



**legautonomie**  
associazione autonomie locali

## **INDAGINE CONOSCITIVA SULLA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI**

Commissione Finanze e tesoro  
Senato della Repubblica

### **AUDIZIONE DI LEGAUTONOMIE**

Roma, 12 giugno 2013 – Ore 16  
Palazzo Carpegna

---

---

## **Documentazione**

## **RIFORMA FISCALITA' LOCALE ED ENTI LOCALI**

La volontà politica del nuovo Governo di procedere con la riforma complessiva del fisco immobiliare locale, è una scelta condivisibile, a condizione di non generare aspettative frutto di demagogia o di banalizzazione, con agevolazioni o esenzioni prive di copertura finanziaria, mettendo a rischio le entrate degli enti locali.

Il decreto legge 54 del 21 maggio 2013, ha sospeso il pagamento dell'Imu per le abitazioni principali e relative pertinenze, esclusi i fabbricati di categoria A/1, A/8 e A/9, per le unità immobiliari delle cooperative a proprietà indivisa e degli istituti autonomi case popolari e enti similari, per i terreni agricoli e per i fabbricati rurali.

La sospensione è una scelta transitoria e impone l'obbligo di assumere decisioni definitive entro il 31 agosto 2013, con l'obiettivo di arrivare a una riforma complessiva che, come richiamato dal comma 1 dell'art.1 del D.L. 54 del 2013, non può prescindere dalla legislazione prodotta a partire dalla legge delega sul federalismo fiscale n.42 del 2009 e dal dlgs. 23 del 2011, sul federalismo municipale che aveva costruito intorno alla fiscalità immobiliare l'autonomo finanziamento delle funzioni fondamentali dei comuni.

Il 31 agosto è il limite previsto dalla clausola di salvaguardia introdotta dall'art 2 del decreto legge 54/ 2013 per il riordino dell'IMU e di tutta la disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare pena la decadenza della sospensione della rata IMU e il ritorno al regime precedente.

Entro quella data il Parlamento dovrà approvare un testo che insieme alla riforma della fiscalità locale sugli immobili, preveda anche la disciplina sui rifiuti e sui servizi (Tares), riconsiderare l'articolazione della potestà impositiva attuale divisa tra lo Stato e i Comuni e prevedere, a nostro avviso, anche un alleggerimento dell'imposta per i fabbricati dedicati alle attività produttive.

### **1 - ESENZIONE PER L'UNICA CASA E MAGGIORE EQUITA' E PROGRESSIVITA'- NO ALLA SERVICE TAX CHE CONFONDE UN'IMPOSTA PATRIMONIALE SULLA RICCHEZZA IMMOBILIARE, CON UNA TASSA SUL SERVIZIO RIFIUTI**

Una riforma seria dell'Imu, dovrebbe tuttavia porsi pochi obiettivi raggiungibili, comprensibili e applicabili con semplicità, evitando di porsi obiettivi troppo ambiziosi che renderebbero impossibili le fasi attuative, in tempi così brevi.

L'ipotesi di eliminazione dell'Imu e della Tares, con la nascita, peraltro in corso d'anno, di una nuova "Service Tax", è un progetto troppo ambizioso e pieno di ostacoli tecnici e operativi, con il rischio di una profonda confusione sull'individuazione del soggetto passivo, sulla base imponibile, sul concetto di utilizzo, sulla inconciliabilità tra un'imposta patrimoniale e il principio europeo sui rifiuti "paghi in base a quanto inquinati".

La scelta della “Service Tax”, è già stata abbandonata negli anni passati e la sua replica lascia trasparire un eccesso di sottovalutazione delle problematiche tecniche ed operative da parte di coloro che ne alimentano l’introduzione, senza alcuna reale consapevolezza delle difficoltà applicative.

In questo quadro i Comuni italiani come possono deliberare aliquote Imu e tariffe Tares, senza conoscere se i loro tributi saranno confermati o eliminati, come si pensa che i contribuenti interpretino questa ondivaga volontà del Governo rispetto alla prossima scadenza di giugno, quali gettiti saranno credibilmente incassati in assenza di regole certe sulla Tares, quali sicurezze vi sono sulla conferma dell’attività di riscossione coattiva per i Comuni da parte di Equitalia?

L’85% dei Comuni Italiani non è stato in grado di approvare i bilanci preventivi 2013, a causa della contrazione delle risorse e dell’incertezza dell’effettivo gettito dei propri tributi, e il rinvio del termine dal 30 giugno al 30 settembre 2013, non è una soluzione, ma una sconfitta dei principi di autonomia e di federalismo delle autonomie locali.

Prima di approfondire le possibili scelte della riforma, è necessario, a tutela dei circa 6.000 Comuni che riscuotono con Equitalia e a tutela dei livelli occupazionali della stessa società di riscossione pubblica, garantire certezza e programmazione, evitando il protrarsi di un rinvio di sei mesi in sei mesi, per dare continuità all’invio dei ruoli per la riscossione coattiva, evitando l’isolamento dei piccoli Comuni e il disperdersi di potenziali gettiti comunali.

La norma già attualmente prevede la possibilità per i Comuni di scegliere nella piena autonomia: è possibile lasciare Equitalia e riscuotere in proprio, è possibile lasciare Equitalia e scegliere con gara una società di riscossione privata, è possibile rimanere con Equitalia, in quanto le prime due scelte, per molti Comuni medio piccoli, non sono fattibili o antieconomiche.

E’ sufficiente pertanto eliminare la norma che prevede la cessazione dal 31.12.2013, della riscossione delle entrate degli enti locali da parte di Equitalia; ogni Comune può e deve continuare a decidere in piena autonomia, sapendo che comunque non rimarrà solo.

In questo quadro di profonda incertezza della fiscalità locale, la riforma rischia di alimentare aspettative politiche eccessive, prive di coperture, e di produrre difficoltà nei flussi finanziari dei Comuni, è quindi necessario riformulare l’attuale struttura dell’Imu e della Tares limitandosi ad apportare correttivi qualitativi e credibili, riducendo le disuguaglianze sociali.

In assenza di risorse, non è equo decidere se l’Imu sulla prima casa non di lusso, debba essere pagata o esentata a tutti i contribuenti, a prescindere dal reddito e dalla ricchezza posseduta.

Il concetto di abitazione principale, ha necessità di essere distinto tra l'unica casa e la prima casa. Il legislatore tende a uniformare le due fattispecie, ma in quella distinzione vi sono spesso storie personali e familiari molto diverse e con capacità patrimoniali e finanziarie non allineate.

Esiste quindi la necessità di andare oltre il concetto di tassazione Imu della prima casa, non di lusso, separando la casistica in due fattispecie fiscali diverse:

1. unica casa non di lusso;
2. prima casa di altre.

Trattasi di fabbricati che, al momento, sono sottoposti allo stesso livello di tassazione con identica aliquota, seppure la differenziazione patrimoniale delle due casistiche non sfugge certamente al lettore.

Il nuovo decreto legge 54/2013, si è limitato a mantenere la tassazione sulle prime case di lusso, esentando tutte le altre abitazioni principali, ma il minore gettito di circa 4 miliardi di euro che ne deriva, è insostenibile per le casse dei Comuni, per questo motivo Legautonomie propone di passare dal concetto di prima casa, al concetto di unica casa non di lusso.

Applicare l'esenzione Imu sull'unica casa non di lusso, è una scelta di equità che garantirebbe un risparmio fiscale alle fasce sociali più deboli e maggiormente aggredite dalla crisi economica generale, con un minore gettito che potrebbe essere assorbito utilizzando il principio di progressività sui grandi patrimoni immobiliari, così come richiestoci dall'Unione Europea.

In carenza di risorse, l'esenzione non può eticamente essere attribuita ai proprietari di una prima casa e di molti altri immobili, l'appiattimento del beneficio rischia di accentuare le disuguaglianze sociali, ponendosi in palese contrasto con il principio dell'art. 53 della Costituzione che recita: *"Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva. Il sistema tributario è informato a criteri di progressività."*

Una parte significativa della popolazione è proprietaria della propria abitazione:

- 17 milioni di famiglie circa sul totale di 23 milioni di famiglie italiane possiedono la prima casa;
- 18 milioni di famiglie sono proprietarie di seconda casa, immobili per usi non abitativi propri, immobili in affitto per abitazione e altri usi.

Ben diversa appare invece la situazione quando si esamina l'aspetto strettamente legato alla distribuzione del patrimonio immobiliare e della ricchezza, che risulta, al contrario,

caratterizzata da un elevato grado di concentrazione: molte famiglie ne detengono livelli modesti o nulli; all'opposto, poche famiglie dispongono di patrimoni elevati: il 10% delle famiglie italiane detiene circa il 46% della ricchezza complessiva.

La riforma dell'Imu deve quindi tendere all'eliminazione dell'imposta per i soli proprietari di un'unica casa non di lusso, ampliando gli spazi di manovra dei Comuni sulle aliquote per i grandi patrimoni, per valore o per numero, chiedendo un contributo fiscale più elevato ai più ricchi, a favore della necessaria copertura finanziaria del minore gettito derivante dall'applicazione della suddetta esenzione sull'unica casa posseduta.

## **2 - IMU RAFFORZATA AI COMUNI: IMPOSTA UNICA SUGLI IMMOBILI CON ELIMINAZIONE DELLE IMPOSTE ERARIALI SUI FABBRICATI**

E' inoltre necessario procedere con una semplificazione della tassazione immobiliare, eliminando le molteplici imposte statali che colpiscono fabbricati e terreni (imposta di registro, imposta catastale e ipotecaria, imposta su successioni e donazioni, cedolare secca) accorpandole nell'Imu, al fine di avere un tributo comunale unico sugli immobili.

Equità, progressività e semplificazione sono obiettivi credibili, raggiungibili e capaci di ridurre le disuguaglianze, a parità di gettito, evitando il ricorso a improbabili riforme complessive che risultano prive di logica in un contesto temporale così breve.

Una riforma complessiva e più ambiziosa della fiscalità immobiliare, non deve infatti partire dalla rimodulazione dell'Imu, ma dalla emanazione di un **Testo Unico sui tributi locali**, che raccolga tutte le norme di riferimento e dalla profonda ed efficace **revisione del catasto** affinché le rendite catastali diventino credibili ed esprimano il concreto valore dei patrimoni immobiliari, evitando medie e appiattimenti che penalizzano i più deboli.

## **3 - PER UNA RIFORMA COMPLESSIVA SI PARTA DAL CATASTO**

Per capire quanto le rendite catastali siano distanti dalla realtà, è infatti sufficiente visionare i dati dell'osservatorio del mercato immobiliare, forniti da altro ufficio della stessa Agenzia del Territorio.

Una revisione organica del catasto, necessaria e sollecitata anche in ambito europeo, richiede però tempi lunghi rispetto a ciò che impone il decreto e alle necessità del momento.

Per questo è condivisibile la proposta di utilizzare i dati in possesso dell'Agenzia del Territorio attraverso l'Osservatorio dei valori del mercato immobiliare, per avere parametri per il calcolo dell'imposta più vicini ai valori effettivi degli immobili; dati che esistono per ogni singolo comune e per zone omogenee all'interno dei comuni più grandi,

Utilizzando questi valori per la rivalutazione delle rendite catastali esistenti si potrebbero avere parametri più equilibrati ed avere una aliquota più bassa per il calcolo dell'IMU.

L'Imu è anche un metodo di redistribuzione finanziaria delle risorse, attraverso un parziale e modesto trasferimento monetario di riequilibrio sociale.

Tutto questo è doveroso ed equo, soltanto se la progressività per le grandi ricchezze e l'esenzione per l'unica abitazione non di lusso, divengono obiettivi di una politica fiscale seria e condivisa, garantendo agli enti locali il diritto di esercitare la propria autonomia fiscale con principi di equità e di semplificazione.

Il riordino della fiscalità immobiliare deve anche, in prospettiva, garantire un assetto stabile dell'IMU e degli altri tributi locali che ruotano intorno al patrimonio immobiliare attraverso l'operazione di razionalizzazione e semplificazione sopra richiamata e garantire stabilità al sistema di perequazione, che superi definitivamente l'attuale provvisorietà per consentire finalmente ai comuni di programmare con un minimo di certezza i propri bilanci e uscire dall'emergenza.

Infine non si può non ricordare che, oltre l'emergenza, c'è la necessità di riconnettere la riforma dell'imposizione immobiliare, pena il suo fallimento, ai principi di coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, riconducendo a canoni di correttezza e di cooperazione il complicato intreccio di relazioni tra Stato e Comuni. La responsabilizzazione delle autonomie locali sul versante delle risorse finanziarie che l'avvio del federalismo fiscale sembrava assicurare, è strettamente connessa ad una condivisione piena dei percorsi di riforma e al monitoraggio delle sue fasi attuative. E' pertanto necessario, a giudizio di Legautonomie, attivare gli strumenti che erano stati a tal fine individuati, a partire dalla **Conferenza per il Coordinamento della finanza pubblica**, come organo chiamato a presiedere, accanto al Parlamento, ogni riconsiderazione e aggiustamento del percorso di attuazione del federalismo fiscale.