto tra l'ICI ed il reddito complessivo al netto dell'ICI), emerge dalla Figura seguente che l'IMU presenta una progressività più marcata rispetto all'ICI; l'incidenza di entrambe le imposte è infatti crescente con la rendita catastale ma l'ICI determina un prelievo significativamente maggiore dell'IMU per i proprietari appartenenti ai primi sette decili. Il contrario avviene per le rendite elevate, ovvero per i proprietari degli ultimi tre decili di rendita, che risultano svantaggiati dal nuovo prelievo.

Confronto ICI 2007 e IMU 2012: incidenza per decile di rendita catastale dell'abitazione principale



Considerando le caratteristiche principali dell'imposta sugli immobili, l'IMU rispetta l'equità verticale e orizzontale nel caso di contribuenti proprietari dell'abitazione principale che possono godere della detrazione che rendono progressiva l'imposta. L'aliquota media sale poi progressivamente tendendo al 4 per mille per valori molto elevati di patrimonio immobiliare. Il Legislatore ha poi inteso accentuare la progressività prevedendo un'aliquota più elevata, il 7,6 per mille, per gli immobili diversi dall'abitazione principale. Quest'aliquota maggiorata ha un effetto progressivo nell'ipotesi che un contribuente possieda altri immobili in aggiunta all'abitazione principale. In generale, tassare il patrimonio, sia pure ad aliquote proporzionali e non progressive, equivale a un'imposizione progressiva sul reddito, perché la ricchezza è molto più concentrata del reddito. Occorre, infine, ricordare che i Comuni possono, attraverso la manovrabilità delle aliquote, accentuare la natura progressiva dell'imposta. Infatti, in alcune delibere comunali sono state previste aliquote differenziate a seconda del numero di immobili posseduti.

5. L'IMU sugli immobili diversi dall'abitazione principale

E' importante ricordare che per gli immobili diversi dall'abitazione principale e non locati l'IMU sostituisce non solo l'ICI, ma anche l'IRPEF e le addizionali regionali e comunali che erano dovute fino al periodo d'imposta 2011; pertanto in sede di dichiarazione dei redditi 2012 i contribuenti beneficeranno di una riduzione dell'IRPEF dovuta per un importo totale di 1,6 miliardi, corrispondente in media a circa 93 euro per contribuente.

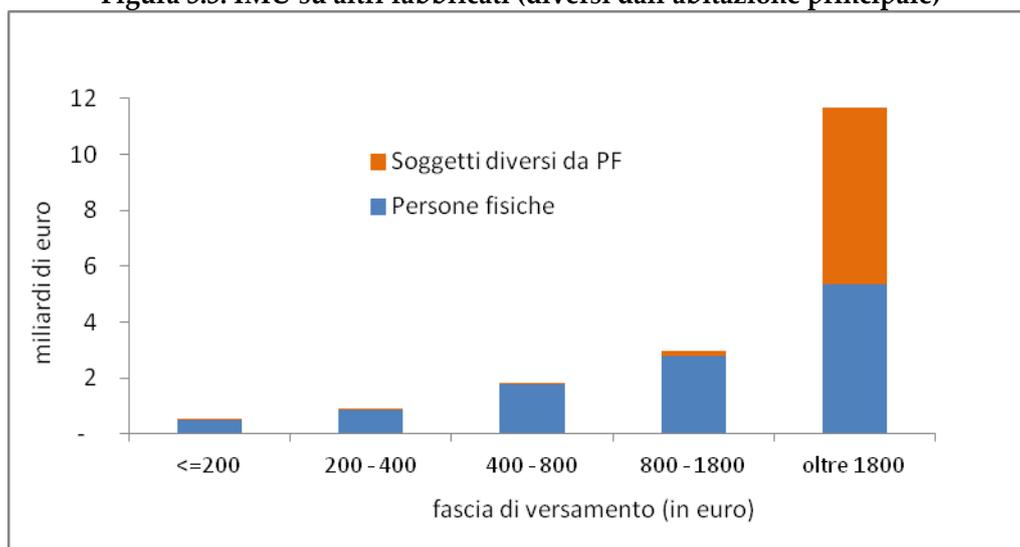
6. Analisi dei versamenti IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale

Il gettito dell'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale (al netto, quindi, di terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali) ammonta a 18 miliardi di euro. Anche in questo caso si è riscontrata un'ampia variabilità di comportamenti nella determinazione delle aliquote fra i comuni, che hanno esercitato la loro autonomia anche in riduzione. In particolare, il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale risulta inferiore o uguale ad 1 per 900 comuni che hanno esercitato la manovrabilità in riduzione ovvero hanno disposto l'applicazione dell'imposta ad aliquota ordinaria; 3.294 Comuni presentano, invece, un rapporto compreso tra 1 e 1,2 che evidenzia l'applicazione di aliquote comunali di poco superiori all'aliquota base; solo 123 Comuni hanno un rapporto superiore a 1,75 che indica un aumento delle aliquote IMU sugli altri fabbricati prossimo al livello massimo. Per 1.948 Comuni il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale è compreso tra 1,2 e 1,4.

L'analisi dei versamenti per fasce di importo evidenzia che il 35% dei contribuenti ha versato IMU fino a 200 euro, per un importo complessivo che rappresenta il 3% del totale IMU sugli altri fabbricati. Versamenti per oltre 1.800 euro sono stati riscontrati nel 10,5% dei contribuenti per i quali il gettito complessivamente versato rappresenta circa il 65% del totale.

Con riferimento alla natura giuridica dei contribuenti, le persone fisiche che hanno versato l'IMU su altri fabbricati sono circa 15,3 milioni con un importo medio di versamento di 736 euro, mentre i soggetti diversi dalle persone fisiche sono in numero di poco superiore a 700.000 con un importo medio di versamento pari a 9.313 euro. Dal grafico sottostante (Figura 3.3) si evidenzia, infatti, che i versamenti fino a 1.800 euro sono attribuibili, quasi totalmente alle persone fisiche, mentre nella classe superiore a 1.800 euro si colloca il 96,3 % dei versamenti effettuati da soggetti non persona fisica; in questa classe di versamenti ai circa 5,3 miliardi di euro versati dalle persone fisiche si aggiungono i circa 6,3 miliardi di euro versati dagli altri soggetti.

Figura 3.3. IMU su altri fabbricati (diversi dall'abitazione principale)



7. Analisi dei versamenti IMU su terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali

L'IMU sui terreni registra un gettito di 630 milioni di euro ed è stata versata da circa tre milioni di contribuenti con valore medio di versamento di 209 euro. Il gettito proviene per oltre l'80% dalle persone fisiche. Riguardo ai circa 600 mila "agricoltori professionali", individuati isolando tra i titolari di partita IVA coloro che svolgono attività economica agricola, il gettito IMU sui terreni è circa la metà del gettito complessivo.

L'IMU sulle aree fabbricabili ammonta a circa 1,1 miliardi di euro ed è stata versata da circa 1,5 milioni di contribuenti con un importo medio intorno a 685 euro. Il 53% del gettito è stato versato da contribuenti diversi dalle persone fisiche.

L'IMU sui fabbricati rurali e strumentali è stata versata da poco meno di 300 mila contribuenti con un importo medio dei versamenti di circa 217 euro per un totale di circa 64 milioni di euro, per il 75% versati dalle persone fisiche.

In generale, poco meno del 30% del gettito derivante dalle manovre deliberate dai Comuni proviene da cinque grandi città (Roma, Milano, Torino, Genova, Napoli). Con riferimento al numero dei contribuenti, gli importi medi di versamento più elevati sono stati riscontrati in Comuni con insediamenti produttivi particolari (centrali idroelettriche, aeroporti, raffinerie, grandi impianti industriali, ecc.) (oltre 5.000 euro) o a forte vocazione turistica (oltre 2.000 euro). Per 1.070 Comuni l'importo medio di versamento è risultato inferiore a 100 euro; si tratta quasi esclusivamente di piccoli Comuni con popolazione inferiore a 5.000 abitanti.

Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)

1. Caratteristiche generali del tributo

L'art. 14, comma 1, del D. L. n. 201 del 2011 ha istituito, a partire dal 1° gennaio 2013, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati, avviati allo smaltimento e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni.

Contestualmente il comma 46 dello stesso art. 14 ha disposto la soppressione di tutti i prelevanti prelievi in materia di rifiuti, vale a dire, la tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani (TARSU), la tariffa di igiene ambientale (TIA1) e la tariffa integrata ambientale (TIA2).

A tale riguardo, deve essere sottolineata un'importante differenza tra la TARES e la TARSU che attiene al grado di copertura del costo dei servizi di gestione dei rifiuti.

La TARES, infatti, deve assicurare con il proprio gettito la copertura integrale del costo del predetto servizio.

Per la TARSU, invece, l'obbligo di copertura integrale dei costi era previsto soltanto per gli enti locali in stato di dissesto e, per un limitato periodo di tempo, per i Comuni siti nella regione Campania. Pertanto, i Comuni potevano stabilire percentuali di copertura del servizio inferiori al 100% ma non inferiori al 50%, poiché la copertura della restante percentuale non coperta dal gettito della TARSU veniva assicurata con risorse attinte dalla fiscalità generale.

La disciplina della TARES deve essere effettuata con apposito regolamento comunale, previsto dal comma 22 dell'art. 14. In particolare, tra le altre indicazioni che devono essere contenute nel regolamento, si sottolinea la possibilità di intervenire sulla classificazione delle categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione dei rifiuti.

In altre parole, la norma consente ai Comuni di determinare le categorie di attività con omogenea potenzialità di produzione di rifiuti e, pertanto, permette di individuare anche categorie diverse da quelle rispetto alle quali sono individuati i coefficienti potenziali di produzione dei rifiuti di cui alle tabelle dell'Allegato 1 al D.P.R. n. 158 del 1999, recante il cosiddetto "Regolamento sul metodo normalizzato".

E', quindi, già possibile, a legislazione vigente, allontanarsi dall'applicazione rigida dei criteri contenuti nel Regolamento stesso.

2. Presupposto impositivo

Il presupposto del tributo è il possesso, l'occupazione e la detenzione di locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani e assimilati. Vengono in sostanza confermati gli stessi presupposti dei precedenti prelievi sui rifiuti.

La disciplina della TARES esclude dalla tassazione non solo le aree scoperte pertinenti o accessorie a civili abitazioni ma, in generale, quelle relative a tutti i locali tassabili, ad eccezione delle aree scoperte operative.

Nella determinazione della superficie assoggettabile al tributo non si tiene conto, inoltre, di quella parte di essa nella quale si formano di regola rifiuti speciali, a condizione che il produttore ne dimostri l'avvenuto trattamento in conformità alla normativa vigente.

Si ricorda che, anche in materia di TARES, ove il Comune intenda assoggettare al tributo le superfici produttive di rifiuti speciali non pericolosi, deve procedere all'assimilazione di tali rifiuti a quelli urbani, poiché, in mancanza di una volontà espressa, tutti i rifiuti provenienti dalle attività economiche sono da qualificare come speciali.

3. Soggetti passivi

Soggetti passivi sono coloro che occupano o detengono i locali o le aree scoperte assoggettabili alla TARES. Tra i soggetti obbligati al pagamento del tributo sussiste il vincolo di solidarietà.

Un elemento di novità rispetto alla TARSU è contenuto nel comma 6 dell'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011, il quale prevede che, in caso di utilizzi temporanei di durata non superiore a sei mesi nel corso dello stesso anno solare, il tributo è dovuto soltanto dal possessore dei locali e delle aree a titolo di proprietà, usufrutto, uso, abitazione, superficie.

4. Tariffe e agevolazioni

Il tributo è corrisposto in base a tariffa commisurata ad anno solare, a cui corrisponde un'autonoma obbligazione tributaria.

La tariffa è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base dei criteri determinati con il D. P. R. 27 aprile 1999, n. 158.

Secondo tali criteri, la tariffa è composta:

da una parte fissa relativa alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite in particolare agli investimenti per le opere e ai relativi ammortamenti;

da una parte variabile commisurata alla quantità di rifiuti conferiti al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.

Nell'articolare la tariffa per fasce di utenza e territoriali, inoltre, i Comuni devono:

prevedere agevolazioni a favore delle utenze domestiche per la raccolta differenziata;

individuare i coefficienti di riduzione qualora il produttore di rifiuti speciali dimostri di averli trattati conformemente alla normativa vigente, mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

L'art. 14 prevede alcune riduzioni per i seguenti casi:

nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, il tributo è dovuto in misura non superiore al 40% della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita;

il tributo è dovuto nella misura massima del 20% della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente.

Il Comune, con regolamento, può, inoltre, prevedere riduzioni tariffarie, nella misura massima del 30%, nel caso di:

- a) abitazioni con unico occupante;
- b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale o altro uso limitato e discontinuo;
- c) locali, diversi dalle abitazioni, e aree scoperte adibiti a uso stagionale o a uso non continuativo, ma ricorrente;
- d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero;
- e) fabbricati rurali ad uso abitativo.

Il consiglio comunale può deliberare, altresì, ulteriori riduzioni ed esenzioni.

Tali agevolazioni sono iscritte in bilancio come autorizzazioni di spesa e la relativa copertura è assicurata da risorse diverse dai proventi del tributo di competenza dell'esercizio al quale si riferisce l'iscrizione stessa.

5. La maggiorazione TARES

La disciplina della TARES al comma 13 dell'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 l'applicazione di una maggiorazione, pari a 0,30 euro per metro quadrato, a copertura dei costi relativi ai servizi indivisibili dei Comuni, i quali possono, con deliberazione del consiglio comunale, modificare in aumento la misura della maggiorazione fino a 0,40 euro, anche graduandola in ragione della tipologia dell'immobile e della zona ove è ubicato.

La maggiorazione deve essere corrisposta non solo dai soggetti tenuti a versare la TARES annuale, ma anche da coloro che sono tenuti al pagamento del tributo giornaliero e alla stessa sono applicabili le medesime riduzioni, agevolazioni ed esclusioni previste per la TARES.

L'art. 10, comma 2, lett. c) del D. L. 8 aprile 2013, n. 35, convertito dalla legge 6 giugno 2013, n. 64, per il solo anno 2013 e in deroga a quanto diversamente previsto dall'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011, stabilisce che:

il gettito della maggiorazione standard di 0,30 euro per mq è attribuito direttamente allo Stato;

i Comuni non possono avvalersi della facoltà di aumentare detta maggiorazione fino a 0,40 euro.

6. La TARES giornaliera

Per il servizio di gestione dei rifiuti assimilati prodotti da soggetti che occupano o detengono temporaneamente, con o senza autorizzazione, locali o aree pubbliche o di uso pubblico, i Comuni stabiliscono con regolamento le modalità di applicazione del tributo, in base a tariffa giornaliera. L'occupazione o detenzione è temporanea quando si protrae per periodi inferiori a 183 giorni nel corso dello stesso anno solare.

La misura tariffaria è determinata in base alla tariffa annuale del tributo, rapportata a giorno, maggiorata di un importo percentuale non superiore al 100%.

L'obbligo di presentazione della dichiarazione è assolto con il pagamento del tributo da effettuarsi con le modalità e nei termini previsti per la tassa di occupazione temporanea di spazi ed aree pubbliche ovvero per l'imposta municipale secondaria prevista dall'art. 11 del D. Lgs. n. 23 del 2011, a partire dalla data di entrata in vigore della stessa.

L'estensione al tributo giornaliero della disciplina relativa al tributo annuale comporta l'applicazione, sussistendone i presupposti e in quanto compatibili, delle riduzioni e delle agevolazioni previste per il tributo annuale.

7. Riscossione

La riscossione "a regime" della TARES è disciplinata dal comma 35 dell'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011. Il versamento del tributo e della maggiorazione è effettuato con modello F24, con apposito bollettino di conto corrente postale al quale si applicano le disposizioni relative al stesso modello F24, in quanto compatibili, ovvero tramite le altre modalità di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso o di pagamento interbancari.

Il tributo e la maggiorazione sono versati esclusivamente al Comune.

Il versamento del tributo e della maggiorazione, per l'anno di riferimento, è effettuato in quattro rate trimestrali, scadenti nei mesi di gennaio, aprile, luglio e ottobre. I Comuni possono variare la scadenza e il numero delle rate di versamento.

Per l'anno 2013 la scadenza di gennaio è stata differita dapprima ad aprile e poi a luglio. Infine, l'art. 10, comma 2 del D. L. n. 35 del 2013 ha previsto che, in deroga a quanto diversamente stabilito dall'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 che:

la scadenza e il numero delle rate di versamento del tributo sono fissate dal Comune con propria deliberazione adottata, anche nelle more della regolamentazione comunale del nuovo tributo, e pubblicata, anche sul sito web istituzionale, almeno trenta giorni prima della data di versamento;

ai fini del versamento delle prime due rate del tributo, e, comunque, ad eccezione dell'ultima rata dello stesso, i Comuni possono inviare ai contribuenti i modelli di pagamento precompilati già predisposti per il pagamento della TARSU o della TIA 1 o della TIA 2, ovvero indicare le altre modalità di pagamento già in uso per gli stessi prelievi. I pagamenti di cui al periodo precedente, sono scomputati ai fini della determinazione dell'ultima rata dovuta, a titolo di TARES, per l'anno 2013;

i Comuni possono continuare ad avvalersi per la riscossione del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

Infine, va ricordato che, sempre in deroga all'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, i Comuni possono affidare, fino al 31 dicembre 2013, la gestione del tributo ai soggetti che, alla data del 31 dicembre 2012, svolgevano, anche disgiuntamente, il servizio di gestione dei rifiuti e di accertamento e riscossione della TARSU, della TIA 1 o della TIA 2.

8. La TARES corrispettivo.

L'art. 14, comma 29, del D. L. n. 201 del 2011 consente ai Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico di

prevedere, con regolamento, l'applicazione della TARES corrispettivo. Tali Comuni devono comunque applicare anche la maggiorazione di cui al comma 13.

La TARES corrispettivo è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Si deve precisare che fino al 31 dicembre 2013 i Comuni possono affidarne la gestione ai soggetti che alla data del 31 dicembre 2012 svolgevano, anche disgiuntamente, il servizio di gestione dei rifiuti e di accertamento e riscossione della TARSU, della TIA 1 o della TIA2.

Appendice 2

Impatto sulla finanza decentrata di ipotesi di revisione della tassazione immobiliare

1. Premessa

A causa delle specifiche caratteristiche della base imponibile, le imposte immobiliari di natura patrimoniale sono ritenute dalla teoria economica della tassazione un'ottima fonte di finanziamento autonomo degli enti decentrati. Le caratteristiche della base imponibile permette, infatti, l'applicazione sul territorio di aliquote di imposizione differenti anche in aree contigue, consentendo il libero esplicarsi dell'autonomia tributaria dei territori. Sul versante dell'imposizione immobiliare, poi, il prelievo di natura patrimoniale, più di quello sui trasferimenti di proprietà, risponde all'esigenza di uniformità della base imponibile e risulta allocativamente meno distortivo.

La semplicità della struttura dell'imposizione patrimoniale sugli immobili garantisce, infine, trasparenza e una buona percezione del livello del prelievo. In questo contesto l'imposizione immobiliare locale applicata ai soggetti residenti (e votanti), favorisce l'attivazione di un circuito virtuoso di responsabilizzazione. L'amministratore locale viene così, infatti, sottoposto al momento del voto al giudizio dei propri cittadini/contribuenti sulla congruità tra livello del prelievo e servizi offerti.

In Italia i Comuni sono finanziati con una imposta patrimoniale immobiliare sin dal 1993 (ICI). Nel 2012 è stata introdotta l'IMU che, come illustrato in precedenza, ha prodotto un gettito di circa 15,6 miliardi di euro a favore dei Comuni, più di un quarto delle entrate totali, di cui 4 miliardi di euro derivanti dalle maggiorazioni delle aliquote di base decise a livello locale (sforzo fiscale). Il gettito relativo all'imposizione sulle abitazioni principali, oggetto delle ipotesi di riforma riportate in questo documento, è stato di 4 miliardi di euro, di cui circa 0,6 derivanti da sforzo fiscale autonomo. Una quota del gettito IMU 2012 è affluita allo Stato, per un totale di circa 8,3 miliardi di euro.

Nel 2013 l'attribuzione anche della quota statale dell'IMU ai Comuni e la riserva allo Stato del gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo, classificati nel gruppo catastale D garantiranno ai Comuni un gettito, al netto delle maggiorazioni di aliquota stabilite dai Comuni, di 15,8 miliardi di euro. Parte di queste risorse, infine, non saranno direttamente incassate dai Comuni, ma contribuiranno all'alimentazione del fondo di solidarietà comunale.

Una riforma dell'imposizione immobiliare è destinata ad alterare gli equilibri dei rapporti finanziari tra livelli di governo a legislazione vigente, ponendo un rilevante problema di riassetto delle risorse. Operazione questa che può essere attuata mediante opportune compensazioni dei gettiti eventualmente perduti dai Comuni e una revisione dei meccanismi che garantiscono l'esercizio delle leve fiscali autonome.

2. Cosa compensare

I principali punti critici da affrontare, a seguito del riassetto dell'IMU sono due, di differente natura e che richiedono l'adozione di interventi specifici:

la neutralità della riforma sulla dotazione di risorse degli enti locali, che si traduce nella definizione di compensazioni dell'eventuale riduzione del gettito di pertinenza locale;

la tutela del grado di autonomia tributaria locale, ossia l'assegnazione di leve fiscali (margini di manovrabilità locale di tributo proprio) dotate di una capacità di gettito comparabile con quelle eventualmente non più attivabili a seguito di una riforma del preesistente tributo proprio.

La compensazione di cui al primo punto può riguardare sia il gettito potenziale complessivo (comprensivo delle variazioni di aliquota decise a livello locale), sia la sola componente derivante dall'applicazione delle aliquote di base. In questo secondo caso, il recupero del gettito derivante da sforzo fiscale non più esercitabile verrebbe garantito attraverso l'assegnazione di nuovi margini di manovrabilità dei tributi propri.

Qualora invece la compensazione riguardasse l'intero gettito incassabile (comprensivo di sforzo fiscale), da un lato non si risolverebbe il problema del ripristino dell'autonomia, dall'altro si produrrebbero squilibri distributivi e importanti distorsioni nel sistema di incentivi. Lo squilibrio riguarda il diverso trattamento degli enti locali che hanno incrementato l'aliquota più di altri, che risulterebbero avvantaggiati rispetto a coloro che hanno tenuto più sotto controllo le aliquote.

Si consideri un esempio relativo alla compensazione del gettito di un'imposta abolita:

un Comune che ha portato l'aliquota al massimo incasserebbe una compensazione elevata (il gettito ad aliquote di base più il frutto dell'applicazione delle aliquote maggiorate)

un Comune che ha abbassato l'aliquota incasserebbe un gettito inferiore (gettito standard meno la perdita di gettito derivante dall'abbassamento delle aliquote).

a regime, i Comuni incasserebbero, dunque, somme diverse mentre i cittadini/contribuenti avrebbero il medesimo trattamento (nell'esempio non pagherebbero più imposta). A parità di prelievo sui cittadini, il Comune che aveva l'aliquota più alta sarà in grado di disporre di più risorse.

In sostanza, la compensazione di un gettito soppresso comprensivo dello sforzo fiscale opera una vera e propria redistribuzione di risorse a favore degli enti locali meno "virtuosi" in termini di pressione fiscale locale. Una reiterazione dell'applicazione di questo tipo di compensazione, oltre a stratificare distorsioni, rischia di indurre un incentivo ad incrementare le aliquote in vista di riforme che ristrutturano il prelievo locale.

Tuttavia, nel caso di interventi non strutturali sui meccanismi di imposta, come nel caso della sospensione definitiva del pagamento della prima rata dell'IMU 2013 abitazione principale (ipotesi di intervento n. 9), considerazioni relative alla semplicità di gestione amministrativa potrebbero suggerire di compensare il gettito potenzialmente incassato (comprensivo, quindi, del gettito derivante dall'applicazione delle aliquote maggiorate), pari alla metà del corrispondente gettito riscosso nel 2012. In questo caso, però, al fine di evitare penalizzazioni eccessive per gli enti locali che hanno ridotto l'aliquota o incrementato la detrazione, la compensazione dovrebbe risultare non inferiore al gettito standard, ad aliquota di base.

3. Come compensare

Gli strumenti per attuare le compensazioni sono classificabili in tre tipologie principali:

- incremento di somme trasferite (a titolo di compartecipazioni di gettito);
- assegnazione di tributi propri (di nuova istituzione o devoluti);
- riduzione degli obiettivi del Patto di Stabilità interno.

I tre strumenti presentano diverse caratteristiche e un diverso impatto sulla finanza degli enti locali.

L'incremento di trasferimenti (sottoforma di compartecipazioni alla luce delle prescrizioni dell'art.119 della Costituzione) è il meccanismo più semplice e diretto per attuare la compensazione ai Comuni della perdita di risorse derivante da una riduzione/azzeramento del gettito IMU sull'abitazione principale. L'attribuzione di compartecipazioni consente, inoltre, di assegnare con precisione le compensazioni in funzione della perdita di gettito subita dal singolo Comune.

La scelta dell'imposta da attribuire sottoforma di compartecipazione non condiziona il meccanismo di compensazione. In linea con l'impostazione prospettata dalla legge delega sul federalismo fiscale potrebbero essere attribuite nuove compartecipazioni su gettiti derivanti dall'imposizione su beni immobili.

Le compensazioni possono essere anche attuate mediante **l'attribuzione di nuove entrate tributarie proprie**, di nuova istituzione o devolute. Tra le imposte esistenti che potrebbero essere devolute ai Comuni per compensare eventuali perdite di gettito IMU sull'abitazione principale si segnalano:

la Tares relativa ai servizi indivisibili (c. d. maggiorazione) è attualmente attribuita allo Stato, per il solo anno 2013. L'assegnazione, sin da tale anno, di questa fonte di entrata ai Comuni consentirebbe di compensare circa 1 miliardo di euro di gettito. Un eventuale incremento della maggiorazione standard, pari a 0,30 euro al metro quadrato potrebbe costituire un'ulteriore quota di compensazione.

l'IMU sugli immobili appartenenti al gruppo catastale D, è anch'essa attualmente attribuita allo Stato. Il gettito stimato per il 2013 è di circa 4,5 miliardi di euro. Anche nel caso dell'esenzione completa dell'IMU per l'abitazione principale, il gettito derivante dagli immobili classificati nel gruppo

catastale D, risulterebbe sovrabbondante rispetto alle esigenze di compensazione. Andrebbero previsti recuperi sulla dotazione dei trasferimenti comunali, ovvero delle forme di “restituzione” di quote di gettito IMU allo Stato. Un’analisi dettagliata del prelievo IMU sugli immobili categoria D è riportata nell’ipotesi di intervento n. 6.

Per quanto riguarda, invece, la possibilità di assegnare a titolo di compensazione un tributo di nuova istituzione, nel dibattito che si è sviluppato intorno alle tematiche applicative dell’imposta, sono emerse alcune posizioni a favore dell’attribuzione ai Comuni di una nuova *service tax*, che potrebbe seguire lo schema di quella già contemplata nel decreto legislativo integrativo e correttivo del D. Lgs. n. 23 del 2011, di cui si è fatto cenno nell’ipotesi di intervento n. 4.3.

L’attribuzione della maggiorazione della TARES o di una nuova *service tax* potrebbe garantire anche il ristoro degli spazi di autonomia attraverso la concessione di margini di manovrabilità delle aliquote di base.

A differenza di quanto accade con l’assegnazione di compartecipazioni, l’attribuzione di nuovi tributi non consente di compensare esattamente la perdita di gettito per singolo Comune. Al fine di ottenere una specifica distribuzione delle compensazioni, in questo caso sarebbe necessario intervenire anche sulla distribuzione del fondo perequativo.

Infine, gli enti locali potrebbero essere compensati attraverso una **riduzione dell’obiettivo del Patto di Stabilità**. In termini di finanza pubblica, l’operazione garantirebbe una neutralità dei saldi, tuttavia, è necessario considerare che, a differenza delle due altre forme di intervento che compensano liquidità con liquidità, gli enti locali vedrebbero ridursi la loro dotazione di cassa e dunque la loro flessibilità di bilancio.

Le diverse forme di compensazione non sono in linea di principio alternative e possono essere utilizzate in combinazione tra loro.

4. Quanto compensare

In linea con quanto specificato in precedenza le compensazioni per singolo Comune dovrebbero preferibilmente riferirsi al gettito calcolato ad aliquota di base. Il calcolo degli effettivi importi da compensare deve essere necessariamente determinato su valori stimati, ottenibili simulando l’impatto sul gettito dell’applicazione della riforma; una stima che deve essere condotta a livello di singolo Comune.

Nella misura in cui l’impatto della riforma che incide sul gettito locale è di immediata valutazione (come nel caso dell’eliminazione dell’imposta o l’abolizione di una rata) questo punto non pone complessi problemi di gestione, poiché si tratta di imposte immobiliari connotate da una sostanziale stabilità nel tempo delle basi, il gettito riscosso nell’anno precedente può essere preso direttamente a riferimento per

determinare le compensazioni a livello di singolo Ente. Occorrerebbe al massimo enucleare dal gettito riscosso l'anno precedente la componente derivante da sforzo fiscale.

Se la riforma comportasse effetti sul gettito di più complessa valutazione (come ad esempio una radicale rimodulazione della detrazione prevista per l'IMU sull'abitazione principale), per evitare i rischi connessi alla stima puntuale della perdita del gettito per singolo Comune, si potrebbe considerare la possibilità di assegnare il gettito residuo al finanziamento del fondo perequativo, attribuendo ai singoli Comuni una compensazione pari all'intero gettito riscosso nell'anno precedente.