

L'IMU E L'EQUITÀ

di Bruno Bises, Antonio Scialà
03 febbraio 2012

L'introduzione dell'IMU anticipata al 2012 è stata preceduta da un dibattito pubblico con caratteristiche molto diverse rispetto a quello che precedette l'introduzione della sua progenitrice ICI. I sostenitori dell'ICI ne decantavano le virtù¹ legate alle sue caratteristiche di imposta sostanzialmente orientata al principio del beneficio, quindi desiderabile per elevare il grado di autonomia tributaria e la responsabilizzazione dei Comuni.

Secondo i sostenitori dell'IMU, al contrario, sono ragioni di equità a rendere la sua introduzione essenziale per ripartire al meglio, tra i contribuenti italiani, l'onere del sacrificio che sono chiamati a sostenere per il risanamento. Alla luce di ciò², ci sembra opportuno proporre una riflessione sui prevedibili effetti che l'introduzione dell'IMU avrà in termini di ripartizione dell'onere tributario.

Anticipando le nostre conclusioni, il disegno dell'IMU non appare, nel suo complesso, coerente con il perseguimento dell'obiettivo di equità del prelievo. Se è vero che un'imposta avente come base imponibile il patrimonio può svolgere un importante ruolo ai fini di equità del prelievo complessivo - data l'elevata concentrazione dei patrimoni (maggiore di quella dei redditi) all'interno della collettività - tale ruolo deve essere valutato non solo in generale ma con riferimento a specifiche situazioni di fatto.

In questo senso, considerando il modo in cui è stata disegnata l'IMU, vale la pena valutarne l'equità sotto due profili: rispetto al valore dell'immobile e rispetto alle caratteristiche del nucleo familiare.

Affinchè tale tributo si possa considerare equo rispetto al valore dell'immobile, sarebbe necessario che l'aliquota implicita IMU - definita come il rapporto tra debito d'imposta e valore di mercato dell'immobile - sia uguale tra i possessori di patrimoni immobiliari di eguale valore di mercato (equità orizzontale) e che aumenti all'aumentare del valore di mercato degli immobili tassati (equità verticale).

Tuttavia, come è noto, la base imponibile dell'IMU non è il valore di mercato degli immobili, bensì il suo valore catastale. Allora, affinché il tributo rispetti i requisiti di equità orizzontale e verticale è necessario che il rapporto tra valore catastale e valore di mercato degli immobili sia uniforme lungo alcune importanti dimensioni: il valore di mercato stesso degli immobili, la loro ubicazione, la loro epoca di costruzione. Se questa condizione di uniformità non si verifica, può accadere che:

1. a due immobili aventi lo stesso valore di mercato ma, ad esempio, ubicati in Comuni diversi, corrisponda un diverso debito d'imposta e quindi una diversa aliquota implicita (violazione del principio di equità orizzontale);
2. ad un immobile A con valore di mercato doppio rispetto ad un immobile B, corrisponda un valore catastale meno che doppio rispetto a quello di B, e quindi un'aliquota implicita inferiore (violazione dell'equità verticale).

In Italia, il rapporto tra valore di mercato e valore catastale ha le caratteristiche di uniformità appena richiamate? I dati dell'Agenzia del Territorio¹ sembrano suggerire una risposta negativa. In base a tali dati, il rapporto tra valore di mercato e valore catastale degli immobili risulta crescente all'aumentare del valore di mercato degli immobili². Quindi gli immobili con valore di mercato più elevato avrebbero un vantaggio fiscale rispetto agli immobili con valore di mercato più basso. In secondo luogo, il rapporto non risulta essere uniforme rispetto al comune dove l'immobile è ubicato. A puro titolo esemplificativo, a livello di media regionale il rapporto va dal 5,5 del Trentino Alto Adige, al 2,7 del Molise, passando per il 3,9 del Lazio³. Peraltro, anche all'interno di uno stesso comune il rapporto è presumibilmente diverso tra immobili ubicati in contesti urbani e immobili ubicati in contesti rurali non riqualificati.

In generale, si può presumere che la divergenza fra la rendita catastale e l'effettivo valore di mercato di un immobile sia tanto più ampia, quanto maggiore e più concentrata in un periodo di tempo relativamente breve sia stata la crescita dei prezzi registrata. Inoltre, esiste un problema legato al corretto "classamento" degli

immobili che dipende dall'efficienza della singola amministrazione comunale nell'aggiornare i «classamenti» degli immobili in seguito a cambiamenti e dall'età media degli immobili ubicati in un comune: gli immobili costruiti più recentemente saranno prevedibilmente collocati in categorie catastali più rispondenti all'effettivo «pregio» dell'immobile di quanto non possa accadere per immobili costruiti in epoche molto remote e che possono aver subito interventi di restauro più o meno radicali. Da questo punto di vista c'è da rilevare che la situazione è anche in questo caso molto diversificata, con amministrazioni comunali che hanno «riclassato» molto recentemente il patrimonio immobiliare ubicato sul proprio territorio, ed altri che sono molto più indietro nell'opera di aggiornamento.

La rivalutazione lineare (+60%) dei valori catastali acuirà i problemi di equità appena evidenziati. In primo luogo, non è equo rivalutare allo stesso tasso immobili con valore catastale prossimo a quello di mercato e immobili per cui i due valori sono molto distanti. In secondo luogo, come suggerisce la teoria dell'ammortamento dell'imposta, il valore di mercato degli immobili potrà risentire in maniera negativa della revisione del suo valore imponibile potenziale; tuttavia, anche l'elasticità del valore di mercato degli immobili al valore catastale, e quindi all'imposta, si può presumere che non sia uniforme neanche all'interno degli stessi contesti locali. Ad esempio si può presumere che la struttura del mercato degli immobili di maggior pregio differisca da quella degli immobili di categoria popolare. Per rendere la rivalutazione più equa sarebbe stato sufficiente, rispetto al primo problema, legare tale rivalutazione all'epoca di accatastamento o di revisione dell'accatastamento; rispetto al secondo problema, legare la rivalutazione alla classe di pregio dell'immobile.

Per valutare l'equità dell'IMU rispetto alle caratteristiche del nucleo familiare bisogna considerare gli effetti della detrazione di 50 euro per ciascun figlio convivente under 26 introdotta dal Parlamento. Sebbene, a nostra conoscenza ciò non sia stato sottolineato nel dibattito pubblico, l'inequità implicita in questa modifica è palese. Tale detrazione è infatti indipendente sia dal reddito familiare (si applica nella stessa misura a famiglie ricche e povere), sia rispetto alla condizione lavorativa (occupato, inoccupato, disoccupato) del figlio convivente. Inoltre, la detrazione non si applica nel caso di altri familiari conviventi (ad esempio, familiari anziani non autosufficienti).

In conclusione, l'IMU può essere certamente - come lo era l'ICI - un'imposta con caratteristiche del tutto desiderabili (in base alla teoria tradizionale del federalismo fiscale) per conferire un adeguato grado di autonomia tributaria ai Comuni, ma può rivelarsi non adeguata se la si vuole utilizzare come strumento per ripartire equamente il carico tributario. A tal fine, sarebbe stato forse più opportuno ripensare la decisione - presa nel D.Lgs. in materia di Federalismo Municipale - concentrare sull'IMU tutta la fiscalità sulla proprietà immobiliare, escludendo dalla base imponibile IRE i redditi fondiari. Sotto il profilo dell'equità appare preferibile integrare l'IMU con il mantenimento dei redditi fondiari nella base imponibile dell'IRE: in quella sede la ricchezza immobiliare viene infatti tassata in base ad aliquote marginali maggiori per i contribuenti con redditi più elevati e, a parità di ricchezza immobiliare, si conferisce un vantaggio fiscale ai percettori di reddito meno elevati. Ciò consentirebbe, a parità di gettito, di stabilire aliquote IMU più contenute e di restituirle il suo carattere d'imposta reale, evitando di «contaminarla» con eccessivi elementi di personalizzazione, quali le detrazioni per figli conviventi, elementi di cui si tiene già conto all'interno dell'IRE.

1. Agenzia del Territorio, Gli Immobili in Italia, terza edizione, 2011.
2. Ibidem, cap. 2, fig. 2.10
3. Agenzia del Territorio, Gli immobili in Italia, seconda edizione, 2010, Cap. 4, fig. 4.11.