

# **Ipotesi di revisione del prelievo sugli immobili**



**7 agosto 2013**

## Sommario

Presentazione .....	3
Introduzione .....	4
1. Ipotesi di intervento n. 1 – Esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale .....	13
2. Ipotesi di intervento n. 2 - Incremento non selettivo della detrazione di base dell'IMU prevista per l'abitazione principale .....	17
3. Rimodulazione selettiva dell'esenzione dall'IMU sull'abitazione principale.....	21
Ipotesi di intervento n. 3.1 – Esenzione selettiva dall'IMU per l'abitazione principale in funzione del valore dell'immobile.....	21
Ipotesi di intervento n. 3.2 – Incremento selettivo della detrazione IMU per abitazione principale in funzione della condizione economica del proprietario, parametrata al reddito dello stesso soggetto. ....	24
Ipotesi di intervento n. 3.3 – Incremento della detrazione IMU per l'abitazione principale decrescente in funzione della condizione economica del nucleo familiare, misurata attraverso l'ISEE. ....	29
Ipotesi di intervento n. 3.4 - Esenzione selettiva dall'IMU per l'abitazione principale a favore dei soggetti in condizione di disagio economico, individuato attraverso l'ISEE. .	34
Ipotesi di intervento n. 3.5 - Applicazione dei valori OMI per la determinazione della base imponibile IMU .....	37
4. Interventi sull'IMU relativa all'abitazione principale contestuali ad altri tributi .....	46
Ipotesi di intervento n. 4.1 – Esenzione dall'IMU per l'abitazione principale con contestuale eliminazione/riduzione della deducibilità ai fini IRPEF delle rendite abitazione principale e reintroduzione totale/parziale in IRPEF dei redditi degli immobili non locati .....	46
Ipotesi di intervento n. 4.2 – Rimborso dell'IMU sull'abitazione (integrale o parziale) attraverso l'attribuzione di un credito di imposta (o una detrazione) IRPEF.....	55
Ipotesi di intervento n. 4.3 - Esenzione dall'IMU per l'abitazione principale e contestuale rimodulazione della TARES relativa ai servizi indivisibili.....	58
5. Ipotesi di intervento n. 5 - Deducibilità dell'IMU per le imprese .....	63
6. Ipotesi di intervento n. 6 - Restituzione ai Comuni del gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D.....	65
7. Ipotesi di intervento n. 7 - Abolizione dell'addizionale comunale all'IRPEF e contestuale incremento dell'IRPEF.....	68
8. Ipotesi di intervento n. 8 – Derubricazione della revisione dell'IMU relativa all'abitazione principale a un problema di finanza locale .....	69

9. Ipotesi di intervento n. 9 – Abolizione della prima rata dei versamenti IMU sospesi ai sensi del D.L. n. 54 del 2013.....	72
Ipotesi di revisione della tassazione immobiliare: Tavola sinottica .....	74
Appendice 1 Imposta municipale propria (IMU).....	81
Appendice 2 Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES).....	95
Appendice 3 Analisi dell'impatto sulla finanza decentrata delle ipotesi di revisione dell'imposizione immobiliare .....	101

## Presentazione

Questo documento intende offrire una rassegna delle diverse ipotesi di intervento sulla tassazione immobiliare che sono emerse nel recente dibattito, corredandole con valutazioni di natura quantitativa e qualitativa.

Occorre ricordare che il D. L. 21 maggio 2013, n. 54, oltre a disporre la sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU, ha anche prefigurato una complessiva riforma dell'imposizione sugli immobili, che il governo è impegnato a definire entro la fine del mese di agosto.

Il documento offre valutazioni su una gamma di ipotesi di intervento: non ha la pretesa di essere esaustivo, ma cerca di tener conto di quanto è emerso negli ultimi mesi, nel dibattito politico, negli interventi accademici, nelle audizioni parlamentari, nei rapporti degli organismi internazionali. Il documento è organizzato in schede, che riportano, per ogni ipotesi di intervento, l'impatto di gettito, gli effetti distributivi sui contribuenti, le implicazioni in termini di finanza locale e gli aspetti amministrativi e gestionali per il contribuente e l'Amministrazione. Ogni scheda si conclude evidenziando i principali punti di forza e di criticità dei diversi interventi.

Le schede da 1 a 8 riguardano ipotesi di intervento sulla fiscalità immobiliare applicate a decorrere dall'anno 2014; la scheda 9 concerne l'abolizione del versamento della prima rata dell'IMU relativa all'anno 2013.

Il documento si conclude con tre appendici dedicate, rispettivamente, all'analisi del quadro normativo vigente dell'IMU, all'assetto attuale del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES) e, infine, alle implicazioni della riforma del prelievo sugli immobili per gli equilibri di finanza locale.

Esprimo l'auspicio che questo lavoro possa rispondere all'obiettivo che mi ero prefisso quando l'ho avviato: offrire un contributo al dibattito in corso, al chiarimento delle implicazioni concrete delle varie proposte, nella consapevolezza che le scelte politiche debbono basarsi su adeguati approfondimenti tecnici.

Desidero infine ringraziare tutti coloro che hanno contribuito alla stesura del presente documento, in particolare: il dott. Vieri Ceriani, la prof. Fabrizia Lapecorella, il dott. Paolo Puglisi, il dott. Giovanni D'Avanzo, la dott.ssa Maria Teresa Monteduro, la dott.ssa Claudia Rotunno, il dott. Marco Manzo, il dott. Fernando Di Nicola, il dott. Maurizio Festa e il dott. Corrado Pollastri, che si sono avvalsi del prezioso supporto dei loro funzionari.

Roma, 7 agosto 2013

Il Ministro dell'Economia e delle Finanze

Fabrizio Saccomanni



## Introduzione

La tassazione immobiliare è stata negli ultimi anni costantemente al centro del dibattito politico e culturale del Paese. Dal 2009 si sono susseguiti numerosi e importanti interventi legislativi: la legge delega sul federalismo fiscale (L. 5 maggio 2009, n. 42), l'emanazione del D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, in materia di federalismo municipale che ha istituito l'IMU, la cui applicazione è stata anticipata al 2012 con il D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 (c.d. "Salva Italia"), convertito dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, la legge n. 228 del 2012 (legge di stabilità per il 2013) con la quale è stata ridefinita l'attribuzione ai Comuni e all'Erario del gettito IMU, fino al recente D.L. 21 maggio 2013, n. 54 che ha sospeso il versamento della prima rata IMU per alcuni immobili, nelle more di una complessiva riforma della tassazione immobiliare.

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

I più importanti organismi internazionali hanno in questi anni reiteratamente sottolineato l'urgenza di promuovere la crescita e la competitività, anche attraverso riforme strutturali in grado di rilanciare l'economia dal lato dell'offerta, e di introdurre misure contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi. L'*Annual Growth Survey* del 2012 e, più recentemente, quella del 2013<sup>1</sup> presentata dalla Commissione Europea nel novembre scorso raccomandavano, infatti, ai Paesi con elevata pressione fiscale la riduzione del prelievo, cui far fronte con una riduzione delle spese, salvaguardando le risorse destinate agli investimenti strategici e al capitale umano. Al tempo stesso, si suggeriva il *design* di strutture impositive *growth-friendly*, caratterizzate da una ricomposizione del prelievo da attuarsi riducendo il carico fiscale sulle imprese e sul fattore lavoro e, contestualmente, aumentando la tassazione sul consumo e sul patrimonio immobiliare, rivedendo anche i regimi agevolativi che creano distorsioni e riducono l'efficienza del sistema fiscale. Valutazioni e raccomandazioni analoghe sono state formulate dall'OCSE e dal FMI<sup>2</sup>.

Nel 2011 l'Italia aveva già un'elevata pressione fiscale (42,5% del PIL), ma una bassa tassazione della proprietà immobiliare (0,6% del PIL con riferimento alle imposte 'ricorrenti'). Se il problema principale del nostro Paese è la crescita economica, spostare il carico fiscale sugli immobili e contestualmente migliorare gli incentivi all'offerta di lavoro e all'attività di impresa è apparsa come un'opportunità per il ridisegno del

---

<sup>1</sup> *Annual Growth Survey 2013*, [http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/ags2013_en.pdf).

<sup>2</sup> *Tax Policy reform and Economic growth*, OECD Tax Policy Studies, n. 20, 2010; *The delega fiscale and the strategic orientation of tax reform*, IMF, settembre 2012.

sistema tributario meritevole di essere perseguita. L'incremento del prelievo sugli immobili è stato realizzato attraverso l'ampliamento della base imponibile dell'IMU, prevista a "regime" dall'art. 8 del D. Lgs. n. 23 del 2011, e anticipata in via sperimentale con il D.L. n. 201 del 2011. In particolare, è stata ripristinata la tassazione dell'abitazione principale e sono stati incrementati i coefficienti moltiplicativi da applicarsi alle rendite catastali. Tale scelta rispondeva a tre diversi obiettivi: equità in senso orizzontale e verticale (rispettare i criteri della capacità contributiva e della progressività); efficienza economica (minimizzare l'impatto distorsivo delle imposte sull'economia); efficienza tributaria (minimizzare l'insieme dei costi indiretti per i contribuenti e per l'amministrazione: i costi di informazione e *compliance* per il contribuente, nonché i costi di analisi, la rilevazione e l'elaborazione dei dati, l'esazione, il controllo e la gestione del contenzioso per l'amministrazione).

L'anticipazione dell'IMU rispondeva anche alla necessità di mantenere e sviluppare l'assetto federale delineato dalla legge n. 42 del 2009.

Nella letteratura sul federalismo fiscale la scelta di affidare ai Comuni una forma di imposizione sulla ricchezza immobiliare e quella di includere nella base imponibile anche le abitazioni principali ha sempre avuto solide giustificazioni. Tra queste, in particolare, meritano di essere ricordate la stabilità del gettito destinato al finanziamento della spesa pubblica locale e la responsabilizzazione degli amministratori locali (*accountability*) che sono incentivati ad erogare servizi pubblici in modo più efficace ed efficiente quando i cittadini, fruitori dei servizi ed elettori, possono tenere conto del loro operato, al momento del voto o al momento della scelta della località in cui risiedere.

L'incremento della base imponibile IMU realizzato attraverso l'applicazione alle rendite di coefficienti moltiplicativi uniformi ha lasciato aperto il problema dell'inequità dell'attuale sistema catastale (tra diverse aree territoriali del Paese, tra diverse zone delle aree urbane, tra diverse tipologie di immobili soprattutto residenziali) e ha reso urgente la necessità di portare a compimento la riforma degli estimi.

Infatti, subito dopo l'entrata in vigore del D. L. n. 201 del 2011, il Governo aveva presentato alle Camere un disegno di legge delega (A.S. n. 3519) che prevedeva, tra l'altro, la riforma del catasto per assicurare maggiore equità nella determinazione delle basi imponibili catastali mediante la revisione dell'intero sistema di valutazione del valore patrimoniale e delle rendite degli immobili.

Lo scioglimento anticipato delle Camere lo scorso dicembre ha interrotto il percorso parlamentare della delega fiscale. Tuttavia, le linee programmatiche della riforma sono state riproposte alla Camera il 31 maggio scorso con il Disegno di legge sulla delega fiscale (A.C. 1122).

Il processo di revisione delle rendite catastali sarà attuato favorendo la collaborazione tra l'Agenzia delle Entrate e i Comuni e condurrà alla perequazione effettiva dei

differenziali che oggi si registrano tra rendite di immobili situati in diversi territori urbani, assicurando una redistribuzione del carico tributario coerente con il valore degli immobili. Per attivare questo processo lungo e complesso, è tuttavia essenziale che il Parlamento concluda nel più breve tempo possibile l'esame del DDL di delega che contiene i principi direttivi per attuare la riforma del catasto.

L'applicazione dell'IMU per l'anno 2012 è stata caratterizzata anche dall'attribuzione di una quota del gettito allo Stato (art. 13, comma 11 del D.L. n. 201 del 2011) pari alla metà dell'importo calcolato applicando l'aliquota standard dello 0,76% alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione, in particolare, dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali ad uso strumentale.

Successivamente, la legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 2012) ha soppresso, per gli anni 2013 e 2014, la quota di imposta riservata allo Stato e ha attribuito all'Erario il gettito dell'IMU, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76%. In relazione a detti fabbricati, i Comuni conservano solo la potestà di aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76% e, conseguentemente, di disporre del relativo gettito.

Il recente D. L. n. 54 del 2013, oltre a posporre il pagamento della prima rata dell'IMU sull'abitazione principale, ha prospettato una complessiva riforma dell'imposizione sul patrimonio immobiliare, indicando in particolare:

- il riordino della disciplina dell'IMU e della TARES, con riconsiderazione dell'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale;
- la deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per le attività produttive nella determinazione del reddito di impresa (ai fini IRPEF e IRES).

Il D. L. 21 maggio 2013, n. 54, convertito, con modificazioni, dalla legge 18 luglio 2013, n. 85, prospetta all'art. 1 una *"complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, ivi compresa la disciplina del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, volta, in particolare, a riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale, e la deducibilità ai fini della determinazione del reddito di impresa dell'imposta municipale propria relativa agli immobili utilizzati per attività produttive"*.

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

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

- a) abitazione principale e relative pertinenze, esclusi i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9;

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

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

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

Il riferimento all'articolazione della potestà impositiva tra lo Stato e gli enti locali richiama il rispetto dei principi di sussidiarietà tra i diversi livelli di governo e di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini.

Nel dibattito che si è sviluppato sulla tassazione immobiliare ampia rilevanza è stata attribuita alla questione della tassazione dell'abitazione principale. Al riguardo, va segnalato che un'eventuale esenzione dall'IMU per l'abitazione principale comporterebbe per i Comuni **una perdita di gettito di circa 4 miliardi annui (di cui circa 3,4 miliardi corrispondenti alle aliquote e detrazioni standard), per la quale sarebbe necessaria un'idonea copertura finanziaria**. Va peraltro rilevato che questa scelta rappresenterebbe una netta inversione di tendenza rispetto al processo di attribuzione ai Comuni di una maggiore potestà impositiva in linea con i principi fondamentali del federalismo fiscale in materia di responsabilità fiscale e trasparenza nelle scelte degli amministratori locali. Ulteriori criticità riguardano gli effetti redistributivi e, in particolare, la circostanza che l'esenzione totale comporterebbe effetti regressivi<sup>3</sup>. In realtà, soprattutto per effetto delle maggiorazioni della detrazione, l'IMU sull'abitazione principale è più progressiva rispetto all'ICI 2007, che ancora includeva l'abitazione principale.

Nel dibattito recente sull'imposizione immobiliare sono, inoltre, emersi ulteriori aspetti critici dell'assetto attuale che sono brevemente richiamati di seguito.

Con l'introduzione dell'IMU si è determinato un **disallineamento tra potestà impositiva, responsabilità nella gestione del tributo e attribuzione del gettito tra diversi livelli di governo**.

Come si è già avuto modo rilevare, la commistione tra gettito erariale e gettito comunale derivante dalle stesse basi imponibili è stata eliminata con la legge di

---

<sup>3</sup> Una revisione del regime di imposizione sull'abitazione principale è destinata ad alterare gli equilibri dei rapporti finanziari tra livelli di governo a legislazione vigente, ponendo un rilevante problema di riassetto delle risorse. Si renderebbero necessarie compensazioni per i gettiti di cui i Comuni sarebbero eventualmente privati e una revisione dei meccanismi che garantiscono l'esercizio delle leve fiscali autonome. Su queste problematiche, si veda l'Appendice 3.

stabilità per il 2013; esistono, tuttavia, ulteriori margini di miglioramento realizzabili intervenendo soprattutto sulla componente dell'attuale TARES relativa ai servizi indivisibili, il cui gettito (stimato in 1 miliardo di euro), riservato allo Stato per l'anno 2013, si giustifica esclusivamente in via transitoria.

La disciplina dell'IMU ha poi determinato un'**asimmetria nel trattamento fiscale degli immobili a disposizione e degli immobili locati**. Infatti, il reddito derivante dagli immobili tenuti a disposizione è stato escluso dall'IRPEF<sup>4</sup> mentre il reddito degli immobili locati è rimasto assoggettato alla stessa imposta. L'esclusione dall'IRPEF del reddito degli immobili a disposizione ha prodotto diversi squilibri. Da un lato, i soggetti con immobili a disposizione hanno subito, a seguito dell'introduzione dell'IMU, un incremento del prelievo complessivo significativamente inferiore rispetto ad altre categorie di possessori di immobili (alcuni contribuenti a reddito alto possono anche aver risparmiato imposta nonostante l'introduzione dell'IMU). Dall'altro, nella transizione all'IMU, i possessori di immobili locati hanno perduto larga parte delle agevolazioni di cui godevano, disposte dai Comuni nel regime ICI previgente<sup>5</sup>. A regime, dunque, i possessori di immobili locati subiscono due forme di prelievo, una sul reddito effettivo (l'IRPEF o la cedolare secca) e una sul patrimonio (l'IMU ad aliquota standard), mentre i possessori di abitazioni a disposizione pagano la sola IMU (sempre ad aliquota standard), senza essere gravati da imposte sul reddito figurativo.

I possessori di immobili locati beneficiano di minori detrazioni IRPEF, per tipologia di reddito e per carichi familiari: il reddito da locazione è infatti compreso nel reddito di riferimento per il calcolo delle detrazioni spettanti, a differenza di quello figurativo degli immobili a disposizione che non contribuisce invece a definire la capacità contributiva. L'esclusione del reddito derivante dagli immobili a disposizione dall'imposta progressiva garantisce, inoltre, un vantaggio maggiore ai proprietari con reddito complessivo più alto, minando le politiche di incentivo all'emersione e il contrasto al mercato irregolare degli affitti.

L'asimmetria di trattamento tra immobili a disposizione e immobili locati non sembra trovare alcuna giustificazione, né sul piano equitativo, né sul piano economico e, quindi, sembra meritevole di esame in sede di revisione della disciplina fiscale sul patrimonio immobiliare, anche nell'ottica di incentivare il mercato degli affitti.

---

<sup>4</sup> La legislazione previgente prevedeva, in particolare, che fosse incluso ai fini IRPEF il reddito figurativo degli immobili a disposizione, determinato sulla base della rendita catastale maggiorata di un terzo.

<sup>5</sup> L'introduzione dell'IMU ha comportato il superamento di tutti i regimi agevolativi ICI preesistenti. Il meccanismo di compensazione del gettito previsto dall'art. 13 comma 17 del D.L n.201 del 2011, che ha fissato nel gettito ICI 2010 l'ammontare di risorse IMU (netta dei tagli compensativi) effettivamente disponibili per i Comuni, ha penalizzato maggiormente chi aveva un gettito ICI basso per effetto della presenza di regimi agevolativi e aliquote basse. Anche alla luce di questo fenomeno, sono pochi gli Enti che hanno reintrodotta le agevolazioni per gli immobili locati.

Con il passaggio dall'ICI all'IMU, **gli immobili di proprietà delle imprese** hanno subito un incremento di prelievo, dovuto sia all'aumento delle aliquote e dei coefficienti moltiplicativi applicati alle rendite catastali, sia alla circostanza che l'IMU non ha sostituito le imposte sui redditi che gravano sugli immobili ad uso produttivo (mentre ha sostituito il prelievo IRPEF sui redditi di tutti gli altri immobili non locati).

Il riferimento alla deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per attività produttive ai fini della determinazione del reddito di impresa contenuto nell'art. 1 del D.L. n. 54 del 2013 prospetta un intervento che sarebbe in linea con quanto avviene nei principali Paesi europei e, inoltre, consentirebbe di superare i problemi di incostituzionalità che l'indeducibilità attualmente prevista può porre sul piano della capacità contributiva.

Un altro aspetto che deve essere menzionato è quello relativo al trattamento dei terreni agricoli e dei fabbricati rurali ad uso strumentale. Per tali immobili l'art. 1 del D.L. n. 54 del 2013 ha previsto la sospensione del pagamento della prima rata dell'IMU.

Nella prospettiva di una più ampia riforma, occorre analizzare, sotto il profilo della ragionevolezza e della coerenza con l'ordinamento tributario, l'aspettativa di una definitiva esenzione dall'IMU degli immobili in questione, generata dalla sospensione del pagamento della prima rata.

Un'eventuale intervento di esenzione per i terreni e i fabbricati rurali strumentali non sarebbe coerente con la struttura di un'imposta patrimoniale, quale è l'IMU, che, anche attraverso la reintroduzione dell'imposizione sull'abitazione principale, colpisce tutti gli immobili posseduti dai soggetti passivi.

E' proprio della natura di un'imposta patrimoniale colpire tutta la ricchezza posseduta dal contribuente che, nel caso di specie, riguarda il complesso degli immobili appartenenti allo stesso soggetto. Non a caso non vi sono esempi di esenzioni che riguardino i terreni nel panorama internazionale delle misure tributarie di tal genere.

Se da un lato, dunque, può ritenersi giustificabile una sospensione del versamento della prima rata dell'IMU relativa ai terreni agricoli - nella prospettiva della riforma complessiva della fiscalità immobiliare che interessa, come si vedrà nel prosieguo della trattazione, anche questi immobili - dall'altro non si può sottacere che l'esenzione definitiva dall'IMU degli immobili in questione determinerebbe l'introduzione di elementi discriminatori nei confronti di altre fattispecie immobiliari colpite dalla stessa imposta. Infatti, ad esempio, si creerebbe una palese e irragionevole disparità di trattamento tra i fabbricati strumentali all'attività di impresa, che sono oggetto dell'IMU, e i terreni agricoli e i fabbricati rurali strumentali che, nonostante vengano utilizzati nell'ambito dell'esercizio di un'attività agricola, sarebbero esentati dall'imposta patrimoniale.

Un intervento di riforma più razionale potrebbe essere quello di utilizzare gli spazi di manovra consentiti nell'ambito della disciplina dell'IMU per rimodulare le aliquote previste per il settore agricolo, attualmente già piuttosto agevolato.

Con riferimento alla disciplina IMU relativa al settore agricolo si potrebbe valutare l'ampliamento della base imponibile IMU relativa ai terreni agricoli e la contestuale riduzione delle aliquote applicabili nel settore agricolo.

A tale riguardo, occorre precisare che, a legislazione vigente, è stata prevista l'esenzione per:

- i fabbricati rurali ad uso strumentale ubicati nei Comuni classificati montani o parzialmente montani di cui all'elenco dei Comuni italiani predisposto dall'Istituto nazionale di statistica (ISTAT) <sup>6</sup>, vale a dire, come chiarito nella circolare n. 3/DF del 18 maggio 2012, quello rinvenibile al seguente indirizzo: <http://www.istat.it/it/archivio/6789>,
- i terreni agricoli ricadenti in aree montane o di collina<sup>7</sup>. L'operatività di tale esenzione si fonda sull'elenco dei Comuni allegato alla circolare n. 9 del 14 giugno 1993, la cui validità per l'IMU è stata confermata anche nella citata circolare n. 3/DF.

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

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

La revisione della base imponibile potrebbe essere finalizzata all'applicazione di un'aliquota ridotta ai terreni soggetti a imposta da fissarsi in modo tale da assicurare l'invarianza del gettito IMU complessivamente gravante sui terreni.

Nell'ambito della riforma complessiva dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare rientra anche **il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)** disciplinato dall'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011, che, come sarà illustrato nel prosieguo

---

<sup>6</sup> Art. 9, comma 8, del D. Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, richiamato dall'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011.

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

della trattazione, consta di una componente relativa al servizio rifiuti e una relativa ai servizi indivisibili.

Per quanto concerne la prima componente, si ricorda che il comma 1 dell'art. 14 prevede, come già per la TIA1 e la TIA2, che il gettito derivante dalla TARES deve assicurare la copertura integrale della totalità dei costi riguardanti il ciclo di gestione dei rifiuti. Si deve, inoltre, accennare alla circostanza che il Comune può coprire detti costi o attraverso l'istituzione della TARES, avente natura tributaria, oppure con l'istituzione della TARES, cosiddetta corrispettivo, prevista dal comma 29 dell'art. 14, del D. L. n. 201 del 2011, nel caso in cui abbia realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico.

Fatta questa breve premessa, si deve aggiungere che, posto che il conseguimento della totale copertura dei costi appare un presupposto imprescindibile, può essere ragionevole attribuire ai Comuni una più ampia discrezionalità nella scelta dei criteri di determinazione delle tariffe della TARES. Attualmente, infatti, l'art.14, comma 9, del D. L. n. 201 del 2011 stabilisce che le tariffe è commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base dei criteri determinati con il D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158, recante il cosiddetto "Regolamento sul metodo normalizzato".

La rigidità del sistema di determinazione delle tariffe TARES relativa al servizio rifiuti derivante dall'applicazione dei criteri del D.P.R. n. 158 del 1999, è, tuttavia, mitigata dalla previsione recata dal comma 22 dell'art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 che consente di stabilire con il regolamento comunale di disciplina della TARES anche voci di categoria diverse da quelle fissate nel citato D.P.R. n. 158 del 1999, nonché sottocategorie, con omogenea potenzialità di produzione dei rifiuti. Nell'ambito di tale manovra rientra anche quella diretta all'individuazione dei coefficienti potenziali di produzione dei rifiuti diversi da quelli previsti nelle tabelle dell'Allegato 1 al richiamato D.P.R. n. 158 del 1999.

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

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

Una maggiore discrezionalità nella scelta delle modalità di determinazione delle tariffe della TARES, ferma restando la copertura integrale dei costi potrebbe, comunque, essere assicurata attraverso uno specifico intervento normativo.

Allo stesso modo si dovrebbe affrontare il problema delle altre agevolazioni che i Comuni possono introdurre sotto forma di ulteriori riduzioni ed esenzioni, la cui copertura è attualmente assicurata da risorse diverse dai proventi della TARES, a norma del comma 19 dell'art. 14. Si potrebbe, invece, considerare l'ipotesi che anche

queste agevolazioni siano coperte con il gettito della TARES, operando una redistribuzione tra i contribuenti TARES.

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

### 1. Schema di intervento

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

### 2. Effetti di gettito

Nel 2012 i versamenti relativi all'IMU per abitazione principale sono ammontati a circa 4 miliardi di euro su base annua di cui circa 3,4 miliardi ad aliquota base e 0,6 miliardi per le maggiorazioni delle aliquote deliberate dai comuni. L'esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale avrebbe effetti negativi sul gettito per circa **4 miliardi di euro**.

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

### 3. Profili redistributivi

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

La Tabella seguente riporta la distribuzione del beneficio medio per classi di reddito complessivo dei proprietari di abitazioni principali.

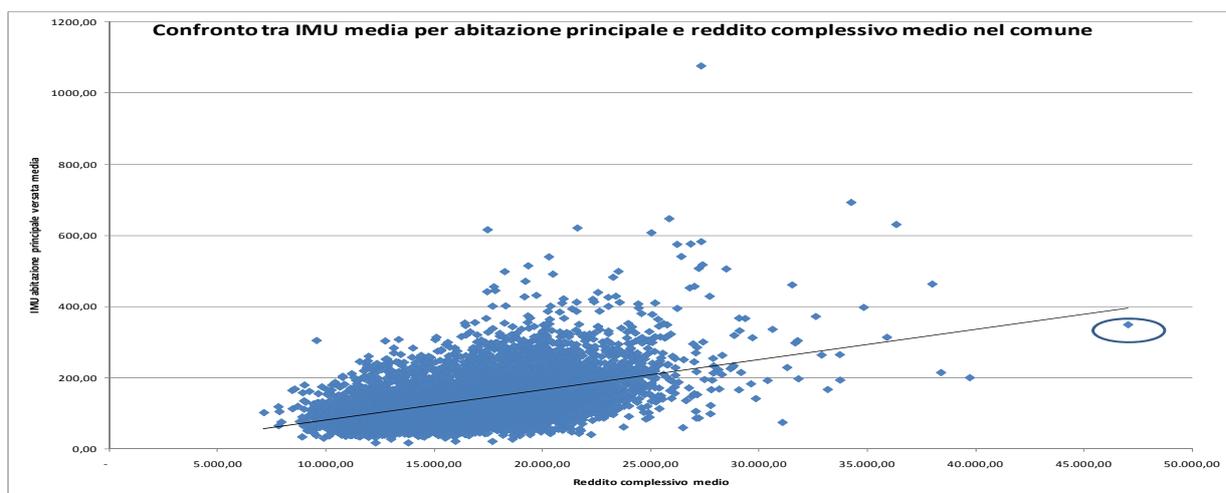
Benefici derivanti dall'esenzione dall' IMU sull'abitazione principale per classi di reddito complessivo dei proprietari			
	Soggetti (% su totale)	Versamenti (% su totale)	Beneficio medio (Euro)
Fino a 10.000	28,10	23,31	187
da 10.000 a 26.000	42,37	36,77	195
da 26.000 a 55.000	23,51	27,89	267
da 55.000 a 75.000	2,82	4,79	382
da 75.000 a 120.000	2,18	4,40	455
oltre 120.000	1,01	2,83	629
Totale	100,00	100,00	227

<sup>8</sup> Su una platea di proprietari di abitazioni principali (anche in comproprietà) di circa 24 milioni.

L'esenzione dall'IMU dell'abitazione principale avrebbe un effetto fortemente regressivo: il beneficio aumenterebbe al crescere del reddito complessivo. I contribuenti con redditi tra i 75 mila euro e i 120 mila euro risparmierebbero infatti 455 euro e quelli con redditi superiori a 120 mila euro 629 euro. Al contrario, il beneficio per i contribuenti più poveri sarebbe sensibilmente inferiore: per i contribuenti con reddito fino a 10 mila euro il risparmio sarebbe di soli 187 euro.

Ordinando le famiglie per reddito 'equivalente' (un reddito procapite del nucleo familiare che tiene conto delle economie di scala della famiglia attraverso opportune scale di equivalenze, come ad esempio ISEE o scala OCSE modificata), l'intervento comporta una diminuzione dell'incidenza dell'imposta pari a 0,48%. In particolare, sarebbe beneficiato maggiormente il primo quinto di reddito (-1,03%), mentre i restanti quinti beneficerebbero di una variazione compresa tra -0,41% e -0,55%. (si veda Tabella 1, a pag. 31).

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



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

#### 4. Impatto sulla finanza decentrata

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

Così, come specificato nell'Appendice 3 del presente documento (cui si rimanda per un esame più dettagliato dei problemi di finanza locale) il meccanismo più semplice per attuare una compensazione sarebbe quello di assegnare agli enti locali a titolo di compensazione il gettito riscosso nel 2012. Gli importi da compensare potrebbero essere derivati dai versamenti F24 a livello comunale del 2012, comprensivi di sforzo fiscale. Questo meccanismo di compensazione eviterebbe comportamenti opportunistici da parte di Comuni che potrebbero aver aumentato l'aliquota solo in previsione di maggiori trasferimenti compensativi. La compensazione potrebbe avvenire aumentando le risorse del Fondo di Solidarietà Comunale.

In alternativa, la compensazione ai Comuni (e quindi il riflesso sul bilancio dello Stato) potrebbe riguardare il solo gettito standard, pari a circa 3,4 miliardi di euro. Data la natura strutturale dell'intervento di soppressione dell'imposta, risulterebbe opportuno prevedere l'attribuzione di una nuova leva fiscale in sostituzione della manovrabilità perduta dell'IMU sull'abitazione principale. I nuovi margini di autonomia dovrebbero poter garantire l'esercizio di una leva di entità confrontabile con quella derivante dalla manovrabilità delle aliquote relative all'abitazione principale (circa 0,6 miliardi già esercitati su circa 2,5 miliardi di leva potenziale).

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

- L'intervento non presenta particolari profili di criticità.
- Occorrerà definire il meccanismo di compensazione per i Comuni.

## 6. Pro e contro

- La proposta di esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale non sembra pienamente giustificabile sul piano dell'equità ed efficienza del tributo, come peraltro emerge anche dalle audizioni di esperti (Copaff, Banca d'Italia) e dalle raccomandazioni del Fondo Monetario Internazionale.
- Sotto il profilo dell'efficienza, le imposte immobiliari sono preferibili alle imposte sui fattori produttivi (lavoro e capitale) perché minimizzano l'impatto negativo delle imposte sulla crescita economica e hanno effetti meno distorsivi sull'utilizzo dei fattori produttivi e sull'accumulazione del capitale. Per questo motivo, le raccomandazioni del Consiglio dell'Unione Europea e dell'*Annual Growth Survey* del 2012 e del 2013 si sono orientate verso il *tax shifting* negli Stati Membri del prelievo dal lavoro e capitale, che scoraggiano occupazione e deprimono gli investimenti, ai consumi e alle proprietà.
- Sotto il profilo dell'equità si rileva come il possesso dell'abitazione principale è uno dei fattori per la definizione della condizione economica dei contribuenti e

la relativa capacità contributiva. In particolare *“il titolo di godimento dell’abitazione di residenza costituisce una delle determinanti principali delle condizioni di vulnerabilità delle famiglie: i proprietari, specialmente quando non gravati dagli oneri del mutuo, sono infatti, a parità di altre condizioni, ovunque meno esposti a rischi di povertà e deprivazione economica.”* (Franzini *et al.*, Progetto di ricerca CRISS - Ministero del Lavoro, della Salute e della Solidarietà Sociale, Rapporto Intermedio 2008). Se si eliminasse il prelievo patrimoniale, in assenza di un prelievo sul reddito figurativo, sostanzialmente nel sistema tributario italiano si trascurerebbe tale fonte di capacità contributiva.

- L’IMU sull’abitazione principale, pur tassando il patrimonio ad aliquote proporzionali e non progressive, equivale a un’imposizione progressiva sul reddito, considerato che la ricchezza immobiliare è più concentrata del reddito. Peraltro, la presenza di detrazioni standard e maggiorazioni delle detrazioni per i figli di età non superiore a 26 anni contribuisce a migliorare l’effetto di progressività dell’imposta. L’ipotesi di esenzione totale dell’IMU sull’abitazione principale determina, quindi, effetti regressivi sulla distribuzione dei redditi.
- Sotto il profilo della compatibilità del prelievo con un sistema fiscale multilivello, l’IMU sull’abitazione principale è anche particolarmente appropriata, in considerazione sia della stabilità e della non-mobilità della base imponibile, sia della circostanza che, gravando, in particolare, sui residenti-elettori, garantisce la massima trasparenza del rapporto tra contribuenti e amministratori e una maggiore responsabilizzazione degli amministratori locali (*accountability*).
- Con il D.L. n. 201 del 2011, è stata reintrodotta l’imposizione sull’abitazione principale: l’esenzione dall’ICI dell’abitazione principale, introdotta nel 2008, rappresentava infatti un’anomalia nel confronto internazionale. Va ricordato che in tutti i Paesi dell’Unione Europea esistono forme di imposizione sugli immobili che includono anche il prelievo sull’abitazione principale.

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

### 1. Premessa

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

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

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

### 2. Schema di intervento

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

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

### 3. Effetti di gettito di competenza

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

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

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

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

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

Misura	Effetti finanziari (in milioni di euro)	Immobili esenti e/o agevolati
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di <b>300 euro</b> (ossia incremento detrazione da 200 a 300 euro)	-1.308	Su oltre <b>19 milioni di abitazioni principali</b> , gli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) salgono a <b>49% (+24%)</b> e i restanti immobili risultano agevolati
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di <b>350 euro</b> (ossia incremento detrazione da 200 a 350 euro)	-1.791	Su oltre <b>19 milioni di abitazioni principali</b> , gli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) salgono a circa <b>55% (+30%)</b> e i restanti immobili risultano agevolati
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di <b>400 euro</b> (ossia incremento detrazione da 200 a 400 euro)	-2.176	Su oltre <b>19 milioni di abitazioni principali</b> , gli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) salgono a circa <b>65% (+40%)</b> e i restanti immobili risultano agevolati
<i>Oppure</i>		
Esenzione abitazione principale fino ad un importo IMU di <b>500 euro</b> (ossia incremento detrazione da 200 a 500 euro)	-2.720	Su oltre <b>19 milioni di abitazioni principali</b> , gli immobili già esentati a legislazione vigente (25%) salgono a circa <b>77% (+52%)</b> e i restanti immobili risultano agevolati

#### 4. Profili redistributivi

L'aumento generalizzato della detrazione di base per tutti i proprietari, indipendentemente dal reddito dichiarato, beneficerebbe in misura maggiore i proprietari di abitazioni con rendita catastale più elevata rispetto a quelli con immobili con rendita catastale più bassa (ad es. un proprietario di abitazione con rendita bassa avrebbe minore capienza nell'IMU dovuta per usufruire dell'aumento della detrazione mentre un proprietario di abitazione principale con rendita medio - alta beneficerebbe di un maggior vantaggio in valore assoluto).

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

Caso tipo di un unico proprietario di abitazione principale senza figli a carico

Rendita Catastale	Base Imponibile	IMU ad aliquota base (LV)	IMU con detrazione 400 euro	Beneficio
250	42.000	0	0	0
350	58.800	35	0	35
550	92.400	170	0	170
1.000	168.000	472	272	200
1.500	252.000	808	608	200

Ordinando le famiglie per reddito 'equivalente', l'intervento comporta una diminuzione di incidenza pari a 0,15% per lo scenario 1 (detrazione totale 300 euro), 0,21% per lo scenario 2 (detrazione totale 350 euro), 0,25% per lo scenario 3 (detrazione totale 400 euro) e 0,32% per lo scenario 4 (detrazione totale 500 euro). In particolare, sarebbe beneficiato maggiormente il primo quinto di reddito (tra -0,36% e -0,72% a seconda dello scenario), mentre i restanti quinti beneficerebbero di una variazione compresa tra -0,15% e -0,41%. (si veda Tabella 1, pag. 29).

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

#### 5. Impatto sulla finanza decentrata

La revisione dello schema delle detrazioni risulterebbe complessa da "regolare" tra livelli di governo. Infatti, l'incremento delle detrazioni condiziona sia il gettito standard sia la capacità di sforzo fiscale in misura tanto maggiore quanto è più elevata la detrazione.

A regime, un intervento significativo sulle detrazioni rischia di compromettere l'utilizzo della leva fiscale, anche alla luce delle forti sperequazioni territoriali delle

rendite catastali (per detrazioni molto elevate l'IMU e, quindi, anche la leva fiscale rimarrebbero sostanzialmente solo ai grandi Comuni).

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

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

Per semplicità, il gettito residuo potrebbe essere invece "genericamente" assegnato al finanziamento del Fondo di solidarietà comunale (riducendo le altre forme di alimentazione statale) e i singoli Comuni potrebbero essere compensati con l'attribuzione del gettito IMU relativo all'abitazione principale calcolato ad aliquota di base. La perdita del gettito da sforzo fiscale dovrebbe essere compensata con nuove forme di autonomia. Per un'analisi più approfondita dei problemi relativi alla compensazione della perdita di gettito derivante dall'attuazione dell'intervento in esame, si rinvia a quanto illustrato nell'"Appendice 3".

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

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

## 7. Pro e contro

- L'intervento proposto presenta criticità redistributive poiché l'aumento generalizzato della detrazione di base per tutti i proprietari, anche per coloro che dichiarano redditi elevati e in dipendenza dell'incremento della detrazione rispetto a quella base di 200 euro, beneficia in misura maggiore i proprietari di abitazioni con rendita catastale più elevata rispetto a quelli con immobili con rendita catastale più bassa.
- Con l'aumento generalizzato della detrazione IMU, l'imposta sarebbe versata quasi esclusivamente dai contribuenti residenti nelle grandi aree urbane, svuotando le basi imponibili dei piccoli centri con abitazioni caratterizzate da rendite catastali mediamente basse.
- Distribuendo il beneficio su tutta la platea dei contribuenti, l'intervento riesce ad esentare dal prelievo un minor numero di contribuenti rispetto ad un intervento di tipo selettivo a parità di costo.
- L'attuazione di tale intervento non presenta particolari difficoltà applicative.

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

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

##### 1. Schema di intervento

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

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

##### 2. Effetti di gettito di competenza

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

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

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

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

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

### 3. Profili redistributivi

Ordinando le famiglie per reddito 'equivalente', l'intervento comporta una diminuzione di incidenza pari a 0,11% per lo scenario 1, 0,17% per lo scenario 2, 0,23% per lo scenario 3 e 0,25% per lo scenario 4. In particolare, sarebbe beneficiato

maggiormente il primo quinto di reddito (tra -0,31% e -0,59% a seconda dello scenario), mentre i restanti quinti beneficerebbero di una variazione compresa tra -0,06% e -0,35%.

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

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

#### **4. Impatto sulla finanza decentrata**

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

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

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

#### **6. Pro e contro**

- Rimanendo nell'ambito della stessa imposta patrimoniale, l'incremento selettivo delle detrazioni è finalizzato a obiettivi di concentrazione del beneficio sui soggetti titolari di immobili di minor valore, massimizzando, a parità di condizioni, il numero di soggetti esentati dall'obbligo tributario.
- L'intervento comporta degli effetti redistributivi positivi migliorando la progressività dell'imposta ma problemi per i piccoli Comuni che sarebbero privati quasi completamente della loro principale fonte di gettito.
- L'intervento non presenta particolari difficoltà gestionali sia dal punto di vista del contribuente sia da quello del Comune.

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

### **1. Schema di intervento**

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

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

### **2. Effetti di gettito di competenza**

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

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

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

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

### 3. Profili redistributivi

Ordinando le famiglie sulla base del reddito 'equivalente', l'intervento comporta una diminuzione dell'incidenza dell'imposta per tutti gli scenari. La variazione

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

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

#### 4. Impatto sulla finanza decentrata

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

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

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

#### 6. Pro e contro

- Il riferimento al reddito dichiarato dal soggetto come parametro utile alla selezione della platea dei possibili beneficiari di uno sgravio/esenzione dall'IMU per l'abitazione principale solleva alcune criticità legate principalmente alla circostanza che ne beneficerebbero anche i potenziali evasori (ad es. proprietari che dichiarano redditi da lavoro autonomo particolarmente bassi).
- Sono possibili, inoltre, meccanismi elusivi dell'imposta (ad es. intestazioni fittizie delle abitazioni a familiari con reddito basso e/o nullo).
- L'intervento determina effetti redistributivi positivi migliorando la progressività dell'imposta ma anche problemi per i piccoli Comuni che vedrebbero significativamente ridursi la loro principale fonte di gettito.
- Si introducono ulteriori elementi di personalizzazione nel *design* di un'imposta di carattere reale (la legislazione vigente per il 2013 e il 2014 già prevede, infatti, la maggiorazione della detrazione di base legata al numero dei figli conviventi di età non superiore a 26 anni).
- Si deve, in particolare, ricordare che in materia di tributi locali (IMU e addizionale comunale all'IRPEF) alcuni Comuni hanno previsto, con proprie

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

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

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

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

### **1. Premessa**

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

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

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

### **2. Schema di intervento**

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

Per la graduazione del beneficio è stato stimato il “nuovo” ISEE, calcolato in base alla bozza di DPCM di riforma.

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

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

### **3. Effetti di gettito di competenza**

Una riduzione dell’IMU sull’abitazione principale collegata all’indicatore ISEE nel modo qui previsto genererebbe una **riduzione complessiva di gettito annuo di competenza pari a circa 2 miliardi**, corrispondenti ad una riduzione variabile di carico

fiscale per i complessivi 24 milioni di soggetti proprietari o comproprietari della casa in cui abitano.

#### 4. Profili redistributivi

Un intervento di questo tipo avvantaggia ovviamente i nuclei familiari che risiedono nell'abitazione principale, con vantaggi maggiori per i nuclei capienti e meno abbienti, come misurati dall'ISEE. Per ragioni di maggiore comparabilità tra le varie ipotesi di riforma e di considerazione dell'aggregato più vasto dei contribuenti potenziali IMU o IRPEF, compresi cioè i non possessori di abitazione principale o di immobili in generale, purché percettori di redditi assoggettabili all'IRPEF, nelle tabelle che seguono sono considerati i circa 43 milioni di persone che hanno base imponibile potenzialmente soggetta a IMU (comproprietari di almeno un immobile) o a IRPEF (percettori di reddito tassabile, anche quando soggetto a tassazione separata), con la sola esclusione dei percettori di solo reddito finanziario, come noto soggetto ad imposizione sostitutiva.

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

Quinti di reddito equivalente	Differenze di carico IMU			Reddito lordo			Incidenza Variazioni
	Frequenze	Amm. (mln)	Val. Medio	Frequenze	Amm. (mln)	Val. Medio	
Primo quinto	7.811.823	-253	-32	7.811.823	81.822	10.474	-0.31%
Secondo quinto	8.529.831	-457	-54	8.529.831	133.295	15.627	-0.34%
Terzo quinto	8.629.822	-497	-58	8.629.822	156.302	18.112	-0.32%
Quarto quinto	9.021.340	-514	-57	9.021.340	202.850	22.486	-0.25%
Quinto quinto	9.277.213	-351	-38	9.277.213	357.571	38.543	-0.10%
<b>Totale</b>	<b>43.270.029</b>	<b>-2.072</b>	<b>-48</b>	<b>43.270.029</b>	<b>931.841</b>	<b>21.535</b>	<b>-0.22%</b>

La variazione di incidenza risulta rilevante per i citati pensionati che risiedono nella abitazione di proprietà ed hanno redditi modesti, come si osserva nella tabella che segue.

Tipo di reddito prevalente	Differenze di carico IMU			Reddito lordo			Incidenza
	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	Variazioni
Lavoro dipendente	18.733.417	-699	-37	18.733.417	479.000	25.569	-0.15%
Pensioni, imponibili o esenti	14.530.105	-963	-66	14.530.105	281.094	19.346	-0.34%
Collaborazione coordinata	608.677	-14	-23	608.677	20.248	33.266	-0.07%
Lavoro autonomo	4.603.086	-175	-38	4.603.086	121.665	26.431	-0.14%
Altri redditi non da lavoro	4.669.283	-220	-47	4.669.283	29.833	6.389	-0.74%
<b>Totale</b>	<b>43.144.567</b>	<b>-2.072</b>	<b>-48</b>	<b>43.144.567</b>	<b>931.841</b>	<b>21.598</b>	<b>-0.22%</b>

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

La tabella seguente, che riporta la redistribuzione del carico IMU per ripartizione geografica, fornisce un riscontro indiretto: si osserva infatti che il centro, che comprende città come Roma e Firenze, ad alto valore medio catastale, beneficerebbe maggiormente dello sgravio.

Area geografica	Differenze di carico IMU			Reddito lordo			Incidenza
	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	Variazioni
Nord	20.950.209	-1.057	-50	20.950.209	502.706	23.995	-0.21%
Centro	8.632.103	-517	-60	8.632.103	192.563	22.308	-0.27%
Sud e Isole	13.687.717	-497	-36	13.687.717	236.572	17.284	-0.21%
<b>Totale</b>	<b>43.270.029</b>	<b>-2.072</b>	<b>-48</b>	<b>43.270.029</b>	<b>931.841</b>	<b>21.535</b>	<b>-0.22%</b>

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

Tipologia famiglia di fatto	Differenze di carico IMU			Reddito lordo			Incidenza Variazioni
	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	
Single giovane o anziano	7.585.408	-484	-64	7.585.408	169.656	22.366	-0.29%
Coppia monoreddito senza figli	2.838.604	-183	-65	2.838.604	46.166	16.264	-0.40%
Coppia bireddito senza figli	6.249.790	-323	-52	6.249.790	153.020	24.484	-0.21%
Coppia monoreddito con figli	14.707.837	-592	-40	14.707.837	250.432	17.027	-0.24%
Coppia bireddito con figli	11.888.389	-490	-41	11.888.389	312.567	26.292	-0.16%
<b>Totale</b>	<b>43.270.029</b>	<b>-2.072</b>	<b>-48</b>	<b>43.270.029</b>	<b>931.841</b>	<b>21.535</b>	<b>-0.22%</b>

## 5. Impatto sulla finanza decentrata

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

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

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

## 7. Pro e contro

- Indubbiamente l'utilizzo dell'ISEE è in grado di modulare, in modo più aderente alla reale situazione reddituale e patrimoniale dei contribuenti l'entità della detrazione IMU per l'abitazione principale. Si deve evidenziare che attualmente

alcune delibere IMU fanno già riferimento all'ISEE per la determinazione dell'imposta dovuta per l'abitazione principale (ad esempio Alessandria per il 2012 ha previsto una riduzione dell'aliquota pari a 1 punto millesimale per i nuclei familiari con ISEE inferiore a 7.500 euro e Macerata, sempre per il 2012, ha stabilito l'aumento della detrazione di 50 euro per i soggetti passivi con ISEE inferiore o uguale a € 7.500 e di 25 euro per i soggetti passivi con ISEE compreso tra euro 7.500 e 9.000).

- Il collegamento dell'IMU all'ISEE giova anche per superare un delicato problema sociale e redistributivo, legato alla situazione di pensionato solo o in coppia senza figli, con redditi minimi e abitazione di proprietà: in questi casi, in assenza di una ulteriore detrazione legata alla condizione di basso tenore di vita, accade che il pensionato già in difficoltà per l'entità del suo reddito debba anche trovare le risorse per pagare l'IMU sulla casa in cui abita.
- Tuttavia, per quanto accennato, la riduzione dell'imposta per profili "redditali" modesti non viene del tutto centrata dall'utilizzo dell'ISEE, che è fortemente condizionato dai valori patrimoniali, confermando, per questa via, le eventuali distorsioni che si vogliono qui contrastare. In altre parole, un contribuente redditualmente povero che possiede l'abitazione in cui abita non verrebbe sempre individuato come tale da un ISEE che considera eccessivamente il valore della sua abitazione nel misurare il suo tenore potenziale di vita. Questo fenomeno potrebbe essere superato dall'utilizzo del solo "indicatore della situazione reddituale equivalente", individuabile all'interno del più articolato calcolo dell'ISEE.
- Si ricordano le criticità gestionali dell'intervento in esame appena illustrate nel precedente paragrafo relative alla notevole complessità amministrativa e all'aggravio degli adempimenti a carico del contribuente.

## **Ipotesi di intervento n. 3.4 - Esenzione selettiva dall'IMU per l'abitazione principale a favore dei soggetti in condizione di disagio economico, individuato attraverso l'ISEE.**

### **1. Premessa**

Diversi commentatori ed esperti hanno evidenziato come uno dei problemi più rilevanti dell'attuale profilo dell'imposta sull'abitazione principale sia quello della sostenibilità del prelievo per i proprietari di un'abitazione di residenza a basso reddito. Questo fenomeno presenta maggiori criticità per quei soggetti che posseggono abitazioni di valore (e dimensione) rilevante ma percepiscono un reddito basso (ad esempio i pensionati superstiti proprietari dell'abitazione).

### **2. Schema di intervento**

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

**Si distingue dalla precedente ipotesi di intervento in quanto in questo caso l'ISEE è utilizzato per individuare i soggetti "meno abbienti", per i quali viene annullata l'IMU sulla abitazione principale, e non per graduare il beneficio della detrazione maggiorata su tutta la scala dei livelli di ISEE.**

L'intervento volto a esentare i possessori in condizioni disagiate ha fatto riferimento ad una soglia ISEE attorno alla sua mediana, al di sopra della quale si trova il 50% della popolazione più agiata, a prescindere dal possesso o meno della abitazione principale.

Tale soglia è stata individuata in 18.000 euro del "nuovo" ISEE, calcolato in base alla bozza di DPCM di riforma.

### **3. Effetti di gettito di competenza**

Sulla base di questa soglia, abbastanza generosa e tale da comprendere nel beneficio il 50% della popolazione con situazione economica disagiata, la perdita di gettito IMU è pari a circa 560 milioni di euro e i beneficiari risultano i nuclei meno abbienti che, a normativa vigente, versano l'IMU sull'abitazione principale.

### **4. Profili redistributivi**

Rispetto all'intervento precedentemente illustrato di graduazione dello sgravio in base all'ISEE, questo intervento costerebbe meno e concentrerebbe i suoi benefici solo sui possessori di abitazione principale appartenenti al 50% di popolazione meno abbiente. Al superamento di tale soglia, il beneficio sarebbe interamente perso.

Come nella scheda 3.3, per ragioni di maggiore comparabilità tra le varie ipotesi di riforma sono considerati nelle tabelle che seguono i contribuenti potenziali IMU o IRPEF, compresi cioè i non possessori di abitazione principale o di immobili in generale, purché percettori di redditi assoggettabili all'IRPEF.

Lo sgravio in termini di incidenza sul reddito risulta più significativo per i quinti più poveri, come si osserva nella tabella seguente.

Quinti di reddito equivalente	Differenze di carico IMU			Reddito lordo			Incidenza Variazioni
	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	
Primo quinto	7.811.823	-135	-17	7.811.823	81.822	10.474	-0.17%
Secondo quinto	8.529.831	-148	-17	8.529.831	133.295	15.627	-0.11%
Terzo quinto	8.629.822	-154	-18	8.629.822	156.302	18.112	-0.10%
Quarto quinto	9.021.340	-96	-11	9.021.340	202.850	22.486	-0.05%
Quinto quinto	9.277.213	-29	-3	9.277.213	357.571	38.543	-0.01%
<b>Totale</b>	<b>43.270.029</b>	<b>-564</b>	<b>-13</b>	<b>43.270.029</b>	<b>931.841</b>	<b>21.535</b>	<b>-0.06%</b>

In termini di incidenza, il primo quinto ha benefici significativamente superiori agli altri, mentre i due quinti più benestanti sono quasi esclusi dallo sgravio.

Anche in questo caso sono le famiglie monoreddito a beneficiare mediamente di maggiori sgravi, in considerazione della capacità del reddito equivalente, come individuato dall'ISEE, di cogliere la tipologia di famiglie monoreddito a basso tenore di vita. La maggiore incidenza dello sgravio è osservabile nella tabella che segue.

Tipologia famiglia di fatto	Differenze di carico IMU			Reddito lordo			Incidenza Variazioni
	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	Frequenze	Ammontare (in mln di euro)	Val. Medio	
Single giovane o anziano	7.585.408	-110	-14	7.585.408	169.656	22.366	-0.06%
Coppia monoreddito senza figli	2.838.604	-63	-22	2.838.604	46.166	16.264	-0.14%
Coppia bireddito senza figli	6.249.790	-48	-8	6.249.790	153.020	24.484	-0.03%
Coppia monoreddito con figli	14.707.837	-226	-15	14.707.837	250.432	17.027	-0.09%
Coppia bireddito con figli	11.888.389	-118	-10	11.888.389	312.567	26.292	-0.04%
<b>Totale</b>	<b>43.270.029</b>	<b>-564</b>	<b>-13</b>	<b>43.270.029</b>	<b>931.841</b>	<b>21.535</b>	<b>-0.06%</b>

## 5. Impatto sulla finanza decentrata

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

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

- Questo intervento presenta gli stessi problemi amministrativi già evidenziati nella precedente ipotesi in relazione alla complessità amministrativa e all'aggravio degli adempimenti a carico del contribuente, anche se tali effetti sono attenuati dal più ristretto nucleo di soggetti a cui è rivolto l'intervento.
- Si frapporrebbe ad un'agevole applicazione della misura anche la previsione secondo la quale l'attuazione dell'intervento potrebbe essere demandata ai Comuni attraverso l'individuazione di un apposito fondo vincolato di limitata entità (circa 560 milioni di euro nell'ipotesi in esame) distribuito in ragione del livello medio della rendita catastale e della presenza di disagio economico-sociale, ma tale da garantire un equilibrato utilizzo dello strumento su tutto il territorio nazionale.
- Le principali criticità sarebbero legate alla necessità di ripartire le risorse tra i Comuni.

## 7. Pro e contro

- Questo tipo di intervento affronterebbe uno dei principali problemi dell'IMU relativa all'abitazione principale: la sostenibilità dell'imposta patrimoniale per i proprietari con basso tenore di vita (come individuato dal nuovo ISEE).
- Emerge una complicazione per i contribuenti e una difficoltà applicativa per quanto concerne le regolazioni contabili tra Stato e Comuni.

## Ipotesi di intervento n. 3.5 - Applicazione dei valori OMI per la determinazione della base imponibile IMU

### 1. Premessa

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

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

Si deve, tuttavia, osservare che l'attuazione del nuovo Catasto previsto dalla Delega fiscale - presentata ma non approvata nella scorsa legislatura e riproposta alla Camera il 31 maggio scorso (A.C. 1122) - necessiterebbe, comunque, di tempi lunghi, come enunciato dal Direttore dell'Agenzia delle Entrate nell'audizione al Senato della Repubblica VI Commissione Finanze e Tesoro, del 4 giugno 2013, concernente la tassazione degli immobili.

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

La normativa IMU e l'applicazione dei nuovi coefficienti uniformi per categorie catastali non rappresentano tuttavia una soluzione definitiva al problema della sperequazione tra tipologie di immobili e territori. Infatti, considerando ad esempio le abitazioni, l'innalzamento uniforme del moltiplicatore da 100 a 160 è fonte di ulteriori iniquità, dal momento che le procedure di aggiornamento delle rendite catastali, di cui all'art. 1, comma 335 della legge n. 311 del 2004 (Legge finanziaria per il 2005) hanno avuto scarsissima applicazione<sup>9</sup>. Si deve precisare, infatti, che solo 17 Comuni hanno attivato le disposizioni del predetto comma 335.

---

<sup>9</sup> Il richiamato art. 1, comma 335, della legge n. 311 del 2004 prevede, su richiesta del Comune e in collaborazione con l'Agenzia, il riclassamento di intere microzone dei territori comunali nelle quali il rapporto tra il valore medio di mercato e il corrispondente valore medio catastale si discosti significativamente dall'analogo rapporto relativo all'insieme delle microzone comunali, ovvero di singole unità immobiliari, nel caso in cui sia stata verificata la sussistenza di variazioni edilizie e di ristrutturazioni che comportano una modifica del loro classamento risultante al catasto.

## 2. Schema di intervento

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

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

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

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

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

- il primo (scenario A) rivaluta la base imponibile a valori di mercato, utilizzando i valori OMI (in luogo dei moltiplicatori pari a 160) per la rivalutazione delle rendite catastali delle **abitazioni principali e secondarie** delle persone fisiche e prevede contestualmente una rimodulazione delle aliquote dell'abitazione principale (con un alleggerimento del prelievo di 1,4 miliardi di euro complessivi rispetto al gettito IMU valutato ad aliquota di base) e delle altre abitazioni, lasciando invariato il sistema delle attuali detrazioni;
- il secondo (scenario B) rivaluta la base imponibile a valori di mercato, utilizzando i valori OMI (in luogo dei moltiplicatori pari a 160) per la rivalutazione delle rendite catastali delle sole abitazioni di proprietà delle persone fisiche e prevede contestualmente una rimodulazione delle aliquote **dell'abitazione principale e secondarie**, e delle detrazioni delle abitazioni principali (crescenti al crescere della classe demografica dei Comuni).

- il terzo (scenario C) prevede l'utilizzo della distanza media comunale dai valori di mercato delle basi imponibili per differenziare un aumento della detrazione per l'IMU sulle **abitazioni principali**, individuando classi di comuni con detrazione crescente al diminuire della distanza del valore medio imponibile dal valore medio di mercato.

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

### Scenario A

#### **3. Effetti di gettito di competenza**

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

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

- Per quanto riguarda le abitazioni diverse dall'abitazione principale, il valore OMI risulta di circa 1.700 miliardi di euro; applicando un'aliquota pari a **3,05** per mille si ottiene un'imposta equivalente al gettito IMU a legislazione vigente (5,3 miliardi di euro).
- Per quanto riguarda le abitazioni principali, il valore OMI corrispondente è pari a circa 4.020 miliardi di euro; applicando un'aliquota pari a **1,5** per mille e la stessa detrazione prevista dalla normativa vigente (detrazione di base pari a 200 euro maggiorata di 50 euro per ciascun figlio convivente di età non superiore a 26 anni, fino ad un massimo di 600 euro complessivi), si ottiene un gettito di **2 miliardi di euro** (alleggerendo al contempo il prelievo sulle abitazioni principali rispetto alla normativa vigente).

	IMU vigente su abitazione principale ad aliquota di base	Nuova imposta su abitazione principale con aliquota <u>dell'1,5 per mille applicata ai valori di mercato (OMI)</u> e nuova imposta su abitazioni diverse da quelle principali <u>con aliquota del 3,05 per mille applicata ai valori di mercato (OMI)</u>	Effetto di gettito
Abitazioni principali	3,4	2,0	-1,4
Abitazioni diverse da quella principale	5,28	5,28	0
Effetto di gettito complessivo	8,68	7,28	-1,4

*in miliardi di euro*

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

#### 4. Profili redistributivi

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

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

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

## Scenario B

### 5. Effetti di gettito di competenza

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

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

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

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

Analogamente a quanto presentato nello scenario A, per quanto riguarda le abitazioni diverse dall'abitazione principale, la base imponibile rivalutata a valori di mercato (valori OMI) risulta di circa 1.700 miliardi di euro; applicando un'aliquota pari a 3,05 per mille si ottiene un'imposta equivalente al gettito IMU a legislazione vigente (5,3 miliardi di euro).

	IMU vigente su abitazione principale ad aliquota di base	Nuova imposta su abitazione principale con aliquota del 2,4 per mille applicata ai valori di mercato (OMI) e nuova imposta su abitazioni diverse da quelle principali con aliquota del 3,05 per mille applicata ai valori di mercato (OMI)	Effetto di gettito
Abitazioni principali	3,4	3,1	-0,3
Abitazioni diverse da quella principale	5,3	5,3	0
Effetto di gettito complessivo	8,7	8,4	-0,3

*in miliardi di euro*

## 6. Profili redistributivi

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

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

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

## Scenario C

### 7. Effetti di gettito di competenza

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

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

Lo scenario prevede un gettito ad aliquota base pari a 1,1 miliardi di euro

Con la struttura di detrazioni crescenti sopra ipotizzata, la base imponibile rivalutata con i valori OMI e un'aliquota base, si otterrebbe un gettito di circa **1,1 miliardi** ed una perdita di gettito dell'IMU relativa alle abitazioni principali di circa **2,3 miliardi di euro**.

	IMU vigente su abitazione principale ad aliquota di base	Nuova imposta su abitazione principale con detrazione crescente al diminuire della distanza del valore medio imponibile dal valore medio di mercato (ad aliquota base)	Effetto di gettito
Abitazioni principali	3,4	1,1	-2,3

*in miliardi di euro*

### 8. Profili redistributivi

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

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

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

## 9. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

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

## 10. Pro e contro

- Dal punto di vista redistributivo l'impatto principale del ricorso ai valori OMI per le abitazioni potrebbe ridurre la sperequazione esistente tra i valori di mercato e i valori catastali tra territori e tra immobili di diverso valore che crea iniquità e disparità di trattamento. L'effetto redistributivo sarebbe sia verticale (beneficio per i più poveri, correlati a fabbricati siti nelle periferie), sia orizzontale (beneficio per i Comuni con valori catastali oggi più vicini a quelli di mercato).
- Gli scenari A e B (rivalutando le basi imponibili a valori di mercato) presentano maggiore complessità rispetto allo scenario C che, invece, utilizza la distanza media comunale dei valori di mercato dalle basi imponibili IMU solo per differenziare per classe di Comuni la detrazione per abitazione principale.
- Il ricorso ai valori OMI per la determinazione della base imponibile IMU avrebbe necessariamente carattere temporaneo, nelle more della revisione organica degli estimi catastali prevista dalla legge delega riproposta alla Camera il 31 maggio scorso.

- La valorizzazione delle rendite a valori di mercato in tempi brevi è tuttavia possibile solo per gli immobili residenziali, utilizzando le quotazioni di mercato delle transazioni rilevate dall'Agenzia delle Entrate (OMI) su base comunale, e di macrozona per i Comuni più grandi.
- Sebbene il ricorso ai valori OMI permetterebbe di superare, almeno temporaneamente, le distorsioni rappresentate dal ricorso all'attuale sistema di valori catastali, si devono, però, ricordare alcuni limiti che emergono dalla stessa lettura delle guide e note metodologiche che sono state diramate dall'Agenzia delle Entrate:
  - ✓ I valori in questione sono riferiti all'ordinarietà degli immobili e, in particolare, allo stato conservativo prevalente nella zona omogenea e l'utilizzo delle quotazioni OMI nell'ambito del processo estimale non può che condurre ad indicazioni di "valori di larga massima". Pertanto, le valutazioni OMI non sono suscettibili di sostituire la stima effettuata da un tecnico professionista, poiché, come afferma la stessa Agenzia, detta stima costituisce l'unico elaborato in grado di rappresentare e descrivere in maniera esaustiva e con piena efficacia l'immobile e di motivare il valore da attribuire al bene medesimo.
  - ✓ Le quotazioni OMI possono essere, in determinate circostanze, sospese, come, ad esempio, è accaduto in seguito agli eventi sismici del 20 e 29 maggio 2012 in Emilia Romagna e in alcune zone colpite dal sisma che ha interessato l'Abruzzo, il 6 aprile 2009.
  - ✓ Una riflessione merita la circostanza che i soggetti passivi dell'IMU sono, non solo il proprietario dell'immobile, ma anche il titolare di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sullo stesso e il concessionario di aree demaniali - mentre le elaborazioni OMI riguardano esclusivamente i valori medi di compravendita e di locazione di immobili ordinari. Pertanto, il ricorso ai valori OMI, nei casi in cui il soggetto passivo dell'IMU è il titolare di un diritto parziario (diverso dalla piena proprietà) sul bene immobile finirebbe per creare effetti distorsivi ancora più amplificati rispetto a quanto accade ora con l'utilizzo della rendita catastale, dal momento che detti valori sono diretta espressione del procedimento di determinazione del prezzo del bene in fase di vendita.
  - ✓ Come innanzi sottolineato, le criticità rappresentate potrebbero avere l'effetto di aumentare il contenzioso in merito al calcolo della base imponibile che risulterebbe da "valori di larga massima". I perimetri delle zone OMI, inoltre, non derivano da atti normativi ma sono stati definiti sulla base di regolamenti interni all'Agenzia.

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

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

#### 1. Premessa

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

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

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

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

Un'altra difformità di trattamento conseguente all'esclusione degli immobili non locati dall'IRPEF è la sottostima del reddito di riferimento per i decrementi delle detrazioni IRPEF per chi possiede immobili a disposizione: in tal modo, l'imposizione personale perde la capacità di osservare l'intero reddito ed attribuisce perciò maggiori detrazioni

(per tipo di reddito e per carichi familiari) a proprietari di immobili a disposizione rispetto ad altri contribuenti con l'intero reddito da lavoro o da immobili affittati.

## 2. Schema di intervento

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

Tale proposta è coerente con il modello *Comprehensive Income Tax*<sup>10</sup>. Un sistema fiscale neutrale dovrebbe essere strutturato in modo tale che il prelievo sul rendimento economico derivante dalla proprietà immobiliare rifletta i meccanismi che contraddistinguono l'imposizione sul rendimento del capitale e, nel caso dell'abitazione principale occupata dal proprietario, la base imponibile dell'imposta dovrebbe essere costituita dal rendimento economico figurativo al netto degli interessi passivi pagati sui mutui e dei costi di gestione, considerato che l'affitto figurativo dell'abitazione rappresenta di fatto una stima della capacità di consumare derivante dalla proprietà dell'abitazione.

Di seguito si riportano gli effetti di gettito di competenza e gli effetti distributivi su base familiare ipotizzando due scenari alternativi. Nello scenario A si ipotizza l'inclusione nell'IRPEF degli immobili non locati e la totale abrogazione della deducibilità ai fini IRPEF della rendita catastale delle abitazioni principali. Nello scenario B si ipotizza di includere nell'IRPEF il 20% della rendita catastale degli immobili non locati e di una quota pari all'80% della rendita catastale delle abitazioni principali.

Considerato che le stime di gettito sono distinte tra abitazioni principali ed immobili non locati, è possibile prevedere una riforma che sia un *mix* dei due scenari, ad esempio con inserimento in imponibile Irpef dell'80% della rendita catastale dell'abitazione principale e dell'intera rendita catastale di altri immobili non locati (tenuto conto che essa costituirebbe comunque una percentuale attorno al 10% della rendita di mercato).

---

<sup>10</sup> Secondo questo schema, il reddito-entrata soggetto a tassazione sarebbe rappresentato dalla somma di tutte le componenti di reddito che potrebbero essere consumate nel corso dell'arco vitale senza ridurre lo stock di ricchezza reale posseduto: in altri termini, il valore del consumo effettuato durante l'anno, più la variazione del valore della ricchezza posseduta. Dovrebbero perciò essere incluse nel reddito complessivo Irpef non solo tutte le componenti di reddito monetario, ma anche ogni altro rendimento del capitale posseduto che potrebbe incrementare la capacità di consumare: interessi attivi, dividendi, guadagni in conto capitale, tutti espressi in termini reali, cioè al netto dell'inflazione. Anche il rendimento derivante dall'abitazione di proprietà, espresso come l'affitto che si sarebbe dovuto pagare per l'uso dell'abitazione dovrebbe, in linea teorica, essere incluso nel reddito complessivo.

### Scenario A (completa imponibilità IRPEF)

#### 3. Effetti di gettito di competenza

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

- a. l'inclusione nell'IRPEF delle rendite catastali degli immobili non locati (in particolare, per quanto riguarda i fabbricati, le rendite individuate nella dichiarazione dei redditi dell'anno d'imposta 2010 con utilizzo 2, 6, 9, 10, 11, 12, 13, 15) comporti un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale di circa **1.964 milioni di euro**;
- b. la totale abrogazione della deducibilità ai fini IRPEF della rendita catastale delle abitazioni principali (senza considerare la contestuale perdita di gettito legata all'esenzione dall'IMU su tali abitazioni) comporti un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale pari a **+3.210 milioni di euro**, di cui **2.742 milioni di euro** relativi a soggetti che hanno presentato la dichiarazione dei redditi e **468 milioni di euro** relativi a soggetti che non l'hanno presentata.

#### 4. Profili redistributivi

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

Classi di reddito complessivo	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Variazioni
fino a 15.000	19.433.202	381.773	20	19.433.202	134.610.224	6.927	0,28%
da 15.000 a 28.000	14.557.786	512.439	35	14.557.786	301.475.288	20.709	0,17%
da 28.000 a 55.000	5.890.245	560.260	95	5.890.245	213.454.545	36.239	0,26%
da 55.000 a 75.000	799.353	165.851	207	799.353	50.886.127	63.659	0,33%
oltre 75.000	866.642	344.374	397	866.642	113.532.906	131.003	0,30%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>1.964.698</b>	<b>47</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,24%</b>

*Ammontare espresso in migliaia di euro*

(\*) variazione IRPEF + variazione addizionali comunale e regionale

Tipologia di reddito prevalente	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
Lavoro dipendente	20.089.212	486.716	24	20.089.212	438.433.747	21.824	0,11%
Pensione	14.226.852	737.967	52	14.226.852	242.607.416	17.053	0,30%
Lavoro non dipendente	4.277.873	315.071	74	4.277.873	105.986.309	24.775	0,30%
Altri redditi	2.953.290	424.944	144	2.953.290	26.931.619	9.119	1,58%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>1.964.698</b>	<b>47</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,24%</b>

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
Nord	20.517.069	1.005.846	49	20.517.069	442.587.277	21.572	0,23%
Centro	8.402.895	459.876	55	8.402.895	172.843.741	20.570	0,27%
Sud e Isole	12.627.264	498.975	40	12.627.264	198.528.073	15.722	0,25%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>1.964.698</b>	<b>47</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,24%</b>

Ammontare espresso in migliaia di euro

(\*) variazione IRPEF + variazione addizionali comunale e regionale

La misura comporterebbe una minore incidenza dell'imposta per la classe di reddito fra 15.000 euro e 28.000 euro (0,17%) e una maggiore incidenza per i redditi compresi fra 55.000 euro e 75.000 euro (0,33%). Con riferimento alla tipologia di reddito, la variazione dell'incidenza dell'imposta è piuttosto bassa per redditi da lavoro dipendente (0,11%) e per redditi da pensione (0,3%). La variazione dell'incidenza si distribuisce, invece, quasi uniformemente per area geografica.

Le tabelle seguenti riportano gli stessi effetti redistributivi relativi alla totale abrogazione della deducibilità ai fini IRPEF della rendita catastale delle abitazioni principali.

Classi di reddito complessivo	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
fino a 15.000	19.433.202	434.622	22	19.433.202	134.610.224	6.927	0,32%
da 15.000 a 28.000	14.557.786	977.384	67	14.557.786	301.475.288	20.709	0,32%
da 28.000 a 55.000	5.890.245	877.498	149	5.890.245	213.454.545	36.239	0,41%
da 55.000 a 75.000	799.353	176.496	221	799.353	50.886.127	63.659	0,35%
oltre 75.000	866.642	276.306	319	866.642	113.532.906	131.003	0,24%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>2.742.306</b>	<b>66</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,34%</b>

Ammontare espresso in migliaia di euro

(\*) variazione IRPEF + variazione addizionali comunale e regionale

	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Variazioni
Lavoro dipendente	20.089.212	1.156.833	58	20.089.212	438.433.747	21.824	0,26%
Pensione	14.226.852	1.086.712	76	14.226.852	242.607.416	17.053	0,45%
Lavoro non dipendente	4.277.873	275.945	65	4.277.873	105.986.309	24.775	0,26%
Altri redditi	2.953.290	222.816	75	2.953.290	26.931.619	9.119	0,83%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>2.742.306</b>	<b>66</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,34%</b>

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
Nord	20.517.069	1.470.590	72	20.517.069	442.587.277	21.572	0,33%
Centro	8.402.895	695.939	83	8.402.895	172.843.741	20.570	0,40%
Sud e Isole	12.627.264	575.777	46	12.627.264	198.528.073	15.722	0,29%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>2.742.306</b>	<b>66</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,34%</b>

Ammontare espresso in migliaia di euro

(\*) variazione IRPEF + variazione addizionali comunale e regionale

L'incidenza dell'imposta risulta minore per i contribuenti della classe di reddito oltre i 75.000 euro (0,24%) e maggiore incidenza per quelli i cui redditi sono compresi tra 28.000 euro e 55.000 euro (0,41%). Con riferimento alla tipologia di reddito, la variazione dell'incidenza dell'imposta è piuttosto bassa per i redditi da lavoro dipendente (0,26%) e per i redditi da lavoro non dipendente (0,26%). La variazione dell'incidenza è maggiore al Centro (0,40%) e minore al Sud e Isole (0,29%).

### Scenario B (parziale imponibilità IRPEF)

#### 5. Effetti di gettito di competenza

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

- L'inclusione nell'IRPEF del 20% della rendita catastale non maggiorata degli immobili non locati comporta un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale pari a **+379,4 milioni di euro**.
- L'inclusione ai fini IRPEF di una quota pari all'80% della rendita delle abitazioni principali comporta un recupero di gettito di competenza annua di IRPEF e relative addizionali comunale e regionale pari a **+2.560 milioni di euro**, di cui **2.186 milioni di euro** relativi a soggetti che hanno presentato la

dichiarazione dei redditi e **374 milioni di euro** relativi a soggetti che non l'hanno presentata.

## 6. Profili redistributivi

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

Classi di reddito complessivo	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
fino a 15.000	19.433.202	84.241	4	19.433.202	134.610.224	6.927	0,06%
da 15.000 a 28.000	14.557.786	105.439	7	14.557.786	301.475.288	20.709	0,03%
da 28.000 a 55.000	5.890.245	106.216	18	5.890.245	213.454.545	36.239	0,05%
da 55.000 a 75.000	799.353	29.043	36	799.353	50.886.127	63.659	0,06%
oltre 75.000	866.642	54.445	63	866.642	113.532.906	131.003	0,05%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>379.384</b>	<b>9</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,05%</b>

Tipologia di reddito prevalente	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
Lavoro dipendente	20.089.212	96.485	5	20.089.212	438.433.747	21.824	0,02%
Pensione	14.226.852	142.713	10	14.226.852	242.607.416	17.053	0,06%
Lavoro non dipendente	4.277.873	61.481	14	4.277.873	105.986.309	24.775	0,06%
Altri redditi	2.953.290	78.704	27	2.953.290	26.931.619	9.119	0,29%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>379.384</b>	<b>9</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,05%</b>

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
Nord	20.517.069	194.426	9	20.517.069	442.587.277	21.572	0,04%
Centro	8.402.895	89.027	11	8.402.895	172.843.741	20.570	0,05%
Sud e Isole	12.627.264	95.931	8	12.627.264	198.528.073	15.722	0,05%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>379.384</b>	<b>9</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,05%</b>

Ammontare espresso in migliaia di euro

(\*) variazione IRPEF + variazione addizionali locali

La misura comporterebbe una variazione dell'incidenza dell'imposta decisamente minore e analogamente distribuita rispetto alle ipotesi previste nello scenario A.

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

Classi di reddito complessivo	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
fino a 15.000	19.433.202	342.655	18	19.433.202	134.610.224	6.927	0,25%
da 15.000 a 28.000	14.557.786	781.163	54	14.557.786	301.475.288	20.709	0,26%
da 28.000 a 55.000	5.890.245	700.304	119	5.890.245	213.454.545	36.239	0,33%
da 55.000 a 75.000	799.353	141.123	177	799.353	50.886.127	63.659	0,28%
oltre 75.000	866.642	220.835	255	866.642	113.532.906	131.003	0,19%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>2.186.080</b>	<b>53</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,27%</b>

Tipologia di reddito prevalente	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
Lavoro dipendente	20.089.212	923.463	46	20.089.212	438.433.747	21.824	0,21%
Pensione	14.226.852	865.875	61	14.226.852	242.607.416	17.053	0,36%
Lavoro non dipendente	4.277.873	220.699	52	4.277.873	105.986.309	24.775	0,21%
Altri redditi	2.953.290	176.043	60	2.953.290	26.931.619	9.119	0,65%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>2.186.080</b>	<b>53</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,27%</b>

Area Geografica	Variazione di gettito Irpef (*)			Reddito lordo onnicomprensivo			Incidenza Variazioni
	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	Frequenza	Ammontare	Val. medio (euro)	
Nord	20.517.069	1.173.154	57	20.517.069	442.587.277	21.572	0,27%
Centro	8.402.895	554.154	66	8.402.895	172.843.741	20.570	0,32%
Sud e Isole	12.627.264	458.771	36	12.627.264	198.528.073	15.722	0,23%
<b>Totale</b>	<b>41.547.228</b>	<b>2.186.080</b>	<b>53</b>	<b>41.547.228</b>	<b>813.959.091</b>	<b>19.591</b>	<b>0,27%</b>

Ammontare espresso in migliaia di euro

(\*) variazione IRPEF + variazione addizionali locali

L'incidenza dell'imposta risulta minore per i contribuenti i cui redditi superano i 75.000 euro (0,19%) e maggiore per quelli i cui redditi sono compresi fra 28.000 euro e 55.000 euro (0,33%). Con riferimento alla tipologia di reddito, la variazione dell'incidenza dell'imposta è piuttosto bassa per i redditi da lavoro dipendente (0,21%) e per i redditi

da lavoro non dipendente (0,21%). La variazione dell'incidenza è maggiore al Centro (0,32%) e minore al Sud e Isole (0,23%).

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

- Non si rinvencono particolari profili di criticità. Si tratterebbe in sostanza di un ritorno al sistema già in vigore per l'IRPEF che prevedeva, per quanto riguarda gli immobili non locati la loro imponibilità sino al 2012, e, relativamente all'abitazione principale, una deduzione parziale, fino all'anno 2000 e, successivamente, la deduzione fino all'ammontare della rendita catastale dell'immobile.

## 8. Pro e contro

- L'intervento proposto di inclusione nell'IRPEF delle rendite catastali delle abitazioni tenute a disposizione avrebbe il pregio di risolvere l'asimmetria di trattamento tra abitazioni tenute a disposizione e abitazioni locate. L'attuale asimmetria non trova giustificazione dal punto di vista equitativo, né tributario, né economico. I possessori di immobili locati sono soggetti a due forme di prelievo, una sul reddito (l'IRPEF o in alternativa e su opzione la cedolare secca) e una sul patrimonio, mentre i possessori di abitazioni a disposizione sono soggetti solo all'IMU (sempre ad aliquota del 7,6 per mille), senza essere soggetti ad imposte sul reddito. Va, peraltro, ricordato che per coloro che locano gli immobili l'attuale normativa disincentiva l'offerta di abitazioni in affitto e incentiva la convenienza ad affittare nel mercato irregolare.
- Inoltre, in linea teorica, la totale esclusione del reddito figurativo degli immobili non locati dal reddito complessivo IRPEF rappresenta una fonte di inefficienza nella allocazione delle risorse e di iniquità nell'ordinamento tributario:
  - ✓ induce un investimento in abitazioni superiore a quello ottimale (in assenza di imposte). Un contribuente che investa in titoli di stato o azioni dovrebbe pagare un'imposta (quasi sempre sostitutiva nel nostro ordinamento), mentre se decide di investire nell'acquisto della propria abitazione non è sottoposto a tassazione sul rendimento che trae dal bene, con la conseguenza di un sovrainvestimento in abitazioni e di una subottimale allocazione di risorse dall'investimento in capitale produttivo.
  - ✓ viola l'equità orizzontale perché, a parità di reddito complessivo, chi investe in azioni od obbligazioni deve pagare un'imposta, a differenza di chi investe nella propria casa.
  - ✓ viola sotto un altro aspetto l'equità orizzontale dal momento che sottostima il reddito di chi possiede immobili a disposizione e, per questa via, attribuisce

maggiori detrazioni per tipo di reddito e per carichi familiari a proprietari che presentano maggiori livelli di patrimonio immobiliare tenuto a disposizione a parità di livelli di reddito personale.

- Solo due Paesi EU (Paesi Bassi e Lussemburgo) tassano l'abitazione principale all'interno dei sistemi di imposizione sui redditi (con rendimenti figurativi normalmente molto al di sotto dei valori mercato). Peraltro, i paesi della UE tassano gli immobili nell'ambito delle imposte locali, in particolare attraverso imposte ricorrenti che sono prelevate anche sull'abitazione principale. La reintroduzione dell'IMU sull'abitazione principale ha quindi allineato il sistema fiscale italiano a quello degli altri paesi europei, consentendo di superare l'anomalia italiana del prelievo immobiliare.
- L'inclusione nell'IRPEF delle rendite catastali degli immobili non locati e l'eliminazione della deducibilità di quelle dell'abitazione principale potrebbe migliorare complessivamente la progressività dell'IRPEF, che risulta oggi meno incisiva, per effetto della graduale sottrazione di base imponibile al prelievo personale.
- Occorre, però, sottolineare che l'attuazione della proposta in esame comporta un aggravio della pressione fiscale se non si procede ad una rivisitazione complessiva delle aliquote delle imposte coinvolte.

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

### 1. Schema di intervento

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

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

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

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

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

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

## 2. Effetti di gettito

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

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

La perdita di gettito per lo Stato, nell'ipotesi di piena rimborsabilità dell'IMU, sarebbe di circa **3,4 miliardi di euro (ad aliquota e detrazioni di base)**.

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

## 3. Profili redistributivi

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

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

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

## 4. Profili amministrativi

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

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

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

## 5. Pro e contro

- Il mantenimento del gettito IMU sull'abitazione principale a favore dei Comuni sarebbe coerente con i principi di sussidiarietà ed autonomia tributaria propri del federalismo fiscale ed eviterebbe le complesse operazioni di trasferimento compensativo, nel caso di esenzione dell'IMU sulle abitazioni principali. Inoltre, non risulterebbe attenuato il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale – che è un requisito fondamentale per l'efficienza di un assetto decentrato.
- Una criticità si riscontra nel caso in cui la detraibilità dell'IMU dall'IRPEF fosse consentita non ad aliquota e detrazione di base. L'intervento non sarebbe 'compatibile con gli incentivi' alla responsabilizzazione degli enti locali e all'accountability: si verificherebbe un incentivo perverso per gli amministratori ad aumentare il prelievo sulle abitazioni principali ai livelli massimi, considerato che il diritto al rimborso dell'IMU sarebbe interamente a carico dello Stato.
- Un'ulteriore criticità è rappresentata dalla complessità amministrativa e dai maggiori oneri di adempimento per i cittadini e per le strutture dell'Amministrazione (gestione dei rimborsi in caso di IRPEF non capiente e di rimborsabilità piena della quota eccedente ed esercizio dell'attività di controllo).
- Si deve sottolineare che per il contribuente l'intervento costituirebbe di fatto un prestito forzoso infruttifero, cioè un'anticipazione al Comune di un'imposta che sarebbe rimborsata dallo Stato l'anno successivo.

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

### **1. Premessa**

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

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

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

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

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

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

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

## 2. Schema di intervento

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

Contestualmente viene eliminata la maggiorazione TARES.

## 3. Effetti di gettito

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

## 4. Profili distributivi

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

Nella Tabella seguente viene riportata la distribuzione per quinti di reddito complessivo ai fini IRPEF del reddito dei contribuenti non proprietari e un confronto con la platea dei contribuenti (proprietari e non). È evidente una maggiore concentrazione nella coda inferiore della distribuzione dei non proprietari<sup>11</sup>: infatti, i non proprietari appartenenti ai primi tre quinti di reddito complessivo (i più poveri) detengono circa il 30% del reddito complessivo di ciascun quinto; per i non proprietari dei due quinti più ricchi, tale percentuale si riduce rispettivamente al 19% e al 10%.

Quinti di reddito	Reddito Complessivo Contribuenti <u>Non</u> <u>Proprietari</u> (mld di euro)	Reddito Complessivo (mld di euro)	% Reddito Complessivo <u>dei</u> <u>contribuenti non</u> <u>proprietari sul</u> <u>totale*</u>	% Numero di <u>contribuenti</u> <u>non proprietari</u> <u>sul totale*</u>
Primo quinto	7,02	21,93	32,03%	29,14%
Secondo quinto	18,88	69,78	27,05%	27,00%
Terzo quinto	36,01	125,90	28,60%	28,49%
Quarto quinto	34,06	180,33	18,89%	19,25%
Quinto quinto	38,97	381,98	10,20%	11,53%
<b>Totale</b>	134,94	779,91		

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

Di seguito vengono presentate tre simulazioni:

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

<sup>11</sup> Dai dati del Censimento generale della popolazione avvenuto nel 2001 ed elaborati dall'Istat risultano locate in affitto ed in subaffitto circa **4,3 milioni** di abitazioni. La media dei componenti di una famiglia dai dati ISTAT 2009 è pari a 2,41: circa 10,4 milioni di soggetti risiedono in abitazioni in affitto e in subaffitto. Tra questi, i soggetti che possiedono redditi risultano pari a 8,6 milioni (il 45,1% sono lavoratori dipendenti, il 21,8% sono pensionati, il 9,9% sono lavoratori autonomi e il restante 23,2% possiede in prevalenza altre fonti di reddito). Dal *matching* puntuale dei dati delle dichiarazioni dei redditi con l'archivio degli atti del registro che include lo stock dei contratti in essere dal 2009, gli inquilini in affitto o in subaffitto risultano pari a 5,4 milioni. Va però osservato che il dato si discosta da quello sopra riportato in quanto sono rilevabili solo gli atti depositati al registro a partire dal 2009, dunque non sono compresi nella rilevazione tutti quegli atti con durata pluriennale, già in essere e depositati prima del 2009. Inoltre si ricorda che non è possibile rilevare mediante *matching* puntuale i soggetti che non possiedono redditi, e dunque non presentano dichiarazione, ma che comunque risiedono in affitto.

usufrutto, uso, abitazione e superficie, il cui reddito complessivo degli occupanti è compreso tra i 15.001 e i 28.000 euro annui), e con aliquota del **2,5 per mille** (gettito obiettivo: **4,3 miliardi circa**).

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

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

Quinti di reddito equivalente**	<i>Service tax senza correttivi (aliquota del 1,9 per mille)</i>				<i>Service tax con correttivi (con aliquota del 2,5 per mille)</i>				<i>Service tax con esenzione per reddito complessivo equivalente minore di 6.500 euro (con aliquota del 2,2 per mille)</i>			
	Tot. Famiglie		Famiglie Locatarie		Tot. Famiglie		Famiglie Locatarie		Tot. Famiglie		Famiglie Locatarie	
	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*	Media	Gettito Totale*
Primo quinto	124	625	122	177	7	37	4	5	21	106	18	26
Secondo quinto	140	702	130	148	98	489	58	66	162	813	151	171
Terzo quinto	159	797	136	121	178	892	102	91	184	923	158	140
Quarto quinto	181	911	146	86	235	1.178	158	93	210	1.055	169	99
Quinto quinto	255	1.282	186	59	336	1.686	243	77	296	1.484	215	68
<b>Totale</b>	<b>172</b>	<b>4.317</b>	<b>135</b>	<b>590</b>	<b>171</b>	<b>4.283</b>	<b>76</b>	<b>332</b>	<b>175</b>	<b>4.381</b>	<b>115</b>	<b>505</b>

\* milioni di euro

\*\* Calcolati utilizzando la scala di equivalenza OCSE modificata

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

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

indivisibili sarebbe, invece, commisurata alla rendita catastale. E' indubbio che così facendo, si introdurrebbe una complicazione di calcolo delle due componenti. A questo proposito, si deve riflettere sulla circostanza che normalmente, per la TARSU e la TIA e cioè i tributi sostituiti dalla TARES, i contribuenti ricevevano i modelli di pagamento precompilati dal Comune; con l'applicazione del nuovo tributo si vedrebbero, invece, costretti a calcolare autonomamente la parte della TARES relativa ai servizi indivisibili.

- Sarebbe, comunque, importante mantenere la tracciabilità della TARES che oggi è garantita attraverso l'utilizzo del modello F24 o del bollettino di conto corrente postale, compatibile con il predetto strumento e che, quindi, il gettito relativo a tale tributo è immediatamente tracciabile. La disciplina della TARES prevede, invece, che, a decorrere dall'anno 2014, il versamento del tributo può essere effettuato attraverso le altre modalità di pagamento offerte dai servizi elettronici di incasso e di pagamento interbancari. Ciò comporta che la parte del gettito relativa alla componente della TARES sui servizi indivisibili non potrebbe essere più monitorata.
- Un aspetto suscettibile di essere valutato è quello di consentire ai Comuni di scegliere tra due diversi criteri di determinazione della base imponibile, vale a dire la superficie dell'immobile oppure la rendita catastale.

## 6. Pro e contro

- La maggiore criticità dell'intervento consiste nella circostanza che la previsione dell'esenzione dall'IMU per l'abitazione principale in realtà viene aggirata attraverso l'introduzione della *service tax*.
- Con l'introduzione di una *service tax*, il presupposto del tributo si sposta dal possesso all'uso dell'immobile. Sebbene l'incidenza delle abitazioni di proprietà occupate da residenti sia in Italia molto elevata (il 72,4% nel 2011, secondo i dati dell'Annuario statistico dell'Istat 2012), nel caso di immobili locati l'imposta - a carico dell'inquilino - potrebbe necessitare di 'correttivi' per compensare gli effetti redistributivi indesiderati in considerazione anche del fatto che:
  - gli aumenti di valore degli immobili prodotti dai servizi locali sono a beneficio dei proprietari e non degli inquilini;
  - gli inquilini, come fruitori dei servizi locali, possono presentare caratteristiche assai diverse (es: locazioni brevi di studenti e lavoratori temporanei).
- A differenza di quanto previsto dall'attuale art. 14 del D. L. n. 201 del 2011 in materia di TARES, i soggetti che utilizzano l'immobile a titolo di locazione sarebbero inoltre tenuti a effettuare il calcolo della *service tax* sulla base di elementi che non sono nella loro immediata disponibilità, vale a dire la rendita catastale.

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

### 1. Schema di intervento

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

La deducibilità dal reddito di impresa dell'IMU permetterebbe di alleggerire il carico fiscale che grava attualmente sulle imprese e di aderire ad una richiesta da sempre avanzata dal settore imprenditoriale anche durante il periodo di vigenza dell'ICI. Inoltre, l'introduzione della deducibilità dell'IMU ai fini della del reddito di impresa consentirebbe di superare le eventuali censure di incostituzionalità del regime di indeducibilità attualmente previsto.

### 2. Effetti di gettito di competenza

La stima degli effetti è stata realizzata utilizzando i dati dichiarati in Unico 2012 da parte delle società di capitali, società di persone e enti non commerciali, individuando il reddito/perdita di specie per ogni singola società/ente. Dai dati dei versamenti F24 è stata rilevata l'IMU versata da soggetti non persone fisiche (Società di capitali, società di persone ed enti non commerciali); l'IMU versata per immobili, terreni ed aree edificabili è stata resa deducibile dal reddito imponibile dichiarato. Dall'analisi dei dati risulta una IMU totale (immobili, terreni ed aree) potenzialmente deducibile, relativa ai contribuenti in esame, per 7 miliardi di euro, di cui circa 4,6 capienti nel reddito imponibile e 2,4 incapienti, con una conseguente perdita di gettito stimata in circa **1,25 miliardi di euro**<sup>12</sup> relativi a circa **432.000 contribuenti**.

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

*milioni di euro*

<sup>12</sup> Questa stima non considera le ditte individuali e le persone fisiche esercenti arti e professioni.

### 3. Profili redistributivi

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

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

- L'intervento non presenta particolari profili di criticità.

### 5. Pro e contro

- L'introduzione della deducibilità dell'IMU ai fini della del reddito di impresa è suscettibile di assumere una valenza di livello costituzionale consentendo di superare le eventuali censure di incostituzionalità del regime di indeducibilità attualmente previsto.
- E' stato sollevato in ambito COPAFF che la semplice deducibilità dell'IMU ai fini IRPEF e IRES non darebbe, tuttavia, alcun beneficio alle imprese in maggiore stato di sofferenza o già in perdita, in una fase congiunturale negativa, che richiederebbe l'attuazione di misure anticicliche efficaci. Questi soggetti non potrebbero, infatti, usufruire di tale vantaggio fiscale.
- Si deve, però, sottolineare che la misura in esame, oltre a essere espressamente prevista dal D. L. n. 54 del 2013, come innanzi riportato, costituisce da sempre una richiesta avanzata dal settore interessato, anche durante il periodo di vigenza dell'ICI.

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

### 1. Schema di intervento

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

- soppresso la riserva allo Stato della quota di imposta di cui al comma 11 dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011;
- riservato allo Stato il gettito dell'IMU, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011. Occorre, però, precisare che ai fabbricati rurali ad uso strumentale all'attività agricola classificati nel gruppo catastale D continua ad applicarsi l'aliquota dello 0,2 per cento;
- stabilito che i Comuni possono aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76 per cento per gli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D.
- L'intervento prevede di eliminare tale riserva e attribuisce il gettito complessivo dell'IMU ai Comuni.

### 2. Effetti di gettito di competenza

L'eliminazione della riserva allo Stato del gettito IMU, derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76 per cento, prevista dal comma 6, primo periodo, dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011, determina una perdita di gettito per l'Erario di circa **4,66 miliardi** di euro.

### 3. Profili redistributivi

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

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

% Incidenza della base imponibile fabbricati D sul totale fabbricati	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	IMU fabbricati gruppo D
0	6	2.394					6	2.394
<= 10	310	7.607.365	135	3.448.602	352	8.063.415	797	19.119.382
<= 20	576	188.729.338	313	97.396.416	656	164.546.542	1.545	450.672.296
<= 30	756	650.544.670	311	501.049.258	580	204.911.580	1.647	1.356.505.508
<= 40	984	776.200.334	286	142.661.503	311	134.817.081	1.581	1.053.678.918
<= 50	831	564.474.233	152	104.140.517	162	100.190.597	1.145	768.805.348
<= 60	629	424.124.225	67	60.609.404	96	51.489.508	792	536.223.137
<= 70	285	191.983.315	24	33.392.637	55	35.114.820	364	260.490.771
<= 80	119	82.785.947	8	6.033.583	30	31.110.666	157	119.930.196
<=90	34	39.334.332	4	21.811.615	8	13.063.055	46	74.209.002
> 90	9	9.794.131	1	238.796	2	16.330.120	12	26.363.047
<b>Totale</b>	<b>4.539</b>	<b>2.935.580.284</b>	<b>1.301</b>	<b>970.782.331</b>	<b>2.252</b>	<b>759.637.384</b>	<b>8.092</b>	<b>4.666.000.000</b>

(importi in euro)

% Incidenza della base imponibile fabbricati D sul totale fabbricati	Nord		Centro		Sud		Totale	
	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D	Numero di comuni	% IMU fabbricati gruppo D
0	6	0,0%		-		0,0%	6	0,0%
<= 10	310	0,3%	135	0,4%	352	1,1%	797	0,4%
<= 20	576	6,4%	313	10,0%	656	21,7%	1.545	9,7%
<= 30	756	22,2%	311	51,6%	580	27,0%	1.647	29,1%
<= 40	984	26,4%	286	14,7%	311	17,7%	1.581	22,6%
<= 50	831	19,2%	152	10,7%	162	13,2%	1.145	16,5%
<= 60	629	14,4%	67	6,2%	96	6,8%	792	11,5%
<= 70	285	6,5%	24	3,4%	55	4,6%	364	5,6%
<= 80	119	2,8%	8	0,6%	30	4,1%	157	2,6%
<=90	34	1,3%	4	2,2%	8	1,7%	46	1,6%
> 90	9	0,3%	1	0,0%	2	2,1%	12	0,6%
<b>Totale</b>	<b>4.539</b>	<b>63%</b>	<b>1.301</b>	<b>21%</b>	<b>2252</b>	<b>16%</b>	<b>8.092</b>	<b>100%</b>

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

- L'intervento non presenta particolari profili di criticità.

#### 5. Pro e contro

- La proposta, coerentemente con lo spirito di un'imposta che è di indubbia derivazione comunale, ha il pregio di restituire l'intero gettito dell'IMU ai Comuni, evitando problemi di riequilibrio connessi al funzionamento del Fondo di solidarietà comunale, dal momento che gli immobili appartenenti al gruppo catastale D non sono distribuiti uniformemente su tutto il territorio nazionale.
- I Comuni avrebbero un margine più ampio di manovrabilità delle aliquote che potrebbe indurli a ridurre la pressione fiscale sui propri contribuenti.

- La potestà comunale di intervenire sul livello di tassazione degli immobili delle imprese potrebbe, tuttavia, generare fenomeni di competizione fiscale, dannosi per i Comuni, finalizzati ad attirare imprese ed investimenti sul proprio territorio. Un simile comportamento determinerebbe, nel medio periodo, aliquote di equilibrio molto basse (la cosiddetta *race to the bottom*).
- Va, tuttavia, rilevato che la Legge di Stabilità per l'anno 2013 ha riservato allo Stato il gettito degli immobili ad uso produttivo (gruppo catastale D) per rendere il sistema fiscale immobiliare più efficiente, attenuando i possibili effetti distorsivi sull'allocazione del capitale. Si tratta, in effetti, di avvicinare il modello di imposizione immobiliare italiano al sistema britannico che prevede una distinzione tra immobili residenziali e immobili delle imprese: i livelli decentrati di Governo possono intervenire sulla tassazione degli immobili residenziali, anche nell'ottica di incrementare la trasparenza e *l'accountability* degli amministratori locali, mentre resta di esclusiva competenza del Governo centrale la tassazione degli immobili ad uso produttivo.
- La perdita di gettito da parte dello Stato dovrebbe essere neutralizzata con un'altra manovra compensativa. A questo proposito si veda l'ipotesi di intervento relativa all'eliminazione dell'addizionale comunale all'IRPEF.

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

### 1. Schema di intervento

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

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

### 2. Effetti di gettito di competenza

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

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

### 3. Problemi amministrativi

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

### 4. Pro e contro

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

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

### 1. Schema di intervento

Un'ipotesi di intervento alternativa è quella di utilizzare le eventuali risorse aggiuntive a copertura **(a mero titolo di ipotesi di lavoro e senza alcun pregiudizio per le puntuali verifiche che occorrerà compiere entro la fine del mese di agosto, si è qui ipotizzato che le risorse aggiuntive da destinare al riordino della tassazione immobiliare si ragguagliano a 2 miliardi)** per allentare i vincoli finanziari dei Comuni, lasciando a questi ultimi la possibilità, nell'esercizio della propria autonomia tributaria, di ridurre il prelievo IMU per l'abitazione principale e relative pertinenze fino all'azzeramento dell'imposta, attraverso la riduzione dell'aliquota di base pari a 0,4%.

L'intervento sarebbe attuato attribuendo ai Comuni nuove risorse destinate ad alimentare il fondo di solidarietà comunale e, contestualmente, prevedendo per gli stessi enti la facoltà di ridurre l'aliquota di base fino ad azzerarla<sup>13</sup>. In sostanza, si consentirebbe ai Comuni di escludere l'applicazione dell'IMU sull'abitazione principale attraverso il semplice azzeramento dell'aliquota di base, anziché mediante l'elevazione dell'importo della detrazione, fino a concorrenza dell'imposta dovuta, come è, invece, attualmente previsto dal comma 10 dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011<sup>14</sup>.

Si deve ricordare che già nel 2012 i Comuni hanno utilizzato i margini di manovra previsti dalla legislazione vigente a loro disposizione in relazione all'abitazione principale. Da ciò è scaturita un'ampia variabilità nelle scelte effettuate dai Comuni sull'imposizione in questione e, infatti, circa 1000 Comuni hanno azzerato l'imposta sulla abitazione principale con l'aumento della detrazione o con la riduzione dell'aliquota.

**Il senso dell'operazione è che, nel caso in cui il perimetro finanziario dell'intervento sia minore di 4 miliardi, questo è l'unico scenario in cui la prospettiva della totale esenzione dell'abitazione principale resta in piedi.**

Questa ipotesi di intervento potrebbe utilmente abbracciare anche elementi desunti dalle precedenti ipotesi. Si potrebbe infatti:

- **accrescere l'autonomia finanziaria dei Comuni, potenziando i margini di discrezionalità sul fronte della TARES, dando loro la possibilità di introdurre una *service tax* per la copertura dei servizi indivisibili** (in ipotesi, fino a un massimo di gettito potenziale dell'ordine di 2 miliardi di euro). Questa maggiore

<sup>13</sup> A legislazione vigente, invece, il comma 7 dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011 stabilisce che i Comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, l'aliquota prevista per l'abitazione principale, pari allo 0,4%, solo sino a 0,2 punti percentuali.

<sup>14</sup> Il comma 10 dell'art. 13 del D. L. n. 201 del 2011 prevede che i Comuni *“possono disporre l'elevazione dell'importo della detrazione, fino a concorrenza dell'imposta dovuta, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio. In tal caso il comune che ha adottato detta deliberazione non può stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari tenute a disposizione”*.

autonomia darebbe ulteriore spazio finanziario ai Comuni e consentirebbe, in linea di principio, la riduzione dell'IMU sull'abitazione principale fino al suo azzeramento.

- **reintrodurre la tassazione del reddito figurativo delle abitazioni sfitte in IRPEF e utilizzare il gettito per coprire la deducibilità (almeno parziale) dell'IMU dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo.** E' noto, infatti, che, con il passaggio dall'ICI all'IMU, gli immobili di proprietà delle imprese hanno subito un incremento di prelievo, dovuto sia all'aumento delle aliquote e dei moltiplicatori applicati alle rendite catastali, sia alla circostanza che l'IMU non ha sostituito le imposte sui redditi che gravano sugli immobili ad uso produttivo (mentre ha sostituito il prelievo IRPEF sui redditi di tutti gli altri immobili non locati). **L'art. 1 del D. L. n. 54 del 2013 nel prospettare una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare fa riferimento, tra l'altro, alla deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per attività produttive ai fini della determinazione del reddito di impresa.** Rispetto alla riduzione delle aliquote applicabili all'IMU, questo intervento sarebbe in linea con quanto avviene nei principali Paesi europei e, inoltre, **consentirebbe di superare i problemi di incostituzionalità che l'indeducibilità attualmente prevista può porre sul piano della capacità contributiva.** In particolare si potrebbe prevedere la deducibilità, almeno parziale, dell'IMU dall'IRES e dall'IRPEF eventualmente estendendola anche all'IRAP (a titolo di esempio, la deducibilità al 50 per cento comporterebbe un onere di circa 850 milioni a regime).

In questo modo la proposta si configurerebbe come un intervento più complessivo dei due precedenti, contenendo oltre alla possibilità di consistenti riduzioni dell'IMU sulle abitazioni principali, anche elementi importanti di revisione della tassazione immobiliare: l'istituzione della *service tax*, l'introduzione della deducibilità dell'IMU dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo e di un disincentivo agli immobili sfitti.

L'intervento sarebbe efficiente dal punto di vista economico, in quanto rispetterebbe i principi di autonomia e responsabilità dei Comuni. L'esenzione totale dall'IMU per l'abitazione principale, stabilita con norma statale, ridurrebbe la responsabilizzazione (*accountability*) degli amministratori locali, di conseguenza indebolendo il controllo democratico sulle loro scelte che è esercitato dai cittadini contribuenti, fruitori dei servizi locali e al contempo elettori.

Verrebbe altresì demandata all'autonoma scelta dei comuni l'eventuale istituzione della *service tax* sui servizi indivisibili, con possibilità di graduare il livello di prelievo in funzione della riduzione dell'IMU, fino all'eventuale abolizione dell'IMU sull'abitazione principale. L'autonomia lasciata ai Comuni potrebbe essere in parte temperata disponendo, ad esempio, la riduzione dell'aliquota standard per l'IMU sulle abitazioni principali o l'aumento delle relative detrazioni.

La deducibilità dell'IMU sugli immobili strumentali dal reddito d'impresa e di lavoro autonomo e la tassazione in Irpef delle rendite degli immobili residenziali sfitti riguarderebbero esclusivamente la fiscalità dello Stato, senza interferenze con l'imposizione comunale.

## 2. Aspetti amministrativi per il contribuente e per l'Amministrazione

Non si pongono problemi rilevanti. L'intervento in esame richiede, al pari di tutte gli altri ipotizzati, un potenziamento della dotazione del fondo di solidarietà comunale e l'individuazione di opportuni criteri di ripartizione tra gli enti interessati. Le opzioni possibili sono:

- il ricorso ai fabbisogni standard, di prossima definizione ed emanazione entro la fine del 2013 (di cui alla legge n. 42 del 2009) e alla capacità fiscale.
- il riferimento alla distribuzione del gettito IMU sull'abitazione principale, relativo all'anno 2012, calcolato ad aliquota di base.

Per i contribuenti, si rimanda alle schede sulle precedenti ipotesi di intervento. Comunque, gli adempimenti non sarebbero complessi, inserendosi nell'alveo di adempimenti già ora previsti.

## 9. Ipotesi di intervento n. 9 – Abolizione della prima rata dei versamenti IMU sospesi ai sensi del D.L. n. 54 del 2013

### 1. Schema di intervento

Si ipotizza l'abolizione del pagamento della prima rata IMU per le tipologie di immobili coinvolte nel provvedimento di sospensione delineato dal D.L. n. 54 del 2013.

### 2. Effetti di gettito di competenza

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

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

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

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

*in milioni di euro*

### **3. Impatto sulla finanza decentrata**

L'abolizione della prima rata IMU comporta una perdita di gettito che si riflette interamente in una riduzione delle entrate comunali.

Il meccanismo più semplice per attuare una compensazione è quello di assegnare agli enti la metà del gettito riscosso nel 2012, come risulta dai versamenti F24 a livello comunale dello scorso anno. Questo meccanismo di compensazione eviterebbe comportamenti opportunistici da parte di Comuni che potrebbero aver aumentato l'aliquota solo in previsione di maggiori trasferimenti compensativi relativi all'IMU 2013. La compensazione potrebbe avvenire aumentando le risorse del Fondo di Solidarietà Comunale.

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

- L'intervento non presenta particolari profili di criticità per i contribuenti.
- Occorrerà definire il meccanismo di compensazione per i Comuni.

### **5. Pro e contro**

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

## Ipotesi di revisione della tassazione immobiliare: Tavola sinottica

	Misura proposta	Costo della riforma (gettito di competenza – miliardi di €)	Efficienza	Equità/Impatto redistributivo	Accountability / Responsabilizzazione dei livelli di governo	Costo compliance per i contribuenti	Costi amministrativi
1	<b>Abolizione totale IMU – abitazione principale</b>	Alto - 4 mld	Scarsa  Le imposte sul patrimonio immobiliare sono fra le meno distorsive. L'efficienza diminuirebbe se l'IMU venisse sostituita con altre imposte di pari gettito ma più distorsive (es. base imponibile reddito lavoro)	Impatto regressivo rispetto al reddito  Impatto territoriale: in presenza di rendite sperequate sul territorio, avvantaggia maggiormente i comuni dell'Italia centrale; meno i Comuni del sud e delle isole	Scarsa  Se la compensazione si basa sul gettito riscosso nel 2012, si evitano comportamenti opportunistici degli amministratori.  Si diminuisce il controllo democratico dei cittadini sugli amministratori locali	Nullo	Medio  Occorrerà definire il meccanismo di compensazione per i Comuni
2	<b>Incremento detrazione di base IMU da 200 fino a 500 €</b>  (Scenario A: da 200 a 300 €)  (Scenario B: da 200 a 350 €)  (Scenario C: da 200 a 400 €)  (Scenario D: da 200 a 500 €)	Medio  Scenario A: - 1,31 mld  Scenario B: - 1,79 mld  Scenario C: - 2,18 mld  Scenario D: - 2,72 mld	Media  IMU rimane anche se indebolita  (Si vedano considerazioni <i>supra</i> )  Scarsa selettività: allo stesso costo si potrebbe esentare un numero maggiore di contribuenti	Impatto progressivo rispetto al reddito  Impatto territoriale: avvantaggiati i residenti nei piccoli Comuni; svantaggiati i residenti nei grandi Comuni	Media  Comuni minori: deresponsabilizzazione e amministratori  Comuni maggiori: responsabilizzazione permane anche se in misura minore	Basso  Rideterminazione della detrazione	Semplice applicazione  Occorrerà definire il meccanismo di compensazione per i Comuni

	Misura proposta	Costo della riforma (gettito di competenza – miliardi di €)	Efficienza	Equità/Impatto redistributivo	Accountability / Responsabilizzazione dei livelli di governo	Costo compliance per i contribuenti	Costi amministrativi
3.1	<p><b>Esenzione selettiva IMU abitazione principale in funzione valore immobile: detrazione in base alla rendita</b></p> <p>(Scenario A: Da 200 a 437 €: rendita &lt; 650€ Detrazione 200 €: rendita &gt; 650€)</p> <p>(Scenario B: Da 200 a 508 €: rendita &lt; 756 € detrazione 200 €: rendita &gt; 756 €)</p> <p>(Scenario C: Da 200 a 618 €: rendita &lt; 920 € detrazione 200 €: rendita &gt; 920 €)</p> <p>(Scenario D: Da 200 a 618 €: rendita &lt; 920 € detrazione 250 €: rendita &gt; 920 €)</p>	<p>Medio</p> <p>Scenario A: - 1,03 mld di euro</p> <p>Scenario B: -1,50 mld di euro</p> <p>Scenario C: -2,07 mld di euro</p> <p>Scenario D: -2,19 mld di euro</p>	<p>Media</p> <p>IMU rimane, anche se indebolita</p> <p>Migliora la selettività rispetto ad ipotesi precedente</p>	<p>Impatto progressivo rispetto al reddito</p> <p>Impatto territoriale: avvantaggiati i residenti nei piccoli comuni; svantaggiati i residenti nei grandi comuni</p>	<p>Media</p> <p>Comuni minori: deresponsabilizzazione amministratori</p> <p>Comuni maggiori: responsabilizzazione permane anche se in misura minore</p>	<p>Basso</p> <p>Rideterminazione della detrazione</p>	<p>Semplice applicazione</p> <p>Occorrerà definire il meccanismo di compensazione per i Comuni.</p>
3.2	<p><b>Incremento detrazione selettiva IMU abitazione principale in funzione della condizione economica del proprietario, misurata dal suo reddito.</b></p> <p>Reddito complessivo &lt; 55.000 € Per abitazioni diverse da A1, A8, A9</p> <p>Scenario A: aumento detrazione a 200 a 280€</p> <p>Scenario B: aumento detrazione a 200 a 330€</p>	<p>Medio</p> <p>Scenario A: - 1,01 mld</p> <p>Scenario B: - 1,50 mld</p>	<p>Media</p> <p>IMU rimane, anche se indebolita</p> <p>Vengono introdotti correttivi in base a capacità contributiva personale in una imposta reale</p> <p>Riforma più selettiva</p>	<p>Impatto progressivo rispetto al reddito</p> <p>Il riferimento al reddito dichiarato presenta problemi in presenza di evasione o elusione</p>	<p>Media</p> <p>Comuni minori: responsabilizzazione permane anche se in misura minore.</p> <p>Comuni maggiori: responsabilizzazione permane.</p>	<p>Basso</p> <p>Rideterminazione della detrazione</p>	<p>Semplice applicazione</p> <p>Occorrerà definire il meccanismo di compensazione per i Comuni.</p>

	Misura proposta	Costo della riforma (gettito di competenza – miliardi di €)	Efficienza	Equità/Impatto redistributivo	Accountability / Responsabilizzazione dei livelli di governo	Costo compliance per i contribuenti	Costi amministrativi
3.2 cont	Scenario C: aumento detrazione a 200 a 440€  Reddito complessivo > 55.000 € Per abitazioni A1, A8, A9 detrazione rimane a 200€	Scenario C: - 2,01 mld	Platea esente meno numerosa				
3.3	<b>Incremento detrazione IMU abitazione principale decrescenti in funzione della condizione economica del nucleo familiare, misurata attraverso l'ISEE.</b>  Detrazione aggiuntiva di 600 € oltre alle 200 € attuali  Detrazione: ISEE < 13.000 €: Piena 13.000€ < ISEE < 70.000€: Decrescente ISEE > 70.000€: Nulla	Medio  - 2,0 mld di euro  Ne beneficerebbero il 95% dei contribuenti	Media  IMU rimane, anche se indebolita  Vengono introdotti correttivi in base a capacità contributiva personale in una imposta reale	Buona  Vengono avvantaggiati contribuenti meno ricchi, persone sole e coppie monoreddito, pensionati  Territorialmente avvantaggia il centro	Media  Gli amministratori sono responsabilizzati anche se in misura minore rispetto a legislazione vigente  Responsabilizzazione nei Comuni maggiori	Medio – alto  Contribuente deve decidere se calcolare l'ISEE e fruire di detrazione	Notevole complessità amministrativa  Difficile determinare per singolo Comune i trasferimenti a compensazione
3.4	<b>Esenzione selettiva dall'IMU per l'abitazione principale a favore dei soggetti in condizione di disagio economico, individuato attraverso l'ISEE</b>  Intervento selettivo su individui poveri Beneficiano 10-15% delle famiglie proprietarie	Basso  Con soglia a 18'000 -560 milioni di euro per l'intera IMU esentata (aliquota base + maggiorazione Comuni)	Media  IMU rimane, anche se indebolita  Elementi di personalizzazione in una imposta reale.  Selettività "means tested" su famiglie "povere" e con vincoli di liquidità.	Buona  Vengono avvantaggiati contribuenti a reddito e patrimonio basso, se proprietari di abitazione	Media  Se l'intervento è demandato ai Comuni, gli amministratori locali sono responsabilizzati nelle politiche di contrasto alla povertà (esperienze simili in regime ICI e, in misura minore, in IMU)	Medio  Il contribuente decide se calcolare ISEE e fruire di detrazione – alcuni possono averlo già calcolato per fruire di altri benefici  Platea più ristretta rispetto a intervento 3.3: costi aggregati minori.	Notevole complessità amministrativa  Difficile determinare per singolo Comune i trasferimenti a compensazione

	Misura proposta	Costo della riforma (gettito di competenza – miliardi di €)	Efficienza	Equità/Impatto redistributivo	Accountability / Responsabilizzazione dei livelli di governo	Costo compliance per i contribuenti	Costi amministrativi
3.5	<p><b>Applicazione valori OMI per la determinazione base imponibile IMU</b></p> <p>Scenario A: valori OMI/ revisione aliquote /detrazioni invariate (abitazioni principali + altre)</p> <p>Scenario B: valori OMI/ revisione aliquote /detrazioni crescenti al crescere dimensione comunale (abitazioni principali + altre)</p> <p>Scenario C: detrazioni decrescenti al crescere della distanza valore OMI – valore IMU a livello comunale (abitazioni principali)</p>	<p>Medio</p> <p>A: - 1,4 mld</p> <p>B: -0,3 mld</p> <p>C: - 2,3 mld</p>	<p>Buona con rischi da valutare</p> <p>Maggiore rispondenza delle basi imponibili ai valori di mercato</p> <p>Miglioramento delle stime valido per zona e per città ma non per singolo immobile</p> <p>Rispecchia il solo valore compravendita e non altri diritti reali</p>		<p>Media</p> <p>Scenari B e C: amministratori sono responsabilizzati, anche se in misura minore.</p>	<p>Medio</p> <p>I valori OMI sono di pronto utilizzo ma fanno riferimento a stime di massima che potrebbero ingenerare contenzioso da parte dei contribuenti</p>	<p>Criticità nella mappatura dello stock abitativo nazionale</p> <p>Per gli scenari A e B: Potenziale contenzioso dei Comuni (carattere regolamentare zone OMI);</p> <p>Potenziale contenzioso titolari diritti su immobili</p>
4.1	<p><b>Esenzione dall'IMU per l'abitazione principale con contestuale eliminazione/riduzione della deducibilità ai fini IRPEF e reintroduzione totale/parziale in IRPEF dei redditi degli immobili non locati</b></p> <p>scenario A: inclusione in IRPEF di immobili non locati e/o totale abrogazione della deducibilità ai fini IRPEF della rendita abitazioni principali</p>	<p><b>Scenario A:</b></p> <p>+ 1,87 mld</p> <p>Gettito: +1,96 mld (immobili non locati in IRPEF)</p> <p>+ 3,21 mld (rendita abitazioni principali in IRPEF)</p> <p>-3,3 mld (IMU abitazione principale)</p>	<p><b>Scenario A:</b></p> <p><b>efficienza peggiora:</b> si abolisce una imposta patrimoniale sugli immobili poco distorsiva.</p> <p><b>efficienza migliora:</b> in IRPEF lo schema di <i>comprehensive income tax</i> evita distorsioni e disparità di trattamento tra redditi diversi</p>	<p><b>Scenario A:</b></p> <p>neutrale a livello territoriale;</p> <p>favorisce redditi sotto o poco sopra la soglia di esenzione Irpef e quelli da lavoro dipendente</p>	<p>Scarsa</p> <p>Abolizione IMU abitazione principale indebolisce <i>accountability</i></p>	<p>Bassi</p>	<p>Bassi</p> <p>in quanto si torna all'imposizione IRPEF già in vigore prima del 2000</p>

	Misura proposta	Costo della riforma (gettito di competenza – miliardi di €)	Efficienza	Equità/Impatto redistributivo	Accountability / Responsabilizzazione dei livelli di governo	Costo compliance per i contribuenti	Costi amministrativi
4.1 cont	scenario B: inclusione nell'IRPEF del 20% della rendita degli immobili non locati e/o inclusione nell'IRPEF dell'80% della rendita delle abitazioni	<b>Scenario B:</b> - <b>0,36 mld</b> Gettito: + 0,38 mld di euro (20% rendita immobili non locati in IRPEF) + 2,56 mld di euro (80% rendita abitazioni principali in Irpef) -3,3 mld di euro (IMU abitazione principale)	<b>Scenario B:</b> <b>efficienza peggiora</b> in quanto IMU viene abolita e le imposte sulle abitazioni sono fra le meno distorsive; <b>efficienza migliora</b> ma in maniera molto ridotta rispetto a scenario <i>supra</i> (poiché le rendite catastali ridotte e reinserite sarebbero una quota irrisoria di quelle di mercato)	<b>Scenario B:</b> (20% rendita immobili non locati in IRPEF) variazione dell'incidenza dell'imposta minore rispetto alle ipotesi previste nello scenario A	Scarsa  Abolizione IMU abitazione principale indebolisce <i>accountability</i>	Bassi	Bassi in quanto si torna all'imposizione IRPEF già in vigore prima del 2000
4.2	<b>Rimborso IMU per l'abitazione principale attraverso l'attribuzione di un credito d'imposta (o una detrazione IRPEF)</b>	Alto -3,4 mld di euro  (aliquota e detrazione standard)	Media  Efficienza assimilabile a quella derivante da abolizione parziale di IMU	Effetti redistributivi simili a quelli derivanti da parziale abrogazione dell'IMU	Media  Permane la responsabilità dei livelli di governo locale.	Medi  Contribuenti incapienti dovrebbero presentare dichiarazione redditi o chiedere rimborso  Ritardo nel recupero dell'IMU anticipata	Alti  Problemi nel caso di gestione di rimborsi a contribuenti incapienti nel caso in cui l'IMU da detrarre è minore dell'IRPEF dovuta
4.3	<b>Esenzione dall'IMU per l'abitazione principale, abolizione maggiorazione TARES e contestuale rimodulazione della TARES relativa ai servizi indivisibili</b>  Aliquota base: 0,19% e no agevolazioni	Neutrale da un punto di vista finanziario. Abolizione IMU abitazione principale (- 3,3 mld) e maggiorazione TARES (1 mld)	Alta  Più stretto collegamento tra tributo pagato e servizi ricevuti  La base imponibile è la stessa dell' IMU.	Criticità per le famiglie a basso reddito e non proprietarie. Possibilità di introdurre correttivi che	Alta  L'introduzione della <i>service tax</i> permette di rafforzare il controllo democratico dei cittadini nei confronti degli amministratori	Medio – bassi  Gli inquilini dovrebbero computare il tributo sulle rendite catastali che potrebbero non essere da loro	Bassi

	Misura proposta	Costo della riforma (gettito di competenza – miliardi di €)	Efficienza	Equità/Impatto redistributivo	Accountability / Responsabilizzazione dei livelli di governo	Costo compliance per i contribuenti	Costi amministrativi
4.3 cont	(Possibili scenari alternativi  Aliquota base: 0,34% con agevolazioni reddito individuale  Aliquota base: 0,22% con agevolazioni reddito equivalente	gettito RES : +4,3 mld	inefficienza in quanto imposta su base imponibile di tipo patrimoniale	tengano conto di: reddito familiare; status di inquilino; composizione del nucleo familiare	locali.	conosciute	
5	<b>Deducibilità dell'IMU per le imprese</b>	Medio -1,25 mld	Media Misura determina una riduzione di imposta via maggiore deducibilità di costi per le imprese  Efficiente: se stimola investimenti e produzione riduce il cuneo sul fattore capitale	Trasferimento implicito ad imprese  Criticità per le imprese incapienti che non avrebbero alcun beneficio immediato		Bassi	Bassi Eviterebbe censure di incostituzionalità sulla indeducibilità attualmente prevista
6	<b>Restituzione ai comuni del gettito derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D</b>	Alto - 4,6 mld	I profili di efficienza dell'imposta non cambiano per il contribuente.  Efficienza peggiora per competizione fiscale fra comuni . Rischio di aliquote più basse dell'ottimale nel medio periodo ( <i>race to the bottom</i> ).	I profili redistributivi dell'imposta non cambiano per il contribuente	Alta  Migliora il controllo democratico che le imprese esercitano nei confronti dei comuni  Migliora il rapporto fra livelli di governo, restituendo potestà impositiva ai comuni	Nulli	Bassi

	Misura proposta	Costo della riforma (gettito di competenza – miliardi di €)	Efficienza	Equità/Impatto redistributivo	Accountability / Responsabilizzazione dei livelli di governo	Costo compliance per i contribuenti	Costi amministrativi
7	<b>Abolizione dell'addizionale comunale all'IRPEF e contestuale incremento dell'IRPEF</b>	Neutrale da un punto di vista finanziario  abolizione addizionale comunale:- 3,4 mld di euro per neutralizzare l'effetto di perdita di gettito: incremento di 0,47% di tutte le aliquote IRPEF	I profili di efficienza netti sono complessi da determinare in misura puntuale  -diminuzione distorsioni su offerta di lavoro dovute a decremento aliquote locali IRPEF (effetti positivi, ma presumibilmente modesti, in termini di <i>tax competition</i> tra territori) -Ma aumento distorsioni su offerta di lavoro dovute a incremento di IRPEF erariale	Effetti redistributivi complessi da determinare: dipenderebbero da attuale aliquota comunale di ogni contribuente e confronto con aliquota maggiorata dello 0,47%	Scarsa  Peggiora il controllo democratico che i cittadini esercitano nei confronti dei Comuni	Nulli	Criticità nella fase transitoria  difficile determinazione dell'aliquota IRPEF per la compensazione dell'eliminazione dell'addizionale comunale
8	<b>Derubricazione revisione IMU relativa all'abitazione principale</b> Destinazione di risorse per la parziale abolizione di IMU ad allentamento patto di stabilità dei comuni	Medio Risorse aggiuntive ragguagliate a 2 miliardi	Alta Efficienza IMU invariata  Potrebbe determinare stimolo ad investimenti e crescita  Misura anticiclica	Profili distributivi dell' IMU rimangono invariati	Alta I Comuni conservano la piena disponibilità della leva fiscale  <i>Accountability</i> invariata	Nulli	Nulli
9	<b>Abolizione della prima rata dei versamenti IMU sospesi ai sensi del D.L. n. 54 del 2013</b>	Medio - 2,43 mld	Considerazioni simili a eliminazione IMU	Considerazioni simili a eliminazione IMU		Nulli	Molto bassi

## Appendice 1 Imposta municipale propria (IMU)

### 1. Caratteristiche generali dell'imposta

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

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

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

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

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

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

Pertanto, la disciplina dell'IMU sperimentale risulta dal complesso delle disposizioni appena richiamate entro le quali si articola la potestà regolamentare dei Comuni che in virtù dell'art. 52 del D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 possono intervenire sulla disciplina di base dell'IMU, esclusi gli elementi del tributo coperti da riserva di legge che sinteticamente il comma 1 dello stesso art. 52 riassume nei soggetti passivi, nell'aliquota massima e nelle fattispecie impositive. Va, comunque, ribadito che ai fini IMU il potere conferito dall'art. 52 del D. Lgs. n. 446 del 1997, deve essere coordinato

con la disciplina del nuovo tributo che pone dei limiti stringenti alla potestà regolamentare.

Sono soggetti passivi dell'IMU:

- il proprietario di fabbricati, aree fabbricabili e terreni a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali o alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa; il titolare del diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Ai soli fini dell'IMU, l'ex coniuge affidatario della casa coniugale si intende in ogni caso titolare di un diritto di abitazione;
- il concessionario nel caso di concessione di aree demaniali;
- il locatario per gli immobili, anche da costruire o in corso di costruzione, concessi in locazione finanziaria. Il locatario è soggetto passivo a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto.

Il presupposto impositivo dell'IMU è costituito dal possesso di qualunque immobile, ivi comprese l'abitazione principale e le pertinenze della stessa. Possono intendersi quali pertinenze dell'abitazione principale soltanto le unità immobiliari accatastate nelle seguenti categorie:

- C/2: magazzini e locali di deposito; cantine e soffitte se non unite all'unità immobiliare abitativa;
- C/6: stalle, scuderie, rimesse, autorimesse;
- C/7: tettoie.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- non sono considerati fabbricabili i terreni posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli IAP, iscritti nella previdenza agricola, sui quali persiste l'utilizzazione agro-silvo-pastorale mediante l'esercizio di attività dirette alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, alla funghicoltura ed all'allevamento di animali;
- i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti e IAP, iscritti nella previdenza agricola, purché dai medesimi condotti, sono soggetti all'imposta limitatamente alla parte di valore eccedente euro 6.000 e con diverse riduzioni previste per la parte eccedente.

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

- i fabbricati di interesse storico o artistico di cui all'art. 10 del D. Lgs. 22 gennaio 2004, n. 42, recante il "Codice dei beni culturali e del paesaggio, ai sensi dell'articolo 10 della L. 6 luglio 2002, n. 137". Per tali immobili è prevista la riduzione del 50% della base imponibile;
- i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, limitatamente al periodo dell'anno durante il quale sussistono dette condizioni. Per tali immobili è prevista la riduzione del 50% della base imponibile;
- i cosiddetti "beni merce". I Comuni possono ridurre l'aliquota di base fino allo 0,38% per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita, fintanto che permanga tale destinazione e non siano in ogni caso locati, e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori.

Le esenzioni sono stabilite dall'art. 9, comma 8, del D. Lgs. n. 23 del 2011. A queste si aggiunge quella relativa ai fabbricati rurali ad uso strumentale ubicati nei Comuni

classificati montani o parzialmente montani di cui all'elenco dei Comuni italiani predisposto dall'ISTAT.

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

- l'abitazione principale e relative pertinenze. Sono escluse dalla sospensione le abitazioni di tipo signorile, classificate nella categoria catastale A/1, le ville, classificate nella categoria catastale A/8, i castelli o i palazzi di pregio storico o artistico, classificati nella categoria catastale A/9;
- le unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari, nonché per gli alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'art. 93 del D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616;
- i terreni agricoli e i fabbricati rurali di cui all'art. 13, commi 4, 5 e 8, del D. L. n. 201 del 2011.

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

	ICI 2011	IRPEF 2011	IMU 2012	IRPEF 2012
<b>Abitazione principale</b>	Esente	Esente	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 x 160 <i>Aliquota di base:</i> 0,4% + detrazione 200 euro + 50 euro per ogni figlio a carico convivente e con meno di 26 anni (fino ad un massimo di 400 euro)	Esente
<b>Fabbricati Locati</b>	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 100 per i gruppi catastali A e C; 140 per il gruppo catastale B; 50 per la categoria catastale A/10; 34 per la categoria catastale C/1 <i>Aliquota di base:</i> Tra 0,4% e 0,7%	<i>Base imponibile:</i> reddito da locazione <i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF e addizionali o cedolare secca	<i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 160 per le categorie catastali A tranne A10; 140 per la categoria catastale B, C3, C4 e C5; 80 per la categoria catastale A/10 e D5; 55 per la categoria catastale C/1; 60 per la categoria catastale D tranne D5 <i>Aliquota di base:</i> 0,76%	<i>Base imponibile:</i> reddito da locazione <i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF e addizionali o cedolare secca

	ICI 2011	IRPEF 2011	IMU 2012	IRPEF 2012
<b>Immobili a disposizione</b>	<p><i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 100 per i gruppi catastali A e C; 140 per il gruppo catastale B; 50 per la categoria catastale A/10; 34 per la categoria catastale C/1</p> <p><i>Aliquota di base:</i> tra 0,4% e 0,9%</p>	<p><i>Base imponibile:</i> reddito da fabbricati</p> <p><i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF</p>	<p><i>Base imponibile:</i> rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 160 per le categorie catastali A tranne A10; 140 per la categoria catastale B, C3, C4 e C5; 80 per la categoria catastale A/10 e D5; 55 per la categoria catastale C/1; 60 per la categoria catastale D tranne D5</p> <p><i>Aliquota di base:</i> 0,76%</p>	Esente
<b>Terreni</b>	<p><i>Base imponibile:</i> reddito dominicale x 1,25 x 75. Terreni di collina o di montagna esenti</p> <p><i>Aliquota di base:</i> 0,6% riduzione per coltivatori diretti e IAP</p>	<p><i>Base imponibile:</i> reddito dominicale x 1,8 o reddito agrario x 1,7</p> <p><i>Aliquota di base:</i> aliquota marginale IRPEF</p>	<p><i>Base imponibile:</i> coltivatori diretti e IAP reddito dominicale x 1,25 x 110. Altri soggetti reddito dominicale x 1,25 x 135. Terreni di collina o di montagna esenti</p> <p><i>Aliquota di base:</i> 0,76% riduzione per coltivatori diretti e IAP</p>	<p><i>Base imponibile:</i> per i terreni affittati reddito dominicale x 1,8 o reddito agrario x 1,7; per i terreni non affittati reddito agrario x 1,7</p> <p><i>Aliquota di base:</i> Aliquota marginale IRPEF</p>
<b>Fabbricati rurali</b>	Esente	Esente	<p><i>Base imponibile:</i> Ad uso abitativo valgono le stesse norme IMU su abitazione principale</p> <p>Ad uso strumentale rendita catastale x 1,05 moltiplicata rispettivamente per 160 per le categorie catastali A tranne A10; 140 per la categoria catastale B, C3, C4 e C5; 80 per la categoria catastale A/10 e D5; 55 per la categoria catastale C/1; 60 per la categoria catastale D tranne D5. Esenti i fabbricati ubicati in zone montane</p> <p><i>Aliquota di base:</i> ad uso abitativo stesse norme IMU abitazione principale; ad uso strumentale 0,2%</p>	Esente

L'art. 2 del D. L. n. 54 del 2013 precisa che la riforma di cui all'art. 1 dovrà essere attuata nel rispetto degli obiettivi programmatici primari indicati nel Documento di economia e finanza 2013, come risultante dalle relative risoluzioni parlamentari e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo. In caso di mancata adozione della riforma entro la data del 31 agosto 2013, continua ad applicarsi

la disciplina vigente e il termine di versamento della prima rata dell'IMU degli immobili di cui al medesimo art. 1 è fissato al 16 settembre 2013.

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

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

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

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

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

### 3. Il gettito derivante dall'IMU

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

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

*In euro*

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

Gli importi relativi all'IMU calcolata ad aliquota di base<sup>15</sup> si riferiscono alla verifica del gettito IMU effettuata ai sensi dell'art. 9, comma 6-bis, del D.L. n. 174 del 2012 e comprendono immobili comunali<sup>16</sup> e versamenti ritardati (circa 500 milioni di euro).

La 'standardizzazione' ad aliquota di base del gettito per ciascuno degli 8.093 Comuni italiani consente di stimare la capacità fiscale dei Comuni, ovvero l'attitudine a generare gettito dalle proprie risorse fiscali. Questa stima presuppone che il governo locale possa fare affidamento certo su basi imponibili assegnategli in via esclusiva oppure condivise con altri livelli di governo ma con una netta distinzione dei rispettivi campi di autonomia. La capacità fiscale deve essere valutata in termini standardizzati<sup>17</sup> per consentire una corretta comparazione delle stesse tra Comuni su un piano di equità e di neutralità (non-distorsione) rispetto alle scelte di amministratori e contribuenti locali. In altre parole: la capacità fiscale di un territorio dipende dalla **base imponibile esistente** e può essere approssimata dal cosiddetto gettito teorico che si ricava applicando le aliquote di base uniformi a livello nazionale alla base imponibile locale; l'utilizzo della leva fiscale (sforzo fiscale) dipende, invece, dalle scelte degli enti locali, che possono esercitare la loro autonomia impositiva variando l'aliquota dell'imposta e introducendo regimi agevolativi.

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

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

---

<sup>15</sup> Pubblicati il 31 maggio 2013 sul Portale del Federalismo Fiscale.

<sup>16</sup> Si ricorda che l'art. 10-*quater* del D.L. n. 35 del 2013 ha previsto l'attribuzione di un contributo ai Comuni di 330 milioni per l'anno 2013 e 270 milioni per il 2014 a fronte del taglio di risorse 2012 e 2013 dovuto all'IMU sugli immobili di proprietà comunale.

<sup>17</sup> Tra i metodi di stima possibili, si ricorda il cosiddetto *Representative Revenue System* la cui idea di base è quella di "to calculate the amount of revenue that a region would collect given its tax bases if it were to exert average fiscal effort".

### Box 1 La stima del gettito IMU ad aliquota di base

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

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

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

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

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

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

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

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

- il metodo basato sulla proiezione dell'acconto;
- il metodo basato sulla quota IMU riservata allo Stato, con riferimento esclusivamente agli immobili diversi dalla prima casa e dai fabbricati rurali;
- il metodo basato sul gettito effettivo standard.

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

## 4. L'IMU sull'abitazione principale

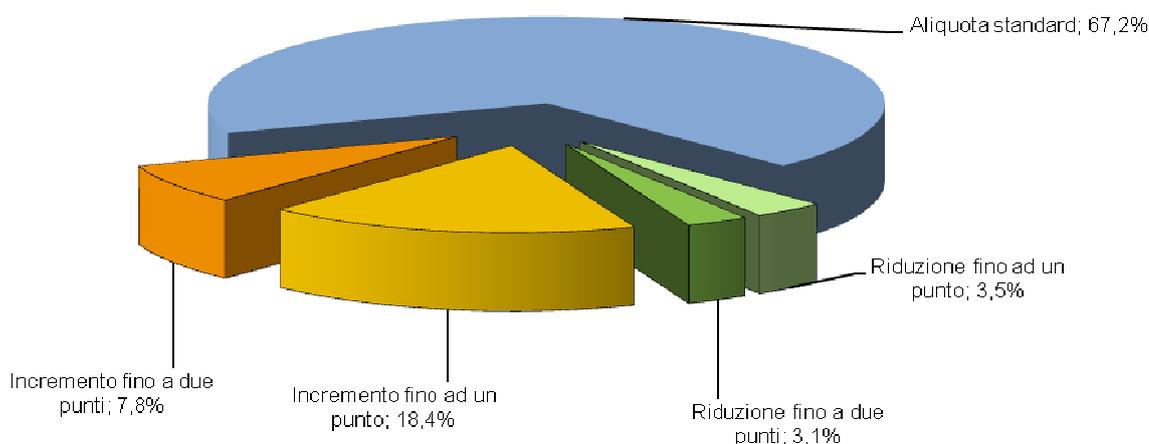
Ad aliquota di base, cioè al netto delle manovre comunali, il gettito IMU sull'abitazione principale è di circa 3,4 miliardi di euro e circa un quarto delle abitazioni principali risulta esente da IMU. Nel 2007, ultimo anno di applicazione dell'ICI sulle abitazioni principali, il gettito era stato di circa 3,3 miliardi; il numero dei contribuenti e il versamento medio erano stati sostanzialmente in linea con il dato evidenziato per l'IMU<sup>18</sup> (per maggiori dettagli si veda il Box 3.2).

<sup>18</sup>La sostanziale invarianza del numero dei contribuenti tra ICI e IMU tiene anche conto del fatto che in caso di contitolarità sul medesimo immobile, ogni contitolare è obbligato al pagamento della parte di IMU corrispondente alla propria quota di titolarità dell'immobile, mentre per l'ICI i Comuni avevano la possibilità di ammettere anche il versamento dell'intero importo del tributo da parte di un solo contitolare, in nome di tutti gli altri.

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

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

#### Aliquote applicate dai Comuni sull'abitazione principale



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

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

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

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

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

## Box 2 Confronto tra l'IMU e l'ICI sull'abitazione principale

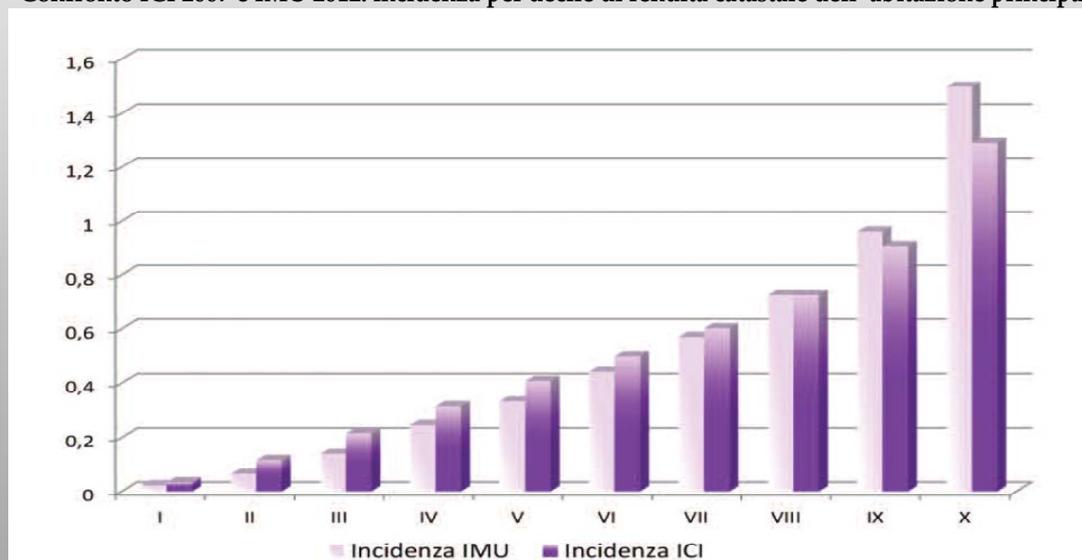
Una delle principali novità dell'IMU è stata l'abolizione dell'esenzione sulla abitazione principale che era stata introdotta nell'anno 2008. In particolare tre sono le differenze fondamentali dell'IMU rispetto all'ICI: a) la base imponibile si ottiene moltiplicando per 160 (100 con l'ICI) la rendita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

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

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

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

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



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

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

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

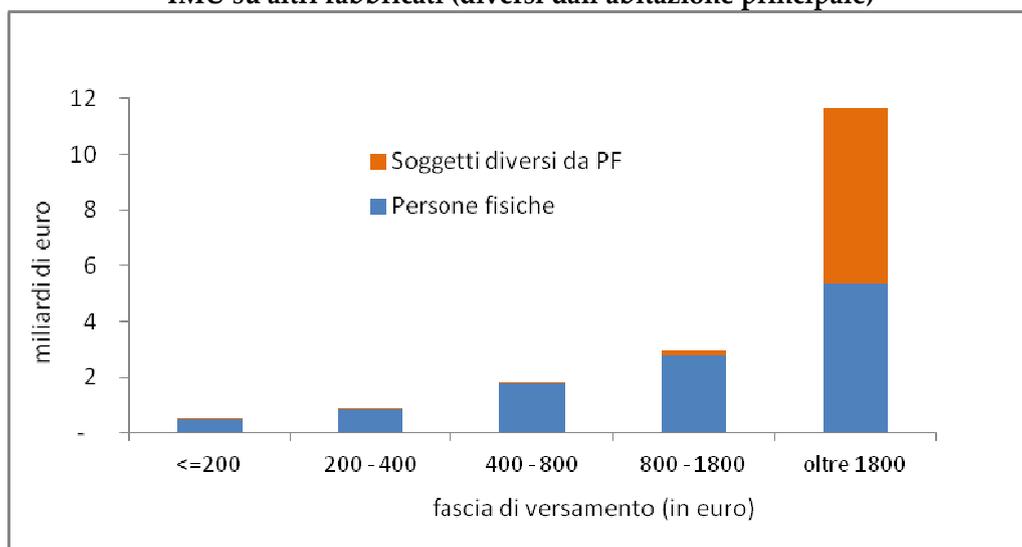
## 6. Analisi dei versamenti IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale

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

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

Con riferimento alla natura giuridica dei contribuenti, le persone fisiche che hanno versato l'IMU su altri fabbricati sono circa 15,3 milioni con un importo medio di versamento di 736 euro, mentre i soggetti diversi dalle persone fisiche sono in numero di poco superiore a 700.000 con un importo medio di versamento pari a 9.313 euro. Dal grafico sottostante (Figura 1) si evidenzia, infatti, che i versamenti fino a 1.800 euro sono attribuibili, quasi totalmente alle persone fisiche, mentre nella classe superiore a 1.800 euro si colloca il 96,3 % dei versamenti effettuati da soggetti non persona fisica; in questa classe di versamenti ai circa 5,3 miliardi di euro versati dalle persone fisiche si aggiungono i circa 6,3 miliardi di euro versati dagli altri soggetti.

IMU su altri fabbricati (diversi dall'abitazione principale)



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

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

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

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

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

## Appendice 2 Tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES)

### 1. Caratteristiche generali del tributo

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

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

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

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

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

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

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

**A legislazione vigente, quindi, è già possibile allontanarsi dall'applicazione rigida dei criteri contenuti nel Regolamento stesso.**

## 2. Presupposto impositivo

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

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

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

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

## 3. Soggetti passivi

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

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

## 4. Tariffe e agevolazioni

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

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

Secondo tali criteri, la tariffa è composta:

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

- da una parte variabile commisurata alla quantità di rifiuti conferiti al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo che sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio.
- Nell'articolare la tariffa per fasce di utenza e territoriali, inoltre, i Comuni devono:
- prevedere agevolazioni a favore delle utenze domestiche per la raccolta differenziata;
- individuare i coefficienti di riduzione qualora il produttore di rifiuti speciali dimostri di averli trattati conformemente alla normativa vigente, mediante attestazione rilasciata dal soggetto che effettua l'attività di recupero dei rifiuti stessi.

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

- nelle zone in cui non è effettuata la raccolta, il tributo è dovuto in misura non superiore al 40% della tariffa da determinare, anche in maniera graduale, in relazione alla distanza dal più vicino punto di raccolta rientrante nella zona perimetrata o di fatto servita;
- il tributo è dovuto nella misura massima del 20% della tariffa, in caso di mancato svolgimento del servizio di gestione dei rifiuti, ovvero di effettuazione dello stesso in grave violazione della disciplina di riferimento, nonché di interruzione del servizio per motivi sindacali o per imprevedibili impedimenti organizzativi che abbiano determinato una situazione riconosciuta dall'autorità sanitaria di danno o pericolo di danno alle persone o all'ambiente.

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

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

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

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

## 5. La maggiorazione TARES

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

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

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

- il gettito della maggiorazione standard di 0,30 euro per mq è attribuito direttamente allo Stato;
- i Comuni non possono avvalersi della facoltà di aumentare detta maggiorazione fino a 0,40 euro.

## 6. La TARES giornaliera

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

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

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

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

## 7. Riscossione

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

Il tributo e la maggiorazione sono versati esclusivamente al Comune.

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

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

- la scadenza e il numero delle rate di versamento del tributo sono fissate dal Comune con propria deliberazione adottata, anche nelle more della regolamentazione comunale del nuovo tributo, e pubblicata, anche sul sito web istituzionale, almeno trenta giorni prima della data di versamento;
- ai fini del versamento delle prime due rate del tributo, e, comunque, ad eccezione dell’ultima rata dello stesso, i Comuni possono inviare ai contribuenti i modelli di pagamento precompilati già predisposti per il pagamento della TARSU o della TIA 1 o della TIA 2, ovvero indicare le altre modalità di pagamento già in uso per gli stessi prelievi. I pagamenti di cui al periodo precedente, sono scomputati ai fini della determinazione dell’ultima rata dovuta, a titolo di TARES, per l’anno 2013;
- i Comuni possono continuare ad avvalersi per la riscossione del tributo dei soggetti affidatari del servizio di gestione dei rifiuti urbani.

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

## 8. La TARES corrispettivo.

L’art. 14, comma 29, del D. L. n. 201 del 2011 consente ai Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale della quantità di rifiuti conferiti al servizio pubblico di prevedere, con regolamento, l’applicazione della TARES corrispettivo. Tali Comuni devono comunque applicare anche la maggiorazione di cui al comma 13.

La TARES corrispettivo è applicata e riscossa dal soggetto affidatario del servizio di gestione dei rifiuti urbani. Si deve precisare che fino al 31 dicembre 2013 i Comuni

possono affidarne la gestione ai soggetti che alla data del 31 dicembre 2012 svolgevano, anche disgiuntamente, il servizio di gestione dei rifiuti e di accertamento e riscossione della TARSU, della TIA 1 o della TIA2.

## Appendice 3 Analisi dell'impatto sulla finanza decentrata delle ipotesi di revisione dell'imposizione immobiliare

### 1. Premessa

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

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

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

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

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

## 2. Cosa compensare

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

- **la neutralità della riforma sulla dotazione di risorse** degli enti locali, che si traduce in compensazioni dell'eventuale riduzione del gettito di pertinenza locale;
- **la tutela del grado di autonomia tributaria locale**, ossia l'assegnazione di leve fiscali (margini di manovrabilità da parte dei Comuni di tributi agli stessi destinati) dotate di una capacità di gettito confrontabile con quelle eventualmente non più attivabili a seguito di una riforma dell'IMU.

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

Qualora, invece, la compensazione riguardasse l'intero gettito, comprensivo di sforzo fiscale, si ridurrebbe il margine di autonomia per i Comuni e, soprattutto, si produrrebbero squilibri distributivi e importanti distorsioni nel sistema degli incentivi. Lo squilibrio riguarda il diverso trattamento degli Enti locali che hanno incrementato l'aliquota più di altri, che risulterebbero avvantaggiati rispetto a coloro che hanno tenuto più sotto controllo le aliquote.

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

- un Comune che ha portato l'aliquota al massimo incasserebbe una compensazione elevata (il gettito ad aliquote di base più il frutto dell'applicazione delle aliquote maggiorate);
- un Comune che ha ridotto l'aliquota percepirebbe un gettito inferiore (gettito standard meno la perdita di gettito derivante dalla riduzione delle aliquote);
- a regime, i Comuni incasserebbero, dunque, somme diverse, mentre i cittadini/contribuenti avrebbero il medesimo trattamento (nell'esempio non pagherebbero più imposta). A parità di prelievo sui cittadini, il Comune che aveva l'aliquota più alta sarà in grado di disporre di più risorse.

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

Tuttavia, questo rischio di incentivare comportamenti opportunistici nelle more dell'entrata in vigore del nuovo regime non sussisterebbe se si facesse riferimento al

gettito complessivo effettivamente riscosso in un anno precedente. Quindi, ad esempio, nel caso dell'abolizione della prima rata dell'IMU 2013 relativa all'abitazione principale (ipotesi di intervento n. 9), anche alla luce della semplicità di gestione amministrativa, si potrebbe attuare la compensazione prendendo a riferimento il gettito effettivamente incassato nel 2012.

### 3. Come compensare

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

- assegnazione di risorse da redistribuire nell'ambito del Fondo di Solidarietà Comunale;
- assegnazione di tributi ai Comuni;

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

La compensazione tramite maggiorazione del Fondo di Solidarietà Comunale comporta la individuazione dei criteri per il riparto tra i singoli enti interessati. Si potrebbe operare con gli ordinari criteri di ripartizione (fabbisogni standard e, a regime, capacità fiscale), oppure esplicitando un criterio, basato sull'IMU effettivamente riscossa in un anno precedente (cioè il 2012).

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

- la TARES relativa ai servizi indivisibili (c. d. maggiorazione) è riservata, per il solo anno 2013, allo Stato. Si potrebbe, a regime, ampliare la facoltà di manovra riservata ai Comuni e ciò potrebbe costituire un'ulteriore forma di autonomia ;
- l'IMU sugli immobili appartenenti al gruppo catastale D, è anch'essa attualmente attribuita allo Stato. La sua eventuale attribuzione ai Comuni comporterebbe una revisione dei criteri di alimentazione del Fondo di Solidarietà Comunale, per garantire il rispetto degli equilibri complessivi di finanza pubblica. Un'analisi dettagliata del prelievo IMU sugli immobili categoria D è riportata nell'ipotesi di intervento n. 6.

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

richiamata sopra, di potenziamento dell'autonomia comunale sulla parte di TARES destinata a coprire i servizi indivisibili.

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

Si deve, tuttavia, rilevare che l'attribuzione di nuovi tributi non consente di compensare esattamente la perdita di gettito per singolo Comune. Al fine di ottenere una specifica distribuzione delle compensazioni, in questo caso sarebbe necessario intervenire anche sulla ripartizione del Fondo di Solidarietà Comunale.

Occorre, infine, precisare che le diverse forme di compensazione appena accennate non sono in linea di principio alternative e possono essere utilizzate in combinazione tra loro.