



www.lavoce.info

Fisco

COME SARÀ LA NUOVA ICI?

di [Simone Pellegrino](#) e [Alberto Zanardi](#) 02.12.2011

Uno dei tasselli principali della manovra del governo sarà la revisione della fiscalità sugli immobili. Ma le ipotesi sono molte, spesso con finalità diverse. Il problema principale è che la legge delega sul federalismo fiscale vieta di tassare la prima casa. Un ostacolo che il governo Berlusconi ha cercato di aggirare con l'introduzione all'ultimo istante della Res-servizi, destinata a gravare non solo sui proprietari, ma anche sugli inquilini. Tutto sommato però funziona peggio della vecchia Ici. E allora perché non tornare semplicemente indietro?

Uno dei tasselli principali della manovra del governo annunciata per lunedì prossimo sarà la revisione della fiscalità sugli **immobili**. In un momento in cui è urgente raccogliere nuovi gettiti senza andare a deprimere le prospettive di crescita, gli immobili costituiscono la base imponibile per elezione, insieme con i consumi, su cui concentrare l'aumento del prelievo.

TUTTO NASCE DALL'ABOLIZIONE DELL'ICI

Al tavolo dell'imposizione sulla casa sembrano però oggi accorrere un po' troppi invitati, ognuno con propri gusti e appetiti. C'è chi dalla riforma delle imposte sulle abitazioni vorrebbe ricavare gettiti aggiuntivi per il consolidamento dei conti pubblici, chi guadagnare un po' di equità nella distribuzione del carico fiscale, chi consolidare il federalismo fiscale dando più autonomia ai comuni e rafforzando il legame tra amministratori locali e cittadini, chi contribuire al contrasto all'evasione fiscale. Si tratta di obiettivi tutti egualmente nobili, ma talvolta contrastanti, che per convivere richiedono una qualche forma di **coordinamento** tra le varie proposte di imposizione oggi in discussione sulla casa: Ici, Imu, Res e da ultimo anche la cosiddetta patrimoniale.

Proviamo a fare un po' di ordine con riferimento soprattutto alla questione della tassazione della **prima casa**. A livello patrimoniale, gli immobili residenziali e commerciali sono oggi tassati dall'Ici. In prospettiva, dal 2013, arriverà l'**Imu**, che altro non è che l'Ici ribattezzata e maggiorata nell'aliquota per includere anche il gettito oggi prodotto dall'Irpef sui redditi fondiari (ad esclusione di quelli su abitazioni locate, su cui opera la "cedolare secca"). L'Ici oggi, e l'Imu domani, escludono totalmente la prima casa dalla base imponibile.

Questa esenzione (non solo dal prelievo patrimoniale Ici/Imu, ma anche da quello reddituale Irpef) comporta una serie di **effetti negativi** più volte evidenziati: un prelievo (aggravato) su non residenti (secondo case) e su imprese e lavoratori autonomi con palese violazione del principio della corrispondenza tra contribuenti e beneficiari dei servizi a livello locale; il mancato riconoscimento ai comuni di un'importante leva di autonomia fiscale; una forte sperequazione dei gettiti tra comuni, a

vantaggio di quelli con molte seconde case, come quelli turistici, e insediamenti commerciali; una significativa distorsione a danno delle famiglie in locazione rispetto a quelle proprietarie di prima casa, con conseguente freno alla mobilità dei lavoratori e all'uscita dei giovani dalla famiglia di origine.

LA NUOVA RES-SERVIZI

Il governo Berlusconi, dopo aver difeso tenacemente l'inviolabilità fiscale della prima casa, tanto da aver sancito il **divieto** alla reintroduzione in Ici dell'abitazione principale nella legge delega sul **federalismo fiscale**, poco prima di lasciare il testimone si convinceva dell'opportunità di fare una mezza marcia indietro.

Ma invece di prendere il toro per le corna, e cioè emendare la legge base del federalismo fiscale e reintrodurre la prima casa nell'Ici/Imu, ha provato a ottenere lo stesso risultato seguendo una via traversa. Nello schema di decreto correttivo alla fiscalità comunale approvato dal Consiglio dei ministri il 24 ottobre scorso, è stata infatti prevista l'introduzione a partire dal 2013 di un nuovo prelievo, per far fronte dei servizi indivisibili forniti dai comuni (viabilità, vigilanza, arredo urbano, eccetera): il **tributo comunale rifiuti e servizi** nella componente servizi (d'ora in poi Res-servizi). La **Res-servizi** è un'imposta comunale molto simile all'Ici, anche se limitata alle sole abitazioni di **residenza** (sono esclusi gli immobili commerciali). Tuttavia, diversamente dall'Ici, non grava sul proprietario dell'immobile, ma su chi lo "occupa" e quindi tanto sui proprietari quanto sugli inquilini. La base imponibile è quasi identica a quella dell'Ici (la rendita catastale rivalutata del 5 per cento moltiplicata per cento), ma la Res-servizi, diversamente dall'Ici, si applica anche ai proprietari che occupano la loro prima casa. L'aliquota base è fissata allo **0,21 per cento** con facoltà del comune di aumentarla fino allo 0,30 per cento o di ridurla fino ad azzerarla. Parallelamente all'introduzione della Res-servizi, la bozza di decreto prevede che l'Imu (che ovviamente rimane sempre "monca", senza prelievo sulla prima casa) riduca di un punto la sua aliquota-base, originariamente fissata allo 0,76 per cento, portandolo allo 0,66 per cento.

Il quadro complessivo della tassazione immobiliare Imu/Res-servizi che deriva dalla riforma è illustrato nella tabella 1. Rispetto all'assetto attuale, o per meglio dire quello che andrà a regime nel 2013, la riforma comporta uno spostamento del carico fiscale, almeno in termini relativi, dalle seconde case e dagli immobili commerciali alle prime case, mentre sugli immobili locati si attua, almeno formalmente, un trasferimento dell'onere fiscale dai proprietari a danno degli **inquilini**. In termini territoriali la riforma dovrebbe produrre un qualche spostamento dei gettiti dai comuni con maggiore concentrazione di seconde case (si pensi a quelli turistici) e di strutture commerciali a favore di quelli dove invece prevalgono le prime case.

		Abitazione principale	Abitazione a disposizione	Abitazione locata
assetto attuale	Imu aliquota 0,76%	no	sì	sì (su proprietario con esenzione del 50%)
	Imu aliquota 0,66%	no	sì	sì (su proprietario con esenzione del 50%)
riforma Res	Res aliquota 0,21%	sì (esenzione se reddito < 15.000 euro)	no	sì (su inquilino; esenzione totale se reddito < 15.000, a metà se reddito > 15.000 e < 28.000)

La caduta del governo Berlusconi ha lasciato la bozza di decreto sulla Res-servizi a mezz'aria: approvata in via preliminare dal Consiglio dei ministri, deve ancora iniziare l'iter (parere delle

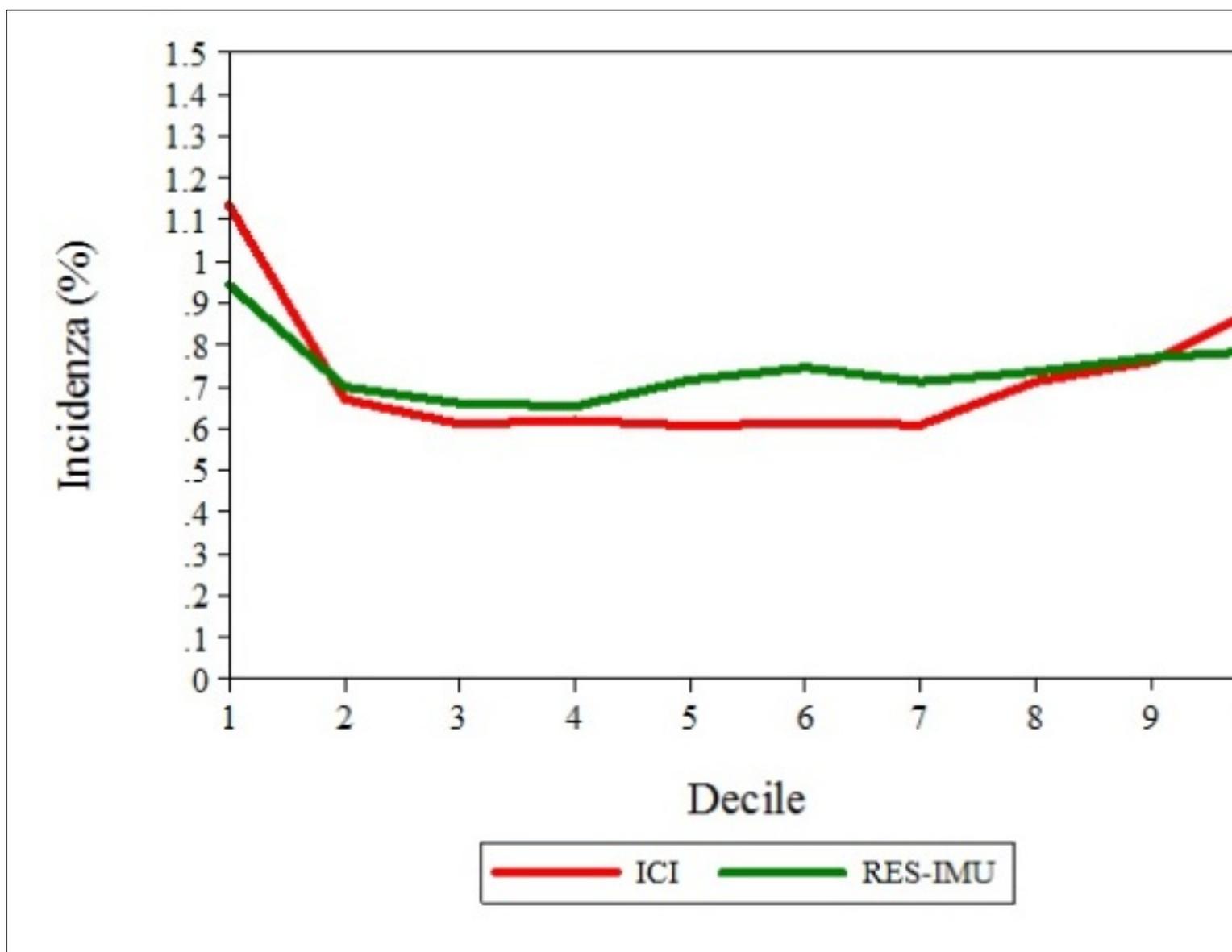
Conferenze e della Commissione bicamerale sul federalismo fiscale) che potrebbe portarlo alla sua adozione definitiva.

Cosa farà ora il nuovo governo? Sul tavolo c'è la scelta tra, da un lato, la conferma alla soluzione *Res-servizi* e dall'altro, in modo più diretto, una revisione della legge delega federalismo fiscale e un ritorno alla formula dell'Ici prima dell'abolizione del prelievo sulla prima casa.

I PRO E I CONTRO

Qualche considerazione può aiutarlo in questa decisione. La prima riguarda gli **effetti redistributivi**. Se confrontiamo, a partita di gettito complessivo, la soluzione *Res-servizi* del decreto del governo Berlusconi con un'Ici configurata grosso modo come era nel 2007 (prima dell'esenzione sulla prima casa) risulta che la distribuzione dell'incidenza fiscale per decili di reddito familiare non differisce granché tra le due imposte, anche se nel caso dell'Ici mostra un profilo di maggiore progressività sui decili più elevati (grafico 1). **(1)**

Grafico 1 - Distribuzione dell'incidenza delle imposte sulla casa per decili di reddito familiare



La considerazione degli aspetti redistributivi richiama però un altro aspetto, che è il vero elemento

che differenzia le due soluzioni: la Res-servizi tassa gli inquilini, l'Ici con prima casa no. Coinvolgere anche gli inquilini (oltre ai proprietari) nel prelievo può essere valutato per certi aspetti positivo, ma non per altri. Positivo può essere il coinvolgimento anche dei **locatari residenti** nel finanziamento dei servizi comunali in linea con il principio del beneficio. Negativo è invece, sul piano dell'equità, il fatto che, in generale, con la Res-servizi due contribuenti con lo stesso reddito, ma il primo proprietario della sua abitazione e il secondo no finirebbero per pagare la stessa imposta pur avendo capacità contributive (misurate sul complesso reddito più patrimonio) certamente differenti.

Infine, va sottolineato un punto critico della Res-servizi: è **troppo rigida**, poco modulabile rispetto alle caratteristiche rilevanti del nucleo familiare che "occupa" l'abitazione e questo contrasta con la sua finalità dichiarata di essere un corrispettivo all'utilizzo che quella famiglia fa dei servizi comunali indivisibili. Avrebbe dovuto essere disegnata come un'imposta "personale", che tenga conto delle caratteristiche della famiglia residente nell'abitazione. Invece, replicando da troppo da vicino nei suoi elementi essenziali l'Ici/Imu, denuncia chiaramente la sua vera finalità, che è l'aggirare il divieto della tassazione patrimoniale della prima casa. **(2)**

Insomma, l'introduzione della Res-servizi ha certamente un merito: quello di mettere una pezza sulla sventurata vicenda dell'esenzione della prima casa. Tutto sommato però lo fa meno bene della vecchia Ici. Per tornare indietro non serve molto: "un tratto di penna" nella legge del federalismo fiscale.

(1) In particolare, viene considerata un'aliquota Ici per le prime case del 5,2 per mille più una detrazione di 150 euro, e del seconde case pari al 6,2 per mille. Non si applica alcuna rivalutazione delle rendite. Entrambe le soluzioni produrrebbero un gettito di circa 4,7 miliardi di euro. La maggiore incidenza dell'Ici rispetto alla Res-Imu nel decile più povero potrebbe essere corretta aumentando l'ammontare della detrazione riconosciuta sulla prima casa.

(2) A dimostrazione di ciò va richiamata la difficoltà della Res-servizi a trattare il caso delle esenzioni previste per gli "occupanti" a basso reddito: il reddito rilevante per la verifica al riconoscimento dell'esenzione è quello cumulato familiare (nel caso più comune di una famiglia composta da più componenti che occupa l'abitazione), ma poi questo reddito viene confrontato con gli scaglioni Irpef che, per definizione, sono riferiti a posizioni individuali.



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

PREGI E DIFETTI DELL'IMU

di [Alberto Zanardi](#) 09.12.2011

Un terzo della manovra del governo si fonda sull'imposizione immobiliare, attraverso l'introduzione dell'Imu. Il provvedimento ha diversi pregi: torna la tassazione sulla prima casa, aumenta il gettito con una tassa che non incide sulla crescita e ridà ai comuni una potente leva di fiscalità. Più discutibili la compartecipazione dello Stato a un tributo locale, l'inasprimento sulle locazioni e la mancata soluzione delle iniquità del sistema delle rendite catastali. E in generale, si va forse verso un nuovo modello di federalismo fiscale con più autonomia e meno solidarietà?

La manovra varata dal governo Monti si affida per ben un terzo della sua dimensione complessiva lorda a interventi sull'**imposizione immobiliare**: 11 miliardi su 30 complessivi. In particolare, la manovra anticipa al 2012, e riforma radicalmente, l'**Imu**, Imposta municipale propria, già prevista dal decreto sul federalismo municipale del 2011, in sostituzione dell'Ici.

LA NUOVA IMPOSTA

Gli interventi principali consistono nel:

- 1) riportare l'**abitazione principale** nella base imponibile, ma prevedendo un regime agevolato: aliquota ribassata al 4 per mille, rispetto a quella ordinaria del 7,6 per mille, e detrazione fissa di 200 euro;
- 2) rivalutare decisamente le **rendite catastali** ai fini del calcolo dei valori da sottoporre a tassazione. In particolare, per le abitazioni va applicato un moltiplicatore pari a 160 (e non più 100, come finora) alla rendita catastale rivalutata del 5 per cento.

Ai comuni sono poi riconosciuti ampi margini di manovra sia sull'ammontare della detrazione per la prima casa, sia sulle aliquote: +/- 3 per mille sull'aliquota ordinaria; +/- 2 per mille su quella agevolata per la prima casa; possibile riduzione fino al 4 per mille per immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società ovvero nel caso di immobili locati.

Il gettito della nuova Imu tuttavia non è lasciato interamente ai comuni. Lo **Stato** si riserva una quota di imposta pari alla **metà** dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, a eccezione delle abitazioni principali, l'aliquota di base della 7,6 per mille. In altri termini, ai comuni rimarrebbe, oltre al gettito della tassazione sulle prime case, metà del gettito relativo a tutti gli altri immobili, ovviamente calcolato alla aliquota base (cioè senza tener conto dell'eventuale sforzo fiscale, ma anche delle riduzioni di aliquota, decisi in autonomia dal comune).

PUNTI A FAVORE

L'intervento del governo sull'Imu ha più di un pregio. Innanzitutto, risolve in modo chiaro e diretto la questione della mancata **tassazione della prima casa** nell'imposta patrimoniale comunale pur tenendo conto, attraverso la previsione dell'aliquota ribassata e della detrazione, delle preoccupazioni equitative collegate a un bene così sensibile dal punto di vista redistributivo, come è l'abitazione principale. Infatti, se applicassimo il regime Ici 2007, quello in vigore prima della progressiva esenzione della prima casa dalla tassazione patrimoniale, il limite di valore catastale non soggetto ad **alcun prelievo** sarebbe equivalente a circa 43mila euro. **(1)** Nella nuova normativa, il limite è ora innalzato a **50mila euro**.

Il secondo pregio consiste nel fatto che, soprattutto attraverso la potente rivalutazione delle rendite catastali, la nuova Imu produce un **aumento rilevante** del prelievo immobiliare. Si tratta di una scelta opportuna perché nel confronto internazionale l'imposizione in Italia risulta(va) meno gravosa che nella maggior parte degli altri paesi, e perché tassare gli immobili è una modalità di prelievo fiscale "più amica" della crescita economica rispetto ad altri tipi di imposizione.

In terzo luogo, la manovra consegna ai **comuni** una leva potente di fiscalità, in passato fiaccata dall'esenzione della prima casa dalla base imponibile. La Relazione tecnica valuta che alle aliquote base (e quindi al netto dell'eventuale aumento di aliquote autonomamente deliberato dai comuni) il gettito della nuova Imu accresca di **2 miliardi** le entrate fiscali del complesso dei comuni rispetto a quanto promesso con la versione Imu precedente (e al netto della riserva a favore dello Stato). Inoltre, sono ampi i margini di variazione delle aliquote su cui i sindaci potranno esercitare il proprio sforzo fiscale (oppure, ma è meno probabile, le riduzioni di aliquota). E le variazioni di aliquote si applicano su una base imponibile gonfiata dalla rivalutazione, in grado quindi di produrre rilevanti margini di gettito.

ASPETTI CRITICI

Al contempo però l'intervento del governo presenta alcuni punti critici. Il primo è relativo alle **iniquità**, non risolte, del sistema delle rendite catastali tra diverse aree territoriali del Paese, tra diversi quartieri nelle aree urbane, tra diverse tipologie di immobili soprattutto residenziali. L'aumento deciso del moltiplicatore applicato alle rendite attuali, anzi, le enfatizza fortemente. Data l'**urgenza** dei provvedimenti, non è proponibile una rideterminazione delle rendite, che è operazione di medio periodo, ma certamente sarebbe auspicabile una loro correzione per ridurre gli scostamenti assai differenziati rispetto ai valori di mercato. Interessante è la proposta avanzata da Nens di utilizzare a tale scopo le rilevazioni sui prezzi delle transazioni immobiliari condotte per micro-zone dall'Omi (Osservatorio del mercato immobiliare) dell'Agenzia del territorio.

Un secondo elemento critico è quello della tassazione delle abitazioni date in **locazione**. Nella precedente normativa sull'Imu, il proprietario di un'abitazione locata era assoggettato a un'imposta dimezzata rispetto all'aliquota normale: 3,8 contro 7,6 per mille. Ora la riduzione dell'aliquota (fino al minimo del 4 per mille) è possibile, ma deve essere deliberata discrezionalmente dal comune e ovviamente a carico del suo bilancio. Si tratta cioè di un (probabile) inasprimento sulle locazioni che contrasta con l'alleggerimento fiscale sul lato della tassazione dei redditi da locazione recentemente introdotto con il meccanismo della **cedolare secca** e che, nel caso in cui il maggior onere venga traslato dai proprietari sugli inquilini, potrebbe portare a effetti di iniquità.

Infine, un punto problematico riguarda le relazioni tra **diversi livelli di governo** (comuni e Stato) coinvolti nella riforma Imu. Lo Stato si riserva una potente compartecipazione nel gettito incrementato dal rientro della prima casa e dalla rivalutazione delle rendite catastali, **9 miliardi** secondo la Relazione tecnica. Inserire una compartecipazione erariale in un tributo locale può indebolire l'incentivo del comune a gestire efficientemente il tributo.

Meglio sarebbe allora attribuire pienamente l'Imu riformata all'autonomia comunale e "ammortizzare" l'aumento di risorse pubbliche assegnate ai comuni con una rideterminazione verso il basso delle compartecipazioni su molti tributi statali attribuiti ai comuni dalla riforma del federalismo fiscale, a partire da Iva, imposta di registro, eccetera.

LA QUESTIONE DEL FONDO PEREQUATIVO

C'è poi un altro profilo più generale da valutare, non immediatamente inerente all'Imu ma a essa collegato, che riguarda l'impatto della manovra sulla finanza comunale. Innanzitutto, il maggior gettito attribuito dalla riforma Imu al comparto dei comuni è compensato da un corrispondente **taglio di risorse** con cui lo Stato (attraverso compartecipazioni comunali su tributi erariali) alimenta il **fondo perequativo** tra comuni (nella sua attuale versione provvisoria e poi in quella a regime). In aggiunta, la manovra stringe ancora i cordoni della finanza locale, sommando agli inasprimenti del Patto di stabilità interno decisi con le manovre di luglio e agosto, nuovi sacrifici, questa volta però nella forma di un'altra sforbiciata di **1,45 miliardi** di euro annui sempre sui trasferimenti statali al finanziamento del fondo perequativo dei comuni. Il risultato è che, da un lato, **umentano le necessità perequative** tra i diversi comuni perché crescono le risorse proprie loro attribuite (cioè l'Imu) e, dall'altro, si riducono le risorse finanziarie che possono essere utilizzate per perequate le differenze di capacità fiscali tra i vari comuni. Ritornano qui le preoccupazioni circa gli effetti equitativi della manovra. Non più collegate al prelievo dei tributi locali sui contribuenti, bensì più concretamente alle capacità dei comuni di fornire i **servizi essenziali** ai propri cittadini su base tendenzialmente omogenea sull'intero territorio nazionale. Dopo tanto discutere nel precedente governo, spesso senza contenuti effettivi, stiamo forse andando verso un nuovo modello di federalismo fiscale con più autonomia e meno solidarietà?

(1) Valore rivalutato secondo il nuovo moltiplicatore delle rendite catastali e tenendo conto della nuova aliquota.

- » [COME SARÀ LA NUOVA ICI?](#), Simone Pellegrino e [Alberto Zanardi](#) 02.12.2011
- » [QUANTO SOTTRAGGONO AL FISCO LE ESENZIONI PER GLI ENTI](#)



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

EFFETTO IMU

di [Massimo Bordignon](#), [Simone Pellegrino](#) e [Gilberto Turati](#) 13.12.2011

Aver introdotto l'Imu sull'abitazione di residenza rende immediatamente iniqua la manovra Monti? In realtà, l'Imu sulla prima casa ha effetti distributivi meno negativi dell'Ici 2007. Non è così invece per le seconde case, per la contemporanea eliminazione delle rendite catastali dall'Irpef. Una scelta forse da riconsiderare perché assieme alla cedolare secca sui canoni di locazione erode ancor di più la base imponibile dell'Irpef, rendendola sempre più simile a un'imposta sui soli redditi da lavoro e pensioni. E se poi una parte dei "poveri" fossero solo evasori?

Il dibattito politico sulla manovra correttiva varata dal governo Monti si è rapidamente concentrato sulle questioni distributive, soprattutto per quanto riguarda l'anticipo al 2012 dell'**Imposta municipale propria** (Imu), già prevista nei decreti attuativi sul federalismo fiscale, e la sua [estensione all'abitazione di residenza](#). Per molti, questo la rende immediatamente **iniqua**; per altri, addirittura sono i ricchi a guadagnarci e i poveri a perderci. Ma è davvero così? Cominciamo ricordando qualche fatto.

LA CASA DEGLI ITALIANI

Il patrimonio delle famiglie italiane è molto ampio in un confronto internazionale. **(1)** Ma secondo stime recenti, ben l'85 per cento è investito in **immobili**, per i quattro quinti nella residenza principale (il 70 per cento delle famiglie italiane è proprietaria dell'immobile dove abita), ragione non secondaria della osservata maggior equità nella distribuzione della ricchezza in Italia rispetto a altri paesi. **(2)** In particolare, dei 32,5 milioni di immobili del gruppo catastale A (dove rientrano le abitazioni) censiti dall'Agenzia del territorio, ben 29,6 sono di **proprietà delle famiglie**.

Che succede quando questo ingente patrimonio familiare è sottoposto a tassazione? In particolare come si ripartisce il nuovo carico tributario tra le famiglie ricche e quelle povere? Per rispondere, utilizziamo qui un modello di microsimulazione costruito sull'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia. **(3)** Questo ci consente di abbinare alle informazioni sulla ricchezza immobiliare, anche quelle sui redditi dichiarati e dunque di offrire qualche risposta all'interrogativo precedente.

LA NUOVA IMU

Prima di illustrare i risultati delle stime, ricordiamo gli aspetti più rilevanti della nuova imposta. Rispetto all'Ici che sostituisce, l'Imu presenta quattro principali novità: a) la base imponibile si ottiene moltiplicando per 160 (e non più per 100) la rendita catastale rivalutata; b) l'aliquota ordinaria sull'abitazione di residenza è del 4 per mille, più contenuta rispetto all'**Ici 2007** (in media pari al 5,2

per mille); c) la detrazione concessa per l'abitazione di residenza è pari a 200 euro (circa il doppio della detrazione media prevista dall'Ici 2007, 117 euro); d) per gli immobili non locati (le seconde case non affittate) l'aliquota di riferimento sale al 7,6 per mille (rispetto al 6,1 attuale); tuttavia, per questi immobili, parallelamente all'introduzione dell'Imu, è prevista l'esclusione dall'Irpef delle loro rendite catastali.

L'ABITAZIONE PRINCIPALE

La tabella 1 evidenzia le differenze tra Ici e Imu sull'abitazione principale, considerando rendite catastali rivalutate del 5 per cento da un minimo di 250 euro a un massimo di 1.500 euro. Rispetto all'Ici, aumenta il valore catastale esente dall'imposta: con l'Ici sono esenti le abitazioni di residenza con valore catastale pari a 22.500 euro (applicando l'aliquota media del 5,2 per mille e la detrazione media di 117 euro), con l'Imu si sale **fino a 50mila euro** (corrispondenti a 31.250 euro con il coefficiente pari a 100 come nell'Ici e l'aliquota del 4 per mille). Per rendite fino a 750 euro si pagherà meno con la nuova Imu, per rendite superiori si pagherà di più. La tabella riporta anche l'effetto qualora i comuni usino la possibilità concessa di aumentare l'aliquota a un valore pari a quella dell'Ici nel 2007 (5,2 per mille).

Consideriamo ora più nel dettaglio gli **effetti redistributivi**. Il nostro modello stima all'aliquota del 4 per mille un gettito complessivo sulle abitazioni di residenza di 3 miliardi di euro, un po' più basso rispetto alle previsioni della Relazione tecnica (3,8 miliardi di euro), probabilmente perché nel nostro modello non possiamo tener conto delle "pertinenze" associate alla abitazione principale. La tabella 2 riporta la quota di famiglie che in ogni decile di reddito equivalente detengono la proprietà o l'usufrutto dell'immobile di residenza, la quota di famiglie che pagano l'Imu sull'abitazione di residenza e la composizione del gettito Imu. **(4)** Le ultime due colonne si riferiscono invece all'Ici del 2007. Come si osserva, la percentuale di famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza in ogni decile cresce all'aumentare del reddito: è il 60,2 per cento nel primo decile e arriva all'85,8 per cento nell'ultimo. Un risultato atteso naturalmente, perché ci aspettiamo che famiglie più ricche posseggano con maggior probabilità l'abitazione dove risiedono. Ma non del tutto scontato, perché si tratta qui del reddito "dichiarato"; data l'ampia evasione esistente in Italia, è possibile che alcuni dei redditi bassi facciano riferimento a "finti poveri", cioè a evasori che dichiarano un reddito inferiore a quello effettivo. **(5)** Comunque, come si vede dalla tabella, grazie alla detrazione concessa su tutte le abitazioni di residenza, le famiglie che presentano una Imu positiva (cioè che devono pagare l'imposta) **meno del 30 per cento nei primi due decili**; questo significa che circa un quarto delle famiglie proprietarie non deve nulla all'erario, o se si preferisce, visto che non tutte le famiglie sono proprietarie, che **solo la metà** circa di tutte le famiglie italiane deve pagare la nuova Imu.

Non solo, ma come anche si osserva, più della metà del gettito complessivo è pagato dagli **ultimi tre decili**. La conclusione è che la nuova imposta, pur naturalmente penalizzando chi possiede l'abitazione di residenza rispetto agli altri, è più "progressiva" rispetto all'Ici 2007; si riduce il numero delle famiglie povere che pagano l'imposta e la composizione del gettito si sposta a favore dei primi decili e a sfavore degli ultimi.

LE SECONDE CASE

La situazione cambia per le seconde case. Il sistema attuale prevede l'Ici con un'aliquota media del 6,1 per mille e l'imposizione in sede Irpef delle **rendite catastali** degli immobili non locati (per quelli locati, il reddito è dato dall'affitto). Il nuovo sistema prevede invece solo l'Imu, alle aliquote e basi imponibili maggiorate ricordate in precedenza. Ne segue che per gli immobili diversi dall'abitazione principale, il carico fiscale dell'Imu è circa il doppio dell'attuale Ici. Tuttavia, se si combina l'aumento dell'Imu con l'esenzione dall'Irpef, è facile mostrare che rispetto alla normativa attuale, dal 2012 l'imposta complessiva **aumenta di più** per un contribuente con **reddito basso** e di meno per un contribuente con reddito elevato. Il risultato è dovuto tutto all'impatto della riforma in sede Irpef: le

rendite scontano un'aliquota marginale elevata per un contribuente ricco e una più contenuta per un contribuente con reddito basso (si veda la tabella 3).

Dal nostro modello, risulta anche che circa **un quarto delle famiglie** italiane siano proprietarie di almeno un immobile a uso abitativo diverso dall'abitazione principale. Come ci si può attendere, sono i decili più alti a possedere più seconde case (si veda la tabella 4); circa la metà delle famiglie più ricche sono proprietarie di almeno una seconda casa. Comunque, anche il 16,5 per cento delle famiglie più povere (al decile più basso) possiede una seconda casa, non è chiaro se per qualche ragione storica dovuta a comportamenti passati (per esempio, una famiglia di pensionati con bassi redditi attuali, ma con ampi risparmi passati investiti in immobili) oppure di nuovo per la presenza di **sottodichiarazione dei redditi** (compresi i redditi in "nero" degli affitti). L'incremento dell'imposizione sulle seconde case non locate dovuta al passaggio da Ici a Imu, circa 2,2 miliardi di euro nelle nostre stime, cade dunque in misura più che proporzionale sui decili di reddito più elevati; gli **ultimi due decili** pagano infatti quasi metà della variazione di gettito. Tuttavia, questi sono anche i decili per cui lo sconto Irpef è più elevato.

TUTTE LE ABITAZIONI

La tabella 5 riassume gli effetti complessivi della manovra confrontando la distribuzione del gettito tra il sistema 2007 (Ici su prime e seconde case e Irpef sulle rendite degli immobili non locati), il sistema attuale, quello previsto dal decreto (l'Imu) e uno scenario ipotetico nel quale si elimina l'esenzione Irpef per le seconde case. Gli **scenari** non sono a parità di gettito: il gettito del 2007 è pari a 6,3 miliardi di euro, quello attuale a 3,3, quello futuro a 7,4, quello ipotetico a 8,5. Con l'attuale sistema (Ici solo sulle seconde case e Irpef sulle rendite catastali), il 36 per cento del gettito totale è pagato dall'ultimo decile; con quello previsto dal decreto, (Imu su entrambe le tipologie di abitazioni e esenzione Irpef), le cose peggiorano dal punto di vista distributivo, con l'ultimo decile che si fa carico "solo" del 32 per cento del gettito complessivo. Se infine le rendite catastali sulle seconde case fossero soggette di nuovo a tassazione Irpef, l'effetto distributivo migliorerebbe di nuovo, oltre ad aumentare il gettito.

Riassumendo, mentre l'Imu sull'abitazione di residenza ha effetti distributivi meno negativi rispetto all'Ici 2007, l'introduzione della nuova imposta sulle seconde case ha effetti negativi. Questo tuttavia è interamente dovuto all'eliminazione delle rendite catastali dall'Irpef. Bisognerebbe dunque chiedersi se la scelta del legislatore, dovuta al precedente governo, sia sensata e debba essere mantenuta. Eliminare le rendite catastali dall'Irpef, assieme alla **cedolare secca** sui canoni di locazione già introdotta, ha infatti l'effetto di erodere ancor di più la base imponibile dell'imposta sul reddito, rendendola sempre più simile a un'imposta sui soli **redditi da lavoro** e pensioni, un'evoluzione sulla cui desiderabilità, passata l'emergenza, si dovrebbe riflettere seriamente. Infine, la diffusa presenza di **evasione** rende difficile ogni confronto distributivo; in particolare, è ben possibile che per lo meno per certe tipologie di redditi, i "poveri" siano in realtà gli evasori e dunque che l'effetto perverso segnalato sopra abbia almeno la conseguenza di non far pagare i soliti noti, cioè i possessori di redditi da lavoro dipendente e assimilati.

(1) Il *Global Wealth Report* del Credit Suisse stima per l'Italia una ricchezza mediana pari nel 2010 a oltre 115mila dollari per adulto, contro i 78mila del Regno Unito e i 66mila della Francia o i 47mila degli Stati Uniti

(2) L'indice di Gini per la distribuzione della ricchezza è 0,61 in Italia, contro 0,66 nel Regno Unito e più di 0,80 in Svezia e negli Stati Uniti. Si veda Sierminska E., A. Brandolini and T. M. Smeeding (2008), "Comparing Wealth Distribution Across Rich Countries: First Results From the Luxembourg Wealth Study", in *Household wealth in Italy*, Banca d'Italia.

(3) Si veda Pellegrino S., Piacenza M., Turati G. (2010), “Developing a static microsimulation model for the analysis of housing taxation in Italy”, *International Journal of Microsimulation*.

(4) I decili suddividono la popolazione in 10 gruppi di uguale numerosità, dopo che i redditi sono stati ordinati in ordine crescente; per individuare i decili si è usato il reddito lordo equivalente. Il reddito lordo è dato dalla somma del reddito complessivo ai fini Irpef, degli assegni familiari, dei redditi esenti, dei redditi soggetti a tassazione separata e i redditi provenienti da attività finanziarie. Il reddito lordo così ottenuto è stato diviso per la scala di equivalenza, al fine di rendere confrontabili famiglie con diversa numerosità e composizione. Considerando i valori monetari, il primo decile contiene le famiglie con reddito lordo minore di circa 12.500 euro, il secondo famiglie con reddito minore di 16.700, il terzo famiglie con reddito minore di 19.500, e così via; l'ultimo decile contiene famiglie con reddito superiore a 62 mila euro.

(5) È opportuno ricordare che il confronto tra i redditi dichiarati al fisco e i dati originali contenuti nell'indagine Banca d'Italia suggerisce che circa la metà dei redditi di professionisti e lavoratori autonomi sfugga al fisco.

Tabella 1							
Rendita catastale rivalutata del 5%	BASE ICI (coeff. 100)	ICI 2007 5,2‰	Aliquota media (‰) ICI 2007	BASE IMU (coeff. 160)	IMU 2012 4‰	Aliquota media (‰) IMU 2012 4‰	IMU 2012 5,2‰
250	25,000	13	0.5	40,000	0	0.0	8
500	50,000	143	2.9	80,000	120	1.5	216
750	75,000	273	3.6	120,000	280	2.3	424
1,000	100,000	403	4.0	160,000	440	2.8	632
1,250	125,000	533	4.3	200,000	600	3.0	840
1,500	150,000	663	4.4	240,000	760	3.2	1048
<i>Note: Valori espressi in euro.</i>							

Tabella 2

Decile di reddito	% Famiglie con base catastale positiva nel decile	% Famiglie con IMU positiva nel decile	Composizione % del gettito	% Famiglie con ICI positiva nel decile	Co
1	60.2	26.4	4.3	38.8	
2	58.8	29.4	3.9	41.7	
3	68.5	36.7	4.3	51.2	
4	70.5	48.8	6.6	60.2	
5	67.7	46.4	6.7	59.7	
6	69.5	52.7	8.3	63.4	
7	76.6	61.8	10.4	73.2	
8	79.8	67.2	12.5	74.8	
9	82.4	73.7	15.2	80.3	
10	85.8	78.7	27.8	83.5	
Totale	71.8	51.8	100.0	62.3	
Numero famiglie (ml)	17.2	12.4	3 miliardi	15.0	

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.

Tabella 3

Decile di reddito	Famiglie con IRPEF e addizionali positive nel decile	Composizione % del gettito
1	4.8	1.3
2	8.3	2.2
3	13.6	3.7
4	16.0	4.9
5	19.7	5.4
6	21.9	7.3
7	22.3	7.1
8	27.3	11.1
9	33.8	17.1
10	41.0	39.9
Totale	20.7	100.0
Numero famiglie (ml)	5.0	1.1 miliardi
<i>Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.</i>		

Tabella 4

Decile di reddito	% Famiglie con IMU positiva nel decile	Composizione della variazione di gettito (%)
1	16.5	4.9
2	16.1	4.0
3	17.4	4.4
4	18.4	5.1
5	23.0	6.6
6	24.7	7.4
7	26.0	7.3
8	31.2	10.3
9	38.0	15.3
10	47.1	34.6
Totale	25.7	100.0
Numero famiglie (ml)	6.2	2.2 miliardi
<i>Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.</i>		

Tabella 5

Decile di reddito	Composizione del gettito ICI prime e seconde case + IRPEF (%)	Composizione del gettito ICI seconde case + IRPEF (%)	Composizione del gettito IMU (%)	Composizione gettito IMU IRPEF (%)
1	4.1	3.7	4.7	4.2
2	3.9	3.5	4.0	3.7
3	4.5	4.2	4.3	4.3
4	6.1	5.1	5.7	5.6
5	6.7	6.2	6.7	6.5
6	8.0	7.4	7.7	7.7
7	8.9	7.2	8.5	8.4
8	11.5	10.5	11.2	11.2
9	15.4	15.9	15.3	15.5
10	31.0	36.3	31.9	32.9
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0
Gettito (mld)	6.3	3.3	7.4	8.5

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.



www.lavoce.info

Fisco

IMU, QUALCUNO MANCA ALL'APPELLO

di [Corrado Pollastri](#) 04.01.2012

Va rivisto il trattamento fiscale degli immobili non locati previsto nella manovra Monti. All'introduzione dell'Imu fa da contraltare l'esclusione dall'Irpef delle rendite catastali per le sole abitazioni non affittate. Uno sgravio che non ha alcuna giustificazione né dal punto di vista equitativo, né tributario, né economico. È un premio per chi affitta in nero e dunque contrasta con le politiche di incentivo all'emersione. L'esclusione delle rendite catastali dall'imposta progressiva, poi, garantisce un vantaggio maggiore ai proprietari con reddito complessivo più alto.

La manovra Monti anticipa al 2012 l'**Imposta municipale unica** (Imu), un nuovo prelievo che sostituisce due imposte: l'Ici e l'Irpef sugli immobili non locati. L'Imu avrà un'aliquota base del 7,6 per mille, agevolata al 4 per mille per i possessori di prima casa, e incorporerà un incremento cospicuo delle rendite catastali. **(1)**

UN PREMIO A CHI AFFITTA IN NERO

Per le abitazioni principali il prelievo del 4 per mille è aggiuntivo, per i possessori di abitazioni secondarie (locate e non locate), invece, l'aggravio di imposta sconta il superamento dell'Ici. **(2)**

Per le sole abitazioni **non affittate**, la norma concede uno sconto ulteriore: l'esclusione dall'Irpef delle corrispondenti rendite catastali. Lo sgravio non sembra trovare alcuna giustificazione, né dal punto di vista equitativo, né tributario, né economico. Con questo intervento si producono diversi **squilibri**:

- » sul versante di impatto della manovra (ossia su chi paga il maggior prelievo): i soggetti con immobili a disposizione subiscono incrementi del prelievo immobiliare complessivo significativamente inferiori rispetto ad altre categorie di possessori di immobili;
- » sul versante dell'equilibrio strutturale del prelievo immobiliare: i possessori di immobili locati continuerebbero a subire due forme di prelievo, una sul reddito (la cedolare secca) e una sul patrimonio (l'Imu ad aliquota piena), mentre i possessori di abitazioni a disposizione pagherebbero la sola Imu (sempre ad aliquota piena), senza essere gravati da imposte sul reddito.

La tabella 1 riporta l'impatto differenziale dell'introduzione dell'Imu per due contribuenti: uno che affitta rispetto a uno con abitazione a disposizione. **(3)** Entrambi i contribuenti del nostro esempio godono della stessa riduzione Ici e dello stesso incremento Imu, ma l'eliminazione del prelievo Irpef agisce solo sul possessore di immobile a disposizione. Quest'ultimo risparmia l'Irpef calcolata sulla rendita catastale maggiorata del 33 per cento a cui è applicata la propria aliquota marginale (nell'esempio il 43 per cento, aliquota propria di un contribuente con più di 75mila euro). Accade così che il possessore di immobile locato pagherebbe rispetto oggi 594 euro in più per effetto della manovra Monti, mentre il possessore di immobile a disposizione (o affittato in nero) risparmierebbe 6 euro. **(4)**

Il trattamento privilegiato per i possessori di abitazioni non locate contrasta con le politiche di incentivo all'**emersione** contenute nel decreto istitutivo dell'Imu, che ha previsto l'introduzione della **cedolare secca**.

Nella tabella 2 si vede che il differenziale di prelievo (assoluto e relativo) tra un locatore e un non locatore è molto più elevato con il regime Imu 2012 rispetto al precedente regime Ici 2011. A parità di valore catastale e con un affitto pari a otto volte la rendita il differenziale di prelievo a favore di chi tiene l'abitazione a disposizione passerà dagli attuali 1.164 euro ai 1.764 euro. **(5)** Un incremento del vantaggio per chi decide di affittare in nero.

DUE SOLUZIONI POSSIBILI

Per riequilibrare il carico fiscale della manovra di risanamento, appare dunque necessario rivedere il trattamento fiscale degli immobili non locati. Le modalità di correzione della distorsione passano per due strade alternative:

- » il ripristino dell'impostazione originaria dell'Imu, con l'introduzione di un differenziale di aliquota a sfavore dei proprietari di immobili non locati,
- » il mantenimento del prelievo Irpef sulle abitazioni a disposizione.

Nell'impostazione originaria dell'Imu, e anche nelle prime bozze della manovra, per i locatari era prevista l'applicazione di un'**aliquota inferiore**, oggi solo facoltativa e quindi a carico dei comuni. In termini relativi i possessori di abitazioni a disposizione avrebbero goduto di uno sgravio pari all'Irpef, ma avrebbero subito un'Imu maggiorata. L'eliminazione della componente Irpef per i soli possessori di case a disposizione sarebbe stata in qualche modo "compensata" da una maggiore aliquota rispetto a chi affitta. Il mantenimento dell'agevolazione per i locatori ripristinerebbe l'impianto dell'Imu previsto nel decreto 23/2011, assicurando un profilo più equilibrato del carico della manovra tra chi affitta e chi no.

Se invece si rinunciasse all'**eliminazione dell'Irpef** sulle rendite delle abitazioni a disposizione (alternativa B), si risolverebbe il problema equitativo tra locatari e non e si correggerebbe anche un'altra distorsione distributiva, connessa con la perdita di incisività della progressività dell'Irpef dovuta alla sottrazione di base imponibile al prelievo personale. Anche qualora l'eliminazione dell'Irpef immobiliare fosse compensata con l'applicazione di un'aliquota maggiorata, l'esclusione delle rendite catastali dall'imposta progressiva garantirebbe infatti un vantaggio maggiore per i proprietari a reddito complessivo più elevato. Con esigenze di finanza pubblica stringenti come quelle attuali, sembra difficile non cogliere l'occasione di recuperare risorse (1,6 miliardi in questo caso) abolendo immotivati sgravi di imposta ai più ricchi. Potrebbero finanziare misure di protezione

dei soggetti più fragili: ad esempio una esenzione dell'Ici per i possessori di abitazione principale in condizioni economiche critiche sotto il profilo personale e familiare.

(1) I coefficienti di incremento delle rendite vanno del 60 per cento per le abitazioni e i negozi, al 20 per cento per gli immobili in categoria D e alla invarianza della categoria B.

(2) In media oggi al 6,48 per mille e con una base imponibile non rivalutata.

(3) Esempio calcolato su un immobile di pari valore catastale (100mila euro).

(4) Rilevanti differenziali di impatto tra locatori e non si verificano anche se si considerano contribuenti con reddito Irpef inferiore. Nel caso dell'applicazione dell'aliquota minima del 23 per cento, il non locatore paga in più rispetto all'attuale regime 273 euro, comunque 321 euro in meno rispetto a chi affitta.

(5) Dato medio riscontrabile nelle analisi dell'Agenzia del Territorio.

Tabella 1

Impatto differenziale dell'introduzione dell'Imu in funzione dell'utilizzo dell'immobile

	Possessore di abitazione a disposizione(*)	Possessore di abitazione locata
Valore catastale (euro)	100.000	100.000
Base Irpef (euro)	1.397	-
Base Ici (euro)	105.000	105.000
Aliquota marginale Irpef	43,00%	43,00%
Aliquota Ici	0,65%	0,65%
Eliminazione Irpef (euro)	-600	-
Eliminazione Ici (euro)	-683	-683
Imu (euro)	1.277	1.277
Variazione gettito (euro)	-6	594

(*) Reddito Irpef superiore a 75 mila euro

Tabella 2

Differenziale di prelievo tra locatore e non locatore nei regimi Ici e Imu

<i>Dati in euro</i>	Possessore di abitazione a disposizione (*)	Possessore di abitazione locata (*)
Prelievo 2011		
Cedolare secca	0	1.764
Irpef	600	0
Ici	683	683
Totale	1.283	2.447
Maggiore prelievo locatore (%)		90,69%
Prelievo 2012		
Cedolare secca	0	1.764
Irpef	0	0
Ici	1.277	1.277
Totale	1.277	3.041
Maggiore prelievo locatore (%)		138,16%

(*) Reddito Irpef superiore a 75 mila euro

Valore catastale per entrambi 100 mila euro

Valore dell'affitto pari a 8 volte la rendita catastale

- » [EFFETTO IMU](#), Massimo Bordignon, [Simone Pellegrino](#) e [Gilberto Turati](#) 13.12.2011
- » [PREGI E DIFETTI DELL'IMU](#), Alberto Zanardi 09.12.2011
- » [COME SARÀ LA NUOVA ICI?](#), Simone Pellegrino e [Alberto Zanardi](#) 02.12.2011
- » [QUANTO SOTTRAGGONO AL FISCO LE ESENZIONI PER GLI ENTI ECCLESIASTICI? 27.01.2011](#)
- » [LO PSICODRAMMA DELLE IMPOSTE COMUNALI](#), Maria Cecilia Guerra* e [Alberto Zanardi](#) 04.02.2011



www.lavoce.info

Fisco

CALA LA NEBBIA SULL'IMU DEGLI ENTI ECCLESIASTICI

di [Andrea Carinci](#) e [Thomas Tassani](#) 05.03.2012

La tassazione Imu degli enti non commerciali, compresi quelli ecclesiastici, è una questione molto delicata. Il governo ha cercato di risolverla con un articolo inserito nel decreto liberalizzazioni. La norma non brilla né per chiarezza né per rigore, oltre a contenere l'ennesimo rinvio a un futuro regolamento ministeriale per aspetti di dettaglio. Se la previgente disciplina Ici era in potenziale contrasto con il divieto comunitario di aiuti di Stato, resta ancora lunga la strada per portare il mondo del non profit italiano nell'alveo della piena compatibilità comunitaria.

L'emendamento governativo in materia di **tassazione Ici** per le proprietà degli enti non commerciali (e, tra questi, degli **enti ecclesiastici**) era molto atteso. Si tratta di una questione assai delicata, che tocca sensibilità accese, sicché viva era la curiosità di sapere come l'esecutivo avrebbe mediato tra i diversi, e spesso contrapposti, interessi e istanze.

Va subito detto che la norma non risulta certo brillare né per chiarezza né per rigore, oltre a contenere l'ennesima delegificazione (rinviando, per aspetti di dettaglio, a un futuro regolamento ministeriale).

Ma vediamo cosa cambia in base all'art. 91-bis del disegno di legge 3110, ora in discussione alla Camera. **(1)**

LA NUOVA DISCIPLINA

La previgente disciplina Ici (ora Imu) prevedeva l'**esenzione** per gli immobili degli enti non commerciali destinati allo svolgimento di determinate attività sociali, qualora queste non avessero "esclusivamente natura commerciale". **(2)** Ebbene, tale previsione poteva condurre, in taluni casi, a ritenere agevolabili dall'Ici anche immobili in cui venisse, pur se solo in parte, svolta una attività di impresa: circostanza, questa, che, al di là di ragioni di equità interna, rendeva la disciplina in potenziale contrasto con il divieto comunitario di **aiuti di Stato** (vedi l'articolo "[Ici, Chiesa e privilegi](#)").

In base al testo del decreto liberalizzazioni già approvato in Senato, si prevede invece che, per poter godere della agevolazione, l'attività sociale svolta nell'immobile debba essere esercitata

necessariamente “con **modalità non commerciali**”.

La formula non è delle più felici, anche per la sua originalità: sarebbe stato più corretto parlare di “attività non commerciale”, che è invece espressione ampiamente usata nella disciplina positiva e oramai conosciuta all’esperienza applicativa. Ad ogni modo, il riferimento alle modalità evoca l’idea che occorrerà considerare l’attività svolta **in concreto**. Ma se così è, si tratta allora di una cautela del tutto superflua, perché già da tempo la giurisprudenza ritiene che la commercialità di un ente vada verificata in termini sostanziali e non solo formali.

Dovrebbe comunque restare fermo che la non commercialità andrà verificata sulla base dei criteri che giurisprudenza e dottrina hanno elaborato in questi anni e che si possono riassumere in due test di “non commercialità”.

L’attività è **non commerciale** quando: a) non è diretta alla produzione o circolazione di beni o servizi, oppure quando b) è svolta con criteri di gestione tali da non coprire, con i corrispettivi, i costi di gestione.

Facciamo un esempio. Una casa di cura per anziani, condotta da un’associazione religiosa, è sicuramente commerciale per il primo test: offre un servizio in un mercato concorrenziale (dei servizi assistenziali) in modo abituale e organizzato. Se, tuttavia, le rette fatte pagare agli ospiti non sono in grado, in concreto, di coprire i costi di gestione, l’attività sarà non commerciale, perché mancante del requisito della economicità. In questo senso, il fatto che il pareggio di bilancio sia raggiunto grazie alla beneficenza oppure a contributi pubblici a fondo perduto, fa sì che l’attività sia non commerciale. Come tale, quindi, certamente agevolabile.

Applicando questi principi, ne deriva che dovrebbero essere agevolabili con la nuova modifica solo (sottolineiamo) quelle attività che:

a) sono al di fuori di un circuito concorrenziale di impresa (per esempio, organizzazione di gruppi di preghiera; di corsi gratuiti di teatro per portatori di handicap; di dormitori per senza tetto);

b) pur offrendo beni o servizi sul mercato, si finanziano con metodi in gran parte erogativi (come donazioni o contributi pubblici). La norma prevede poi un regime ad hoc nel caso in cui l’immobile abbia una “utilizzo mista” (*rectius* promiscua). Se la frazione di unità immobiliare in cui si svolge l’attività non commerciale è individuabile con precisione, l’esenzione sarà limitata a essa. Diversamente, se cioè non è possibile una tale individuazione (perché, per esempio, l’intero immobile ha un utilizzo promiscuo), l’esenzione di applicherà in proporzione all’utilizzazione non commerciale dell’immobile e nei modi indicati da un successivo decreto ministeriale.

I PROBLEMI CHE RESTANO APERTI

A questo punto, ci si può chiedere se la novella legislativa sia in grado di superare i problemi di compatibilità comunitaria del sistema italiano per le agevolazioni agli enti ecclesiastici e agli enti non commerciali, che a suo tempo avevamo evocato come nubi all’orizzonte di un tale regime. La risposta non può essere, purtroppo, un limpido sì, per diversi motivi.

In primo luogo, perché lo stesso presidente del Consiglio ha avvalorato una lettura della nuova norma italiana che, oltre a non trovare conferma nella lettera della stessa, di fatto minaccia di **contraddire le finalità** con cui è stata introdotta.

Intervenendo in Commissione industria [il 27 febbraio scorso](#) e parlando delle scuole gestite da enti non commerciali, Mario Monti ha affermato che l'agevolazione Imu dovrebbe essere riconosciuta quando vi sia una valutazione di equivalenza del servizio svolto a quello pubblico, il servizio sia aperto a tutti i cittadini alle medesime condizioni, gli eventuali avanzi di gestione siano investiti nella attività didattica.

Ebbene, nessuno di questi **tre requisiti** risulta essere in alcun modo rilevante per ricostruire la natura non commerciale di una attività e di un ente: non i primi due, in quanto estranei a una logica di concorrenza e perfettamente compatibili con attività a mercato; non l'ultimo, dal momento che l'impiego dell'utile all'interno della medesima attività, non esclude in alcun modo la lucratività della medesima. **(3)**

Insomma, se in questo modo si è voluto anticipare come in concreto la nuova previsione andrà applicata, è forte il timore che, nonostante la lettera della norma, rimarrà una situazione di contrasto con i dettati comunitari. Con l'aggravante che l'**incompatibilità** si verrà a determinare sul piano dell'interpretazione e applicazione della norma, non più, come prima, in quella del dato testuale: a un livello, quindi, più opaco e meno tracciabile.

Infine, rimangono ancora insoluti due problemi, nel mirino degli organi comunitari e non interessati dalla riforma in commento.

Da una parte, non è stata toccata la previsione dell'articolo 149 Tuir, che presume che gli enti ecclesiastici siano sempre enti non commerciali, a prescindere da ogni **verifica** circa l'attività effettivamente svolta, come invece si richiede per la generalità degli enti non commerciali. Questo aspetto influisce in parte sul godimento della agevolazione Imu (lo status di ente non commerciale è un presupposto per il beneficio), ma ha effetti per i trattamenti di favore nelle altre imposte.

Dall'altra, rimane la problematica del regime agevolativo **onlus** che, per come è attualmente strutturato, consente agevolazioni fiscali molto rilevanti anche ad attività del tutto commerciali svolte nel settore sociale (che sono completamente esentate dal pagamento delle imposte sui redditi).

Pur comprendendo le ragioni di un intervento sofferto, rivolto nella giusta direzione, la nuova disciplina solleva troppi dubbi; da qui la preoccupazione che sia ancora lunga la strada da intraprendere per portare il mondo del *non profit* italiano nell'alveo della piena compatibilità comunitaria.

(1) Per inciso, in spregio alle recenti ammonizioni del Presidente della Repubblica, la norma è introdotta con la legge di conversione del c.d. "decreto-liberalizzazioni".

(2) Sono le attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive, di religione e di culto. L'esenzione avveniva per effetto dell'interpretazione autentica dell'art. 7, lett. i), Dlgs n. 504/92, operata con l'articolo 7, co. 2-bis del DI 30 settembre 2005, n. 203.

(3) Tali requisiti acquistano valore ai fini della applicazione del regime agevolativo onlus alle "scuole paritarie", ma questo è un profilo differente da quello della modifica normativa in tema di agevolazione Imu.

» [BENI DELLA CHIESA: UNA GESTIONE DIVERSA È POSSIBILE * 07.10.2011](#)



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

IMU, LA SPECIAL ONE

di [Paolo Balduzzi](#) 06.04.2012

Arriva l'Imu, ma c'è poca chiarezza sulla sua disciplina. Se vuole essere un'imposta patrimoniale, allora bisogna chiarirne la portata, con un'analisi dettagliata dei suoi effetti redistributivi. Se è un'imposta locale, è necessario indicare quali siano i benefici locali che garantisce. Oltretutto, è anche un'imposta nazionale. Il suo peccato originale è la mancanza di cifre certe. E quella che è stata inizialmente definita come stima di gettito di 21 miliardi di euro, è in realtà un obiettivo minimo. Chiariti invece altri punti di contenzioso.

Che succede all'**Imu**? Il governo dei tecnici ha dovuto agire con molta fretta e inevitabili sono state le mancanze e le imprecisioni nei suoi primi provvedimenti. La gestione della disciplina dell'**Imu** è forse solo la punta di un iceberg che comprende, per esempio, anche la gestione di cosiddetti "esodati" e la riforma del mercato del lavoro.

Su queste pagine l'**Imu** è già stata esaminata e discussa ormai abbondantemente. **(1)** Qui, dunque, riaffrontiamo in maniera critica solo alcuni aspetti della sua disciplina, così come aggiornata dai provvedimenti di questi giorni.

IMU: COSA È, COSA NON È E COSA DOVREBBE ESSERE

L'**Imu** è figlia dell'**Ici**, a sua volta figlia dell'**Isi**, imposta straordinaria introdotta nel 1992 dal **governo Amato** in una fase storico-economica simile per molti versi a quella attuale. Nel 1993 l'**Isi** divenne Imposta (ordinaria) comunale sugli immobili (Dlgs 504/1992), all'interno però di un coerente processo di responsabilizzazione e di accresciuta autonomia finanziaria degli enti locali. Soppressa sulle prima case nel 2008 (legge 126/2008), l'**Ici** sparisce definitivamente lo scorso anno, quando il Dlgs 23/2011 ne prevede la sua sostituzione con l'**Imu** a partire dal 2014. Infine, il decreto "salva Italia" dello scorso dicembre (convertito con legge 214/2011) anticipa e modifica l'introduzione dell'Imposta municipale, ora ribattezzata "unica".

La sua storia chiarisce innanzitutto uno dei motivi della poca chiarezza della sua disciplina. Infatti, l'**Imu** fa riferimento a **tre fonti legislative** diverse e non sempre conciliabili: serve dunque

innanzitutto una disciplina unica del tributo, anche tenendo conto della volontà del governo (contenuta nella nuova delega fiscale) di rivedere la normativa sulle rendite catastali.

L'Imu sembra essere a metà tra un'imposta patrimoniale tout court, con valenza redistributiva e dunque basata sulla capacità contributiva individuale, e un'imposta comunale, il cui fine dovrebbe essere invece quello di assicurare un gettito certo agli enti locali in cambio di beni e servizi locali ma senza velleità redistributive.

Se l'Imu vuole essere un'**imposta patrimoniale**, allora bisognerebbe chiarirne la portata, fornendo un'analisi dettagliata dei suoi effetti redistributivi. L'impressione è che, introdotta in aggiunta ad altre imposte esistenti e senza la previsione (sparita nella delega fiscale) di una riforma della tassazione dei redditi, non faccia altro che colpire ulteriormente la **fascia media** della popolazione, già pesantemente colpita dalla tassazione Irpef (i dati di questi giorni mostrano come il 10 per cento dei contribuenti, con redditi compresi tra i 35mila e i 70mila euro, contribuiscono per il 25 per cento del gettito Irpef totale). Quanta varrà l'Imu per questi contribuenti? Quindi quanto è equa l'imposta?

Se invece l'Imu vuole essere un'**imposta locale**, allora perché non chiarire e stabilire quali siano i benefici locali che sono garantiti dal suo pagamento? Per esempio, la *council tax* in Gran Bretagna è un'imposta comunale basata sull'abitazione, ma che comprende, tra l'altro, anche il servizio di pulizia delle strade e la raccolta rifiuti. Ciò, evidentemente, non è vero con l'Imu.

Infine, l'Imu sta a metà tra l'essere imposta comunale e **imposta nazionale**, tant'è vero che il Comune deve devolvere allo Stato il 50 per cento del gettito calcolato ad aliquota di base. È evidente che la previsione di questo trasferimento "fisso" – unita al taglio di trasferimenti e alla stretta del Patto di stabilità – limita moltissimo la libertà dei comuni di **variare le aliquote** verso il basso. Non solo. L'Ici prevedeva un'aliquota unica differenziabile tra ordinaria e speciale (per le prime case); la legge nazionale per l'Imu prevede di fatto due aliquote di base: una per l'abitazione principale e una per le altre tipologie ed entrambe le aliquote di base sono variabili. Anche questa scelta sembra suggerire che l'effetto comportamentale dei comuni sarà molto diverso da quello utilizzato con l'Ici (minimizzazione dell'Ici su abitazione principale e massimizzazione dell'Ici ordinaria). Infine, a differenza del decennio precedente, lo strumento dell'**addizionale Irpef** ora è più maturo, cioè molto più utilizzato, nonostante i ripetuti blocchi: questo significa che sarà in futuro una leva molto meno utilizzabile che in passato e, dunque, ci sarà meno possibilità di sostituire uno strumento con l'altro. In altre parole, se un comune non potrà più agire sull'addizionale Irpef, agirà gioco forza al rialzo sull'Imu.

IMU: LA LEPRE E LA TARTARUGA

Il governo, sollecitato da sindaci, associazioni edilizie, costruttori, e recentemente anche dai Caf, sta piano piano mettendo una toppa alle lacune della disciplina Imu. Pur rincorrendo i propri errori e le proprie mancanze, tuttavia, sembra non riuscire mai a raggiungerle e colmarle del tutto.

Il peccato originale dell'operazione Imu è la mancanza di **cifre certe**. L'incapacità di fornire previsioni di gettito sembra confermare l'impressione che ciò che è stata inizialmente definita come "stima" di gettito di **21 miliardi** di euro circa è in realtà un "obiettivo minimo". Fatto salvo quel gettito, le aliquote dovranno adattarsi. E, si badi bene, non solo le aliquote comunali. Con una modifica inaspettata il governo si è riservato la possibilità di rivedere aliquote di base e detrazioni già quest'anno, entro il 31 luglio (con ulteriore appendice a dicembre, probabilmente però limitata a casi particolari). In altri termini: l'**accanto** del 18 giugno verrà utilizzato come stima del gettito potenziale

e sulla base di quei numeri aliquote e detrazioni verranno modificate.

E a proposito dell'acconto, è stato finalmente chiarito che questo sarà calcolato applicando le **aliquote di base**, con in più la detrazione totale base stabilita dalla normativa nazionale. Con la scadenza di dicembre verrà calcolato dunque il corretto debito d'imposta netto. Una soluzione che, nella sua transitorietà, appare ovviamente saggia. Talmente saggia, però, che ci si chiede perché la previsione abbia dovuto attendere così a lungo per essere approvata. E la correzione tardiva porta a un'altra distorsione: come dovranno comportarsi i comuni – pochi, a dire il vero – che hanno già deliberato le aliquote? Perché anche chi le ha già stabilite dovrà far pagare l'acconto ad aliquota base? E cosa succederà alle deliberazioni comunali se, come previsto, interverrà una modifica delle aliquote e detrazioni nazionali? Peraltro, modalità e modulo per il pagamento dell'imposta non sono ancora stati approvati.

Sembra chiarito anche il contenzioso con i comuni per quanto riguarda l'Imu dovuta dagli stessi allo Stato, vale a dire quella su **immobili comunali** non utilizzati per fini istituzionali e dunque soggetti all'imposta. Non si sarebbe trattato di una semplice partita di giro, in quanto il 50 per cento del gettito che il comune devolve al governo centrale avrebbe ricompreso anche l'ammontare di quell'imposta. Sembra che, limitatamente agli immobili non strumentali situati sul proprio territorio, l'Imu non sia dovuta. Con grande sollievo dei sindaci.

(1) Si vedano, in particolare, per il rapporto Imu e Chiesa: [Cala la nebbia sull'Imu degli enti ecclesiastici](#); per l'effetto dell'Imu sugli immobili non locati: [Imu, qualcuno manca all'appello](#); sugli effetti redistributivi dell'Imu: [Effetto Imu](#); su pregi e difetti dell'Imu: [Pregi e difetti dell'Imu](#); infine, per un confronto tra Imu e Ici: [Come sarà la nuova Ici?](#)



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

EQUA, SEMPLICE E FEDERALISTA: TROPPE QUALITÀ PER L'IMU

di [Dino Rizzi](#) 14.04.2012

È arduo disegnare un'imposta basata sul valore degli immobili che sia contemporaneamente equa, di semplice applicazione e federalista. E infatti l'Imu è un'imposta abbastanza semplice. Ha però problemi di equità. Perché si parte dall'ipotesi, non sempre vera, che un contribuente possieda altri immobili solo in aggiunta all'abitazione principale. Si può rendere equa l'Imu adottando un'aliquota unica e prevedendo una detrazione fissa per tutti i contribuenti. Ma così si perde il carattere federalista. Che potrebbe essere recuperato, a patto di rendere tutto molto più complicato.

La nuova imposta municipale propria introdotta dal governo Monti per il 2012 è già stata ampiamente commentata, in particolare per comparare gli effetti distributivi rispetto all'Ici. **(1)**

Non sono state però considerate le caratteristiche che accomunano l'Imu all'Ici e che rendono difficile disegnare un'imposta basata sul valore degli immobili che sia contemporaneamente equa, di semplice applicazione da parte del contribuente e federalista.

L'argomentazione ricorda la vecchia barzelletta in cui si raccontava che un italiano non poteva essere contemporaneamente intelligente, onesto e del partito X, perché si potevano avere al tempo stesso solo due delle tre caratteristiche.

UN'IMPOSTA SEMPLICE

L'Imu è un'imposta piuttosto semplice, al pari dell'Ici da cui deriva. In effetti, considerando solo le caratteristiche principali, il contribuente deve versare una somma pari al prodotto tra la rendita catastale dell'abitazione, il coefficiente di rivalutazione e l'aliquota.

Si tratterebbe quindi di un'**imposta proporzionale** al valore dell'immobile, se non fossero previste detrazioni per la prima casa e per i figli e la differenziazione di trattamento tra abitazione principale e altri immobili.

Al di là di problemi di applicazione dell'imposta che la rendono poco apprezzata dai comuni, non c'è dubbio che l'Imu (e prima l'Ici) sia un'imposta **federalista**. **(2)**

Sul tema dell'equità, invece, sorgono alcuni problemi anche trascurando quelli che derivano dall'utilizzo delle valutazioni catastali, che contengono disparità notevoli legate alla zona e all'età dell'immobile. **(3)** E senza dimenticare che una seria imposizione patrimoniale, per essere equa,

dovrebbe considerare tutte le forme di patrimonio detenute dalle famiglie. Nei corsi base di Scienza delle finanze si citano i due concetti chiave dell'equità verticale (trattamento diverso per contribuenti diversi) e dell'equità orizzontale (stesso trattamento per contribuenti uguali), mentre la Costituzione (articolo 53) prescrive l'utilizzo della capacità contributiva e della progressività.

Combinando questi criteri ci si aspetta:

- in base all'**equità verticale**, che il peso dell'imposta sull'imponibile (la cosiddetta aliquota media) aumenti all'aumentare del valore del patrimonio immobiliare;
- in base all'**equità orizzontale**, che contribuenti con la stessa capacità contributiva siano assoggettati alla stessa aliquota media.

La normativa sull'Imu rispetta l'equità verticale nel caso di contribuenti proprietari dell'**abitazione principale**, perché possono godere della detrazione che rende progressiva l'imposta. Come si vede nella curva più bassa della figura 1, l'aliquota del 4 per mille e la detrazione di 200 euro per l'abitazione principale producono un'imposta nulla fino a un valore rivalutato di 50mila euro. L'aliquota media sale poi progressivamente tendendo al 4 per mille per valori molto elevati di patrimonio.

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 (impropriamente chiamati anche "secondo case").

MANCA L'EQUITÀ ORIZZONTALE

Quest'aliquota maggiorata ha un effetto progressivo solo nell'ipotesi, evidentemente ritenuta normale, che un contribuente possieda **altri immobili** solo in aggiunta all'abitazione principale. Purtroppo questa ipotesi non è sempre vera e può causare dei trattamenti iniqui dal punto di vista dell'equità orizzontale. Si possono verificare innumerevoli casi in cui un contribuente si trova a pagare l'aliquota maggiorata senza avere la possibilità di usufruire delle detrazioni. Per fare qualche esempio: chi ha ereditato un'abitazione da restaurare, oppure occupata, e non può trasferirvi immediatamente la sua residenza; persone anziane che hanno la loro residenza in case di riposo, mantenendo temporaneamente la proprietà dell'abitazione precedente; un genitore e un figlio che si sono scambiati l'abitazione, per cui ognuno abita nella casa dell'altro; chi vive in affitto perché si è trasferito per lavoro in altra città, mantenendo la proprietà dell'abitazione nel luogo di origine.

In tutti questi casi, l'equità orizzontale è violata perché, a parità di valore dell'immobile, chi non abita nel proprio non può usufruire della detrazione e dell'aliquota più bassa. Per fare un esempio, per un'abitazione con rendita catastale di mille euro l'Imu ammonta a 472 euro se si tratta di abitazione principale, mentre si pagano 1.276,80 euro se si abita altrove.

In generale, se l'indice di capacità contributiva è il valore rivalutato degli immobili, due contribuenti che possiedono immobili per lo stesso valore dovrebbero pagare la stessa imposta. Questo non accade con l'Imu perché le aliquote e le detrazioni sono riferite a **situazioni personali** dei contribuenti non legate alla capacità contributiva. Infatti, a parità di valore complessivo degli immobili, l'Imu varia al variare della quota di patrimonio riferita all'abitazione principale. Per esempio, per un valore complessivo di 100mila euro si pagano (vedi tabella 1):

- 200 euro se il contribuente ha solo la prima casa che vale 100mila euro;
- 380 euro se la prima casa vale 50mila e una seconda abitazione vale altrettanto;

- 760 euro se il contribuente possiede immobili per 100mila euro, ma non abita in una casa di sua proprietà.

La figura 1 mostra l'andamento dell'**aliquota media** al variare del patrimonio immobiliare di un contribuente, in corrispondenza di alcune ipotesi sulla quota dell'abitazione principale sul valore complessivo. Data una composizione del patrimonio, l'aliquota media aumenta con il valore complessivo, rispettando l'equità verticale. A parità di patrimonio, invece, il contribuente paga aliquote medie diverse al variare della composizione. Un contribuente con la prima casa del valore di 200mila euro paga 600 euro, meno di un altro contribuente che possiede solo un'abitazione in cui non risiede del valore di 100mila euro. Il legislatore assume quindi che la prima casa da 200mila euro dia luogo a una capacità contributiva inferiore rispetto a un patrimonio di 100mila composto da altri immobili.

In assenza di forti argomentazioni a favore di questa violazione dell'equità orizzontale possiamo concludere che l'Imu è un'imposta semplice, federalista, ma non equa.

L'equità può essere introdotta facilmente adottando un'**aliquota unica** (cioè eliminando la distinzione tra prime e seconde case) e prevedendo che una **detrazione fissa** sia concessa a tutti i contribuenti. Ma la configurazione, semplice ed equa, impedisce una differenziazione di aliquote e detrazioni tra comuni, quindi si tratterebbe di un'imposta "nazionale", inadatta a sostenere il federalismo municipale.

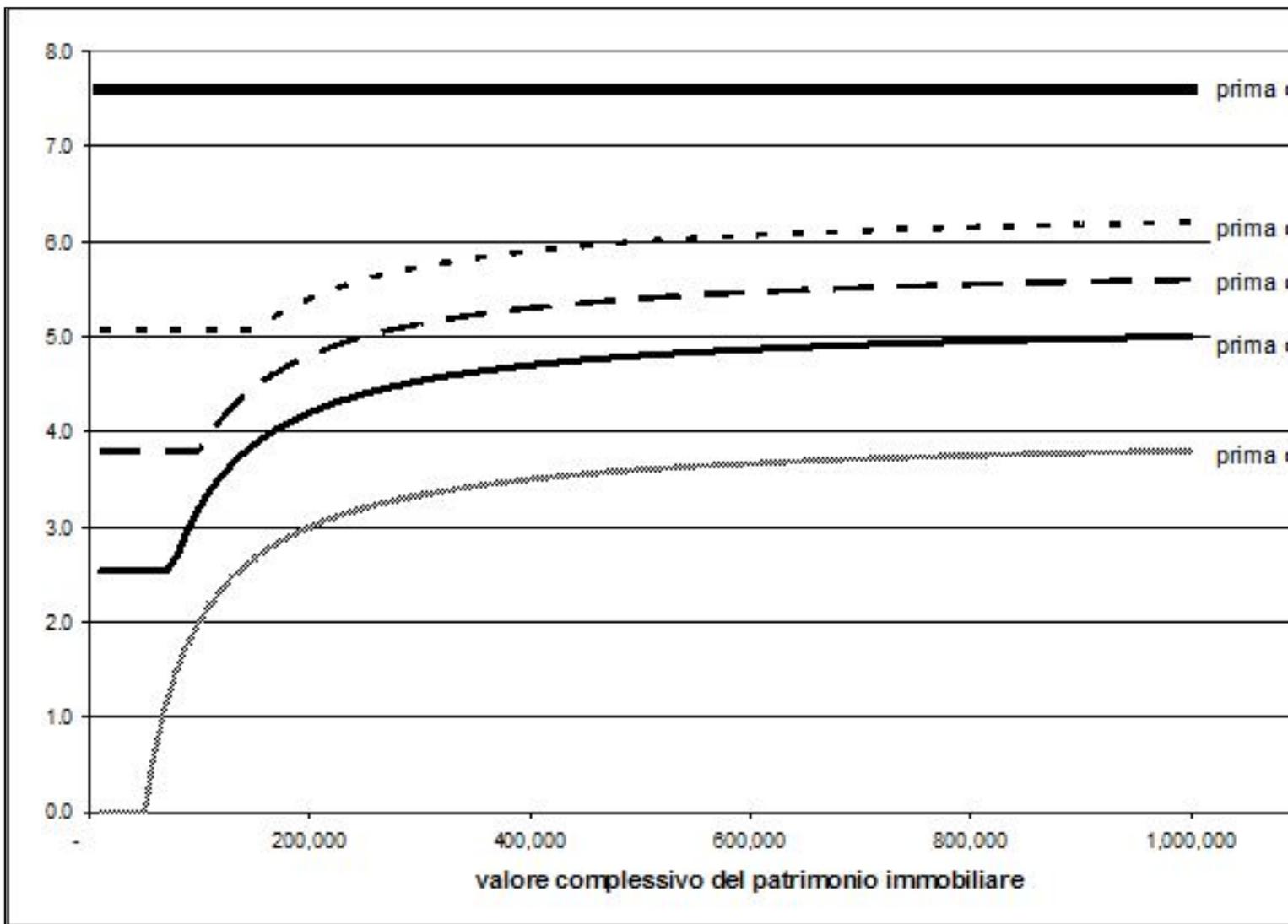
Infine, un'imposta equa e federalista potrebbe essere ottenuta complicando notevolmente il calcolo da parte del contribuente nel caso di possesso di più immobili in **comuni diversi**. In questo caso ogni immobile potrebbe essere tassato con l'aliquota del comune in cui si trova, ma il contribuente dovrebbe usufruire di una detrazione unica, anche se i vari comuni hanno deliberato importi diversi. Si potrebbe decidere che la detrazione è quella del comune di residenza; oppure del comune che raccoglie l'imposta più elevata; oppure imputarla pro-quota ai vari comuni in base al valore degli immobili o all'ammontare dell'imposta. Sarebbero comunque soluzioni approssimative che scontenterebbero qualche contribuente o qualche comune.

Ne consegue che, come nella barzelletta, con l'Imu non possiamo avere contemporaneamente semplicità, equità e federalismo.

Valore catastale rivalutato	Quota del valore complessivo derivante dall'abitazione principale				
	100%	67%	50%	33%	0%
0	-	-	-	-	-
100,000	200	320	380	507	760
200,000	600	840	960	1,080	1,520
300,000	1,000	1,360	1,540	1,720	2,280
400,000	1,400	1,880	2,120	2,360	3,040
500,000	1,800	2,400	2,700	3,000	3,800
600,000	2,200	2,920	3,280	3,640	4,560
700,000	2,600	3,440	3,860	4,280	5,320
800,000	3,000	3,960	4,440	4,920	6,080
900,000	3,400	4,480	5,020	5,560	6,840

1,000,000	3,800	5,000	5,600	6,200	7,600
-----------	-------	-------	-------	-------	-------

Figura 1 – Aliquota media Imu al variare del valore complessivo e della quota dell’abitazione principale



(1) Vedi ad esempio gli interventi su *lavoce.info*: “Come sarà la nuova Ici?” di Simone Pellegrino e Alberto Zanardi, 2.12.2011; “Pregi e difetti dell’Imu” di Alberto Zanardi, 9.12.2011; “Effetto Imu” di Massimo Bordignon, Simone Pellegrino e Gilberto Turati, 13.12.2011; “Imu, la special one” di Paolo Balduzzi, 6.4.2012.

(2) “Un’imposta che va rifondata” di Angelo Rughetti, *Il Sole-24Ore*, 4 aprile 2012.

(3) “L’inevitabile ritorno dell’Ici” di Gilberto Muraro, *lavoce.info*, 29.11.2011.

Imu più equa con i valori di mercato | Chiara Bocci, Sabrina Iommi, Donatella Marinari

<http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>

January 25, 2013

I concetti di equità orizzontale e verticale sono due criteri chiave della costruzione dei sistemi fiscali. Il prelievo sul patrimonio immobiliare, così come previsto dall'**Imu**, contraddice sia il primo che il secondo.

LA VIOLAZIONE DELL'EQUITÀ ORIZZONTALE E VERTICALE

In base al principio dell'**equità orizzontale**, i contribuenti con la stessa capacità contributiva, rappresentata nel caso specifico dal valore di mercato dell'immobile di proprietà, devono essere assoggettati alla stessa aliquota media. Se la distanza fra **valutazioni catastali** e prezzi di mercato fosse uniforme, il vantaggio fiscale dei contribuenti, derivante dal fatto di essere tassati su una base imponibile sottostimata, sarebbe parimenti uniforme. Poiché la distanza è variabile sia tra le tipologie abitative che tra i territori, è come se i contribuenti venissero tassati ad aliquote più variabili di quanto consentito dalla stessa normativa di introduzione dell'**Imu**. **(1)** Ma l'iniquità si rivela anche più grave. Poiché, come hanno rilevato analisi di livello nazionale, la distanza tra valori catastali e valori di mercato cresce al crescere di questi ultimi, l'attuale disegno dell'imposta finisce per violare anche il criterio dell'**equità verticale**, in quanto il peso dell'imposta sull'imponibile diminuisce all'aumentare del valore reale del patrimonio immobiliare, rendendo di fatto l'**Imu** un prelievo regressivo. **(2)**

Il deciso aumento del moltiplicatore da applicare alle rendite catastali stabilito con l'introduzione dell'**Imu**, infine, rende ancora più evidenti le iniquità descritte. Se a ciò si aggiunge il fatto che sempre più spesso l'accesso alle prestazioni di welfare è regolato da strumenti di prova dei mezzi che includono la valutazione del patrimonio immobiliare (finora stimato su base catastale, come nell'**Isee**), è evidente che il problema dell'equità di trattamento diviene molto importante.

UNA SOLUZIONE RELATIVAMENTE SEMPLICE

Un modo per tassare il patrimonio immobiliare in maniera davvero proporzionale al valore è quello di stimare la base imponibile ai **valori di mercato**. **(3)** Una strada per raggiungere l'obiettivo è quella che passa attraverso la riforma del catasto, la cui necessità è del resto invocata da molti anni. L'altra è quella che fa riferimento ai valori rilevati dall'**Osservatorio sul mercato immobiliare** (Omi) curato dall'Agenzia del Territorio e ad alcune informazioni ricavabili dal catasto urbano.

In un esercizio di simulazione svolto per la **Toscana**, si sono confrontati i valori catastali a metro quadro con i prezzi di mercato, sempre a metro quadro, distinguendo per tipologia dell'immobile e zona subcomunale (il riferimento è alle zone omogenee calcolate dall'Omi). Per passare dal valore catastale per vano a quello per metro quadro si è fatto riferimento alle unità abitative che nel catasto dispongono di entrambe le informazioni (36 per cento di quelle accatastate), mentre per attribuire i valori di mercato di fonte Omi si sono dovute scartare alcune tipologie immobiliari (abitazioni signorili, rurali, tipiche dei luoghi e castelli, pari all'1 per cento del totale accatastate) e accorpare altre (abitazioni economiche, popolari e ultrapopolari nella categoria delle economiche e ville e villini in una categoria unica). Alla fine del procedimento, si sono ottenuti valore catastale e prezzi di mercato al metro quadro, distinti per le tre categorie di ville e villini, abitazioni civili e abitazioni economiche, in ciascuna delle 1.474 zone Omi del territorio toscano provviste di abitazioni. Per semplicità di rappresentazione, i valori così ottenuti sono stati aggregati a livello comunale con una media pesata con il numero di immobili.

Il confronto tra i due valori a livello medio comunale ha evidenziato che il prezzo di mercato è **sempre superiore** a quello di fonte catastale, con un rapporto che va da un minimo di 1,2 a un massimo di 5,4 e un valore medio pari a 2,8. Le zone in cui tale rapporto è maggiore sono

quelle che hanno avuto una dinamica dei prezzi più vivace dagli anni Novanta a causa di una maggiore pressione della domanda per residenza primaria (le aree del decentramento urbano) o della domanda turistica (tabella 1).

La patrimoniale di Bersani - Massimo Bordignon, Simone Pellegrino, Gilberto Turati

<http://www.lavoce.info/la-patrimoniale-di-bersani/>

January 25, 2013

Il segretario del Pd ha lanciato l'idea di introdurre una patrimoniale sulle grandi ricchezze immobiliari per alleggerire l'Imu sulle famiglie meno abbienti. Si applicherebbe agli individui o alle famiglie? Per valori catastali o di mercato dell'immobile? Ecco alcuni calcoli per le diverse ipotesi.

L'IPOTESI DI PATRIMONIALE

In una recente intervista televisiva, Pier Luigi Bersani ha rilanciato l'idea di introdurre un'imposta **patrimoniale** sulle grandi ricchezze immobiliari per alleggerire l'Imu sulle famiglie meno abbienti. La proposta è ancora molto vaga, ma sembra di capire che il segretario del Pd abbia in mente un'imposta ordinaria (cioè, non "una tantum") più elevata sul patrimonio immobiliare al di sopra di una certa soglia di valore (si parla di 1,5 milioni di euro) esentando viceversa le abitazioni di residenza con valore al di sotto di una certa soglia (si è parlato di coloro il cui carico Imu sia inferiore ai 500 euro). Da altre dichiarazioni, pare che il segretario abbia in mente in particolare il modello francese, cioè l'*Impôt de Solidarité sur la Fortune*, recentemente rivista da François Hollande. Visto l'interesse che la proposta ha generato, vale la pena discuterla in dettaglio.

LA PERDITA DI GETTITO

Cominciamo dai numeri. In primo luogo, cosa significa in termini di perdita di gettito eliminare l'Imu **fino a 500 euro** sulle abitazioni di prima residenza? **(1)** Per rispondere, consideriamo un modello di micro-simulazione fiscale statico che utilizza i dati dell'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia nel 2010, già impiegato per valutazioni di questo tipo. **(2)** Nell'esercizio consideriamo solamente le abitazioni a uso residenziale ed escludiamo le pertinenze e le altre tipologie di immobili. Il modello approssima bene la composizione della base imponibile e del numero degli immobili a uso residenziale (gruppo catastale A) secondo le statistiche dell'Agenzia del territorio e del dipartimento delle Finanze: gli immobili a uso abitativo di proprietà delle famiglie sono stimati in circa 30 milioni di unità contro circa 17,2 milioni di famiglie proprietarie (25 milioni di individui), su un totale di 24 milioni di famiglie. Applicando l'aliquota base Imu del 4 per mille, e qualora dall'Imu fossero esenti tutti gli individui con una imposta inferiore ai 500 euro, la perdita di gettito sarebbe poco più di **2 miliardi di euro**, una cifra simile alle stime di cui ha parlato Bersani (2,5-2,6 miliardi di euro).

LA NUOVA IMPOSTA

Come dovrebbe essere finanziata questa perdita di gettito? Bersani non fornisce dettagli, limitandosi a dire che l'imposta dovrebbe essere applicata a valori patrimoniali superiori a 1,5 milioni di euro. Il segretario del Pd non specifica neanche come questi valori patrimoniali dovrebbero essere determinati, ma da altre interviste sembra che abbia in mente il **valore di mercato** degli immobili piuttosto che il valore catastale, in linea appunto con l'esempio francese. Per il momento procediamo prendendo per buona questa ipotesi. Utilizzando il valore di mercato dichiarato dagli intervistati nell'indagine della Banca d'Italia, il modello stima per le abitazioni di residenza un valore di 3.200 miliardi e per le altre abitazioni un valore di 1.900 miliardi. Considerando tutte le famiglie, la distribuzione della ricchezza immobiliare a livello familiare è più concentrata rispetto al reddito: l'indice di Gini per la ricchezza immobiliare è pari a 0,61, contro lo 0,41 per il reddito monetario totale al lordo delle imposte. Detto altrimenti, il **10 per cento** delle famiglie più abbienti, in termini di patrimonio immobiliare, detiene il **41 per cento** del valore di mercato complessivo delle abitazioni. Le famiglie che hanno un valore immobiliare complessivo superiore a 1 milione di euro sono stimate in 458 mila unità (1,9 per cento del totale delle famiglie); quelle con un valore superiore a 1,5 milioni di euro in **circa 200 mila** (0,8

per cento delle famiglie).

A questo punto, si tratta ancora di decidere quale dovrebbe essere l'unità di riferimento per la nuova imposizione fiscale: l'individuo o la famiglia. In altre parole, se sono le famiglie che posseggono un patrimonio immobiliare superiore a 1,5 miliardi che dovrebbero essere sottoposte al prelievo addizionale, oppure se sono gli individui, come con l'attuale Imu. Nel caso francese, l'unità di imposizione è la **famiglia**. Procediamo dunque con questa ipotesi, per poi discuterla successivamente. **(3)** Con questi numeri, per recuperare i 2 miliardi di gettito si potrebbe introdurre una imposta sui valori di mercato con una **aliquota unica** pari al 4,4 per mille sui patrimoni superiori a 1,5 milioni di euro (che scenderebbe al 2,7 per mille se il limite dell'esenzione si abbassasse al milione di euro). Oppure, per avvicinarsi all'Isf francese, si potrebbero prevedere un paio di scaglioni, sempre col limite di esenzione a 1 milione di euro: per esempio, si potrebbe pensare al 2,2 per mille per patrimoni familiari compresi tra 1 e 2 milioni di euro e una aliquota del 6 per mille per i patrimoni superiori a 2 milioni di euro. In ogni caso, l'imposta patrimoniale dovrebbe essere **aggiuntiva** rispetto all'Imu per le famiglie interessate, senza alcuno sconto per l'abitazione di residenza. In alternativa, se uno sconto fosse introdotto, le aliquote di equilibrio dovrebbero salire di conseguenza. **(4)**

E CON L'ATTUALE CATASTO?

Le cose cambiano radicalmente qualora si considerino i valori catastali anziché i valori di mercato. Nonostante la rivalutazione del 60 per cento delle rendite catastali attuato dal Governo Monti, il valore di mercato degli immobili come stimato dall'Agenzia del territorio è infatti **superiore** al valore catastale di circa 2,3 volte. Ne segue che il numero delle famiglie con un patrimonio catastale superiore a 1,5 milioni di euro è molto inferiore; **solo 31 mila** secondo le nostre stime (65 mila quelle con un patrimonio superiore al milione di euro). Ne segue anche che per recuperare i 2 miliardi, l'aliquota dovrebbe crescere considerevolmente. Salirebbe al **3,5 per cento** se si imponesse un'aliquota unica su tutti i patrimoni immobiliari superiori a 1,5 milioni di euro (sarebbe il 2,1 per cento se si tassassero i patrimoni superiori a 1 milione di euro). Detto in altri termini, se il riferimento fosse il valore catastale, per garantire l'equilibrio finanziario, le aliquote dovrebbero crescere di ben dieci volte.

LA QUESTIONE DEL VALORE DI MERCATO

Le conclusioni sono abbastanza immediate. La proposta non sembra avere molto senso se i valori di riferimento dell'immobile sono quelli catastali. Le aliquote dovrebbero crescere a livelli **espropriativi** per garantire l'equilibrio di bilancio. Nel caso francese l'aliquota massima (che si applica ai patrimoni superiori ai 3 milioni) è lo 0,5 per cento, mentre qui si richiederebbe un'aliquota del 3,5 per cento per i patrimoni superiori a 1,5 milioni, a cui andrebbe sommata l'aliquota che i contribuenti ricchi pagano già per l'Imu. E naturalmente l'aliquota dovrebbe essere ancora superiore se, come è il caso dell'Imu, si facesse riferimento agli **individui** proprietari e non alle famiglie. Dunque, perché abbia senso, la proposta richiede che gli immobili siano davvero valutati al valore di mercato. Ma qui nascono le maggiori perplessità. Il problema principale dell'attuale Imu è proprio la discrepanza tra il valore di mercato degli immobili e il valore catastale: per alcuni è troppo basso, per altri troppo alto e questo genera le **iniquità** nel trattamento fiscale dei contribuenti, sottolineati di recente anche dalla Commissione europea. **(5)** In ogni caso non avrebbe senso mantenere l'Imu sul valore catastale e contemporaneamente introdurre una nuova imposta sul valore di mercato degli immobili. Ne segue che Bersani deve aver in mente una **revisione** dell'attuale sistema di imposizione sul patrimonio dal valore catastale a stime del valore di mercato, un'idea potenzialmente interessante, ma che solleverebbe **problemi applicativi** non indifferenti, a partire dalla definizione del presupposto giuridico della nuova imposta. Se è così, è bene che cominci a spiegarlo in dettaglio.

(1) Bersani non specifica, ma pare ragionevole ipotizzare che abbia in mente solo le abitazioni di residenza principale. Non avrebbe senso agevolare un contribuente che, poniamo, abbia 15 appartamenti per ciascuno delle quali paga meno di 500 euro.

(2) Giampaolo Arachi, Valeria Bucci, Ernesto Longobardi, Paolo Panteghini, Maria Laura Parisi, Simone Pellegrino e Alberto Zanardi, "Fiscal Reforms during Fiscal Consolidation: The Case of Italy", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 2012, Vol. 68(4), pp. 1-21; Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza e Gilberto Turati, "Assessing the Distributional Effects of Housing Taxation in Italy: A Microsimulation Approach", *CESifo Economic Studies*, 2012, Vol. 58(3), pp. 495-524; Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza e Gilberto Turati, "Developing a static microsimulation model for the analysis of housing taxation in Italy", *The International Journal of Microsimulation*, 2011, Vol. 4(2), pp. 73-85

(3) Naturalmente, se l'unità di imposizione fossero gli individui, il numero di coloro che posseggono più di 1,5 milioni di patrimonio immobiliare sarebbe molto minore e dunque le aliquote di riequilibrio dovrebbero essere considerevolmente maggiori. Si osservi anche che in Italia l'unità di imposizione per le imposte dirette, a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale del 1976, è l'individuo, e spostarsi sulla famiglia potrebbe incontrare ostacoli di carattere costituzionale.

(4) L'ifs francese sottopone a tassazione solo il 70 per cento del valore patrimoniale degli immobili di residenza.

(5) Tra parentesi, la stessa discrepanza solleva altri problemi sulla validità della proposta. Tra quelli che pagano meno di 500 euro di Imu ci possono benissimo essere proprietari non poveri ma favorevolmente trattati dal catasto, e viceversa, tra quelli che dovrebbero pagare l'extra imposta, ce ne possono alcuni sfavorevolmente trattati.

Imu più equa con i valori di mercato | Chiara Bocci, Sabrina Iommi, Donatella Marinari

<http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>

January 25, 2013

I concetti di equità orizzontale e verticale sono due criteri chiave della costruzione dei sistemi fiscali. Il prelievo sul patrimonio immobiliare, così come previsto dall'**Imu**, contraddice sia il primo che il secondo.

LA VIOLAZIONE DELL'EQUITÀ ORIZZONTALE E VERTICALE

In base al principio dell'**equità orizzontale**, i contribuenti con la stessa capacità contributiva, rappresentata nel caso specifico dal valore di mercato dell'immobile di proprietà, devono essere assoggettati alla stessa aliquota media. Se la distanza fra **valutazioni catastali** e prezzi di mercato fosse uniforme, il vantaggio fiscale dei contribuenti, derivante dal fatto di essere tassati su una base imponibile sottostimata, sarebbe parimenti uniforme. Poiché la distanza è variabile sia tra le tipologie abitative che tra i territori, è come se i contribuenti venissero tassati ad aliquote più variabili di quanto consentito dalla stessa normativa di introduzione dell'**Imu**. **(1)** Ma l'iniquità si rivela anche più grave. Poiché, come hanno rilevato analisi di livello nazionale, la distanza tra valori catastali e valori di mercato cresce al crescere di questi ultimi, l'attuale disegno dell'imposta finisce per violare anche il criterio dell'**equità verticale**, in quanto il peso dell'imposta sull'imponibile diminuisce all'aumentare del valore reale del patrimonio immobiliare, rendendo di fatto l'**Imu** un prelievo regressivo. **(2)**

Il deciso aumento del moltiplicatore da applicare alle rendite catastali stabilito con l'introduzione dell'**Imu**, infine, rende ancora più evidenti le iniquità descritte. Se a ciò si aggiunge il fatto che sempre più spesso l'accesso alle prestazioni di welfare è regolato da strumenti di prova dei mezzi che includono la valutazione del patrimonio immobiliare (finora stimato su base catastale, come nell'**Isee**), è evidente che il problema dell'equità di trattamento diviene molto importante.

UNA SOLUZIONE RELATIVAMENTE SEMPLICE

Un modo per tassare il patrimonio immobiliare in maniera davvero proporzionale al valore è quello di stimare la base imponibile ai **valori di mercato**. **(3)** Una strada per raggiungere l'obiettivo è quella che passa attraverso la riforma del catasto, la cui necessità è del resto invocata da molti anni. L'altra è quella che fa riferimento ai valori rilevati dall'**Osservatorio sul mercato immobiliare** (Omi) curato dall'Agenzia del Territorio e ad alcune informazioni ricavabili dal catasto urbano.

In un esercizio di simulazione svolto per la **Toscana**, si sono confrontati i valori catastali a metro quadro con i prezzi di mercato, sempre a metro quadro, distinguendo per tipologia dell'immobile e zona subcomunale (il riferimento è alle zone omogenee calcolate dall'Omi). Per passare dal valore catastale per vano a quello per metro quadro si è fatto riferimento alle unità abitative che nel catasto dispongono di entrambe le informazioni (36 per cento di quelle accatastate), mentre per attribuire i valori di mercato di fonte Omi si sono dovute scartare alcune tipologie immobiliari (abitazioni signorili, rurali, tipiche dei luoghi e castelli, pari all'1 per cento del totale accatastate) e accorpare altre (abitazioni economiche, popolari e ultrapopolari nella categoria delle economiche e ville e villini in una categoria unica). Alla fine del procedimento, si sono ottenuti valore catastale e prezzi di mercato al metro quadro, distinti per le tre categorie di ville e villini, abitazioni civili e abitazioni economiche, in ciascuna delle 1.474 zone Omi del territorio toscano provviste di abitazioni. Per semplicità di rappresentazione, i valori così ottenuti sono stati aggregati a livello comunale con una media pesata con il numero di immobili.

Il confronto tra i due valori a livello medio comunale ha evidenziato che il prezzo di mercato è **sempre superiore** a quello di fonte catastale, con un rapporto che va da un minimo di 1,2 a un massimo di 5,4 e un valore medio pari a 2,8. Le zone in cui tale rapporto è maggiore sono

quelle che hanno avuto una dinamica dei prezzi più vivace dagli anni Novanta a causa di una maggiore pressione della domanda per residenza primaria (le aree del decentramento urbano) o della domanda turistica (tabella 1).