

# LA DIFFICILE COABITAZIONE DI DUE IMPOSTE PATRIMONIALI: PERCHÉ NON GUARDARE AL MODELLO BRITANNICO?

di Ernesto Longobardi, Francesco Porcelli  
09 marzo 2012

Com'è ormai ampiamente noto, il governo Monti, con il primo decreto della manovra economica, il "Salva Italia" (D.L. 201/2011), ha anticipato a quest'anno, su base sperimentale, l'introduzione dell'IMU.

Si tratta della nuova imposta municipale sugli immobili, istituita con uno degli otto decreti legislativi emanati dal precedente governo in attuazione della legge delega sul federalismo fiscale (D. L.vo 23/2011, che tratta del "federalismo municipale"), che avrebbe dovuto entrare in vigore nel 2014. L'IMU sperimentale durerà un triennio, dopodiché, nel 2015, si passerà al regime definitivo.

Come previsto dal decreto istitutivo, il nuovo tributo sostituisce l'ICI e quanto oggi si paga come Irpef sul reddito catastale degli immobili non dati in locazione. Rispetto all'impianto originario, la struttura dell'IMU sperimentale risulta tuttavia notevolmente irrobustita: da una parte, infatti, viene reintrodotta la tassazione dell'abitazione principale, dall'altra si dispone un incremento, di notevole entità, dei coefficienti moltiplicativi delle rendite catastali ai fini della determinazione del valore patrimoniale degli immobili.

Il primo aspetto, il ritorno alla tassazione dell'abitazione principale, va salutato con grande favore. Sulla sua opportunità c'è sempre stato il consenso unanime dei tecnici. Anche a livello politico, d'altronde, era ormai ampia la consapevolezza dell'errore compiuto con l'esenzione (la responsabilità della quale era stata in qualche misura bipartisan). Escludendo dalla base imponibile l'abitazione principale si era, infatti, gravemente limitata la possibilità dei comuni di finanziare i servizi tassando i residenti, un cardine della logica del federalismo fiscale, che scommette sulla maggiore responsabilizzazione dei governi locali qualora siano costretti a finanziare la spesa con imposte a carico dei propri cittadini/elettori.

Il potenziamento dell'imposta immobiliare attuato dal governo Monti passa, tuttavia, anche per vie assai meno condivisibili. Il decreto sul federalismo municipale aveva operato una netta distinzione nel trattamento degli immobili dati in locazione rispetto a quelli tenuti a propria disposizione. La tassazione dei redditi (catastali) di questi ultimi veniva attratta nell'ambito dell'imposta di natura patrimoniale, una misura che trovava giustificazione nell'equivalenza economica che esiste, almeno in un regime d'imposta proporzionale, tra la tassazione di un reddito figurativo di ammontare prestabilito (com'è un reddito catastale) e la tassazione del valore dell'attività patrimoniale che lo genera. I redditi (effettivi) prodotti dagli immobili dati in fitto continuavano invece a essere soggetti a imposta, per quanto sottratti alla progressività dell'Irpef, con l'istituzione della cedolare secca del 21% o del 19%. La differenza di trattamento dal lato della tassazione del reddito (aliquota 0 per i non locati, aliquota del 21% per i locati) veniva controbilanciata dal lato della tassazione patrimoniale: l'aliquota IMU del 7,6 per mille era infatti ridotta alla metà (3,8 per mille) nel caso di immobili locati. Quest'assetto già produceva una penalizzazione, in termini relativi, degli immobili dati in affitto. L'equivalenza di trattamento tra immobili locati e non locati si aveva, infatti, per un tasso di rendimento attorno al 1,9%. Su un immobile del valore di 1000, che può fruttare un reddito di 19, si sarebbero pagati 7,6 euro di IMU nel caso che fosse tenuto sfitto e ancora 7,6 euro, metà di IMU e metà di cedolare, nel caso di affitto (si considera, per semplicità, una aliquota della cedolare del 20% a metà strada tra le due aliquote effettivamente previste). Un tasso di rendimento dell'1,9%, è tuttavia ben al di sotto dei valori di mercato. A un tasso del 6%, certo più realistico, l'imposta complessiva nel caso di un immobile dato in affitto sarebbe stata di 16,4 euro, oltre il doppio dei 7,6 gravanti su un immobile tenuto sfitto. Con l'IMU sperimentale del governo Monti la penalizzazione degli immobili dati in affitto è notevolmente aumentata, perché è stata abolita la differenziazione di aliquota: anche sugli immobili locati si pagherà il 7,6 per mille. Si disincentiva dunque pesantemente l'offerta d'immobili sul mercato, almeno quella che si palesa al fisco.

Quest'aspetto è stato già oggetto di analisi critica da parte di diversi commentatori<sup>1</sup>. Assai più benevoli, e in alcuni casi decisamente favorevoli, sono risultati invece i giudizi riservati ad una scelta che risulta centrale e caratterizzante l'intero impianto del nuovo tributo, quella di riservare all'erario una parte consistente del gettito. A nostro avviso si tratta invece di un grosso difetto nel disegno dell'IMU sperimentale, che inquina la sua natura di imposta locale.

La disposizione prevede che affluisca all'erario la metà del gettito standardizzato sugli immobili diversi dall'abitazione principale. Fu da subito evidente come tale scelta non fosse dipesa dall'esigenza di riportare il gettito che sarebbe affluito ai comuni nei limiti dei trasferimenti da fiscalizzare, secondo quanto previsto dalla legge delega 42 /2009 e dal decreto legislativo 23/2011. Tale obiettivo poteva essere più facilmente perseguito rivedendo le quote delle compartecipazioni, magari a partire dalla compartecipazione Iva, la cui introduzione a livello comunale fu frutto di un compromesso poco meditato. Il disegno era un altro. Com'è stato bene illustrato anche su queste colonne, il governo intendeva comporre, nella sostanza, una imposta patrimoniale di natura reale o meglio un sistema di imposte patrimoniali reali su singole categorie di cespiti (immobili, veicoli, beni di lusso, titoli ecc.). In questo quadro la tassazione erariale di natura patrimoniale sugli immobili, la componente più importante della ricchezza nazionale, si sarebbe sovrapposta all'IMU, con la conseguenza di duplicazioni di adempimenti, di banche dati e di attività di gestione: di qui la scelta di far convivere, in una, due imposte patrimoniali.

La coabitazione tra la componente comunale, gravante su tutti gli immobili, e la componente erariale, che esclude l'abitazione principale, è tuttavia molto difficile. Si consideri che la standardizzazione ai fini della determinazione della quota di competenza dello Stato avviene considerando l'aliquota base del 7,6 per mille e l'assenza di detrazioni. Questo significa che, qualora un comune decida di ridurre di una determinata percentuale l'aliquota (ha facoltà di farlo sino al 4,6 per mille), subirà una perdita di gettito percentualmente doppia. Si supponga, per esempio, che all'aliquota standard il gettito dell'imposta sugli immobili diversi dall'abitazione principale sia pari 100, di cui metà al comune e metà allo Stato. Una riduzione dell'aliquota del 10%, dal 7,6 al 6,84, ridurrà, a parità di altre circostanze, il gettito a 90. Il comune deve tuttavia continuare a garantire allo Stato 50, il suo gettito scende quindi a 40: una riduzione del 20%. Effetti analoghi si producono dal lato delle detrazioni con l'aggravante che, in questo caso, lo Stato non partecipa neppure alle perdite di gettito dovute agli importi di base stabiliti in modo inderogabile dalla legge.

Si noti come tale meccanismo abbia natura asimmetrica. Esso disincentiva gli sgravi d'imposta (riduzione dell'aliquota o aumenti delle detrazioni), ma non tocca gli inasprimenti: nel caso di un aumento della pressione fiscale il maggior gettito è, infatti, per intero del comune. Si tratta dunque con tutta evidenza di una devastante ingerenza nella sfera di autonomia dell'ente locale e di una profonda alterazione di quella delicata relazione, che si sarebbe voluto istaurare, tra le scelte di spesa e di prelievo del governo locale e il loro rendimento politico elettorale. Si hanno due livelli di governo, di cui l'uno, il governo locale è responsabile della manovra del tributo, ne sconta il costo politico, ma non acquisisce interamente il gettito; l'altro, il governo centrale, cui non può essere imputata alcuna responsabilità sul piano politico, ma beneficia di una consistente quota di gettito.

È peculiare come, con le decisioni dei precedenti governi, si fosse progressivamente esclusa dalla sfera dell'autonomia impositiva comunale l'abitazione principale. Con la decisione dell'attuale governo viene fortemente limitata l'autonomia dei comuni nella tassazione degli immobili diversi dall'abitazione principale. Quando ci si rassegni anche in Italia, ad avere, come tutti gli altri grandi paesi, un'imposta locale sugli immobili vera e propria, rigorosamente al riparo da intrusioni statali in un senso o nell'altro?

Volendo mantenere anche nel regime definitivo una struttura duale centro/periferia dell'imposta sugli immobili, andrebbe attentamente valutata, a nostro avviso, la possibilità di ispirarsi al modello britannico, in vigore con successo dall'inizio degli anni 90. Esso poggia sulla distinzione tra immobili di impresa e immobili residenziali. In Inghilterra e in Galles la proprietà degli immobili utilizzati per le attività produttive è tassata con un'aliquota unica decisa da Westminster, il cui gettito è poi interamente devoluto agli enti locali, mentre questi ultimi esercitano, tramite la council tax, un'ampia autonomia nella tassazione della proprietà immobiliare di tipo abitativo.

Da noi si tratterebbe dunque di assegnare interamente allo Stato l'IMU a carico delle attività produttive (imprese e professioni) attribuendo invece ai comuni l'imposta sul comparto residenziale, con buoni margini di autonomia nella fissazione delle aliquote e delle detrazioni.

Rispetto all'Imu sperimentale, questa soluzione produrrebbe indubbi vantaggi. A livello centrale si riallineerebbero la responsabilità del potere impositivo e la produzione di gettito. La tassazione centralizzata degli immobili delle imprese eliminerebbe i rischi di concorrenza fiscale dannosa tra comuni e risulterebbero pertanto attenuati gli effetti distorsivi in termini di allocazione del capitale. Lasciando finalmente per intero in mano alle giunte comunali la tassazione degli immobili delle famiglie, si garantirebbe la massima trasparenza

del rapporto fiscale governo/governati, con le possibili ricadute positive in termini di responsabilizzazione degli amministratori.

1. Tra cui si segnala Corrado Pollastri, "L'IMU, qualcuno manca all'appello", [www.lavoce.info](http://www.lavoce.info), 4 gennaio 2012.
2. Livia Salvini, "L'imposizione patrimoniale e la "progressione" dell'ICI nella manovra Monti", nelMerito, dicembre 2011.
3. Luigi Lovecchio, "L'applicazione dell'IMU tra novità e incertezze", *Corriere tributario*, 35, 8, 2012, 578-583.
4. "L'IMU spettimentale" in realtà una combinazione di due imposte patrimoniali, quella comunale e quella statale", Lovecchio, *ibid.*