

Le ragioni e le vie di fuga dall'IMU (Federico Pica)

I. Premessa

1. In Tab. 1 è riportato l'andamento del debito delle Amministrazioni pubbliche d'Italia, dal 2007 al 2012, nonché gli importi degli interessi pagati a fronte di esso e delle imposte complessivamente riscosse dalle Amministrazioni pubbliche

Tab. 1. *Debito delle Amministrazioni pubbliche e gettito dei tributi in Italia. (valori a prezzi correnti)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. Debito (miliardi di euro)	1.602	1.667	1.764	1.843	1.897	1.989
B. 2007 = 100	100,0	104,1	110,1	115,0	118,4	124,2
D. Interessi (miliardi di euro)	77	81	70	70	78	87
E. 2007 = 100	100,0	105,2	90,9	90,9	101,3	113,0
G. Imposte (risorse) (miliardi di euro)	460	456	429	442	448	471
H. 2007 = 100	100,0	99,1	93,3	96,1	97,4	102,4
L. Interessi su imposte (%)	16,8	17,8	16,4	15,9	17,4	18,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ sulla base di dati estrapolati dai Bollettini Economici della Banca d'Italia.

Tab. 2. *Debito delle Amministrazioni pubbliche e gettito dei tributi in Italia. (valori in euro 2012)*

	2007	2008	2009	2010	2011	2012
A. Debito (miliardi di euro)	1.789	1.804	1.895	1.950	1.954	1.989
B. 2007 = 100	100,0	100,8	105,9	109,0	109,2	111,2
C. $\Delta\%$ rispetto al precedente anno		0,8	5,0	2,9	0,2	1,8
D. Interessi (miliardi di euro)	86	88	75	74	80	87
E. 2007 = 100	100,0	101,9	87,4	86,1	93,4	101,2
F. $\Delta\%$ rispetto al precedente anno		2,3	-14,8	-1,3	8,1	8,8
G. Imposte (risorse) (miliardi di euro)	514	493	461	468	461	471
H. 2007 = 100	100,0	96,0	89,7	91,0	89,8	91,7
I. $\Delta\%$ rispetto al precedente anno		-4,1	-6,5	1,5	-1,5	2,2
L. Interessi su imposte (%)	16,7	17,8	16,3	15,8	17,4	18,5

Fonte: Elaborazioni SVIMEZ sulla base di dati pubblicati sui Bollettini Economici della Banca d'Italia.

Complessivamente, il debito cresce in cinque anni, di circa il 24% e gli interessi dovuti del 13%; l'importo dei tributi riscossi dalle Amministrazioni pubbliche, sui cinque anni, complessivamente del 2,4%. Tutto ciò produce una maggiore quota rappresentata dagli interessi rispetto al totale dei tributi riscossi, che passa dal 2007 al 2012 dal 16,8 al 18,5%, nonostante lo sforzo fiscale sostenuto nel 2012 (dal 2011 al 2012, + 5,1%).

Rispetto alle questioni gravi ed urgenti che da questi dati risultano¹ la SVIMEZ nel Documento sottoscritto dalle Istituzioni meridionaliste il 1 febbraio 2013 e proposto

¹ Cfr. F. Pica, S. Villani, *Debito, Mezzogiorno e sviluppo*, "Rivista economica del Mezzogiorno", SVIMEZ, n. 3, 2012.

ai partiti e alle forze parlamentari candidati alla guida del Paese in vista delle elezioni del 24-25 febbraio, ha suggerito “di attivare strumenti che non incidano sulle aliquote marginali dei tributi, *privilegiando meccanismi come le imposte immobiliari, l’IVA, l’imposta patrimoniale sulle grandi fortune*. Questa linea di condotta è compatibile con la sostenibilità finanziaria degli interventi a condizioni molto precise, che in ultima analisi consistono in un saldo delle variazioni pari a zero”

2. Questo contesto spiega ampiamente le preoccupazioni di Daniele Franco, quali sono state rappresentate nell’*Audizione* all’esame del Documento di economia e finanza 2013, tenuta il 23 aprile 2013 alle Commissioni congiunte del Parlamento per l’esame di atti di Governo. È centrale, nell’elaborato presentato in detta sede, il riconoscimento del punto che “l’azione di riduzione del disavanzo pubblico” è *inevitabile* (p. 26). Nell’*Audizione* il dott. Franco assume che il regime di applicazione dell’IMU vigente prima della sospensione del tributo sia mantenuto, sulla base delle considerazioni che seguono:

“Il Documento di economia e finanza, per la prima volta, propone **due quadri di finanza pubblica a legislazione vigente** che si differenziano a partire dal 2015. Nel primo si assume che l’attuale regime dell’IMU sia temporaneo. Nel secondo si assume, invece, che esso sia permanente.

La presenza di due previsioni a legislazione vigente genera incertezza sullo stato dei conti pubblici; qualora l’attuale configurazione dell’IMU fosse da considerarsi di natura temporanea il relativo gettito potrebbe essere escluso dall’indebitamento netto strutturale e dal calcolo dell’aggiustamento conseguito per gli anni 2012-14. *Ciò*

avrebbe ripercussioni sulla valutazione che le istituzioni europee e i mercati daranno del percorso di risanamento finanziario dell'Italia” (p. 11).

Nella Audizione, alla p. 19, Daniele Franco ribadisce:

“Nel 2013 verrebbe inoltre raggiunto il pareggio di bilancio strutturale, fissato dal Governo quale obiettivo di medio termine (MTO) del nostro Paese. Come già rilevato, tale valutazione, inclusa nel DEF, presuppone però che l'attuale configurazione dell'IMU abbia *natura permanente*”.

Tutto ciò è confermato nelle conclusioni del documento, in cui è scritto

“Per quanto riguarda la finanza pubblica, il DEF mette in luce gli importanti risultati conseguiti grazie agli interventi correttivi attuati negli scorsi anni. In particolare, si prevede che l'indebitamento netto continui a scendere e che già nel 2013 sia conseguito l'obiettivo del pareggio di bilancio in termini strutturali, che costituisce il punto di riferimento della riforma costituzionale del 2012 e delle nuove regole europee. Affinché questo risultato sia riconosciuto anche a livello europeo *vanno però immediatamente dissipate le incertezze* sulla stabilità dei gettito legato al vigente sistema di imposizione sugli immobili”.

3. *Nel contesto fin qui descritto e condividendo le opinioni e le preoccupazioni di Daniele Franco, abbiamo tentato, nell'ambito degli approfondimenti della SVIMEZ, una via di uscita. Essa deve consistere, a nostro avviso, non in estemporanei escogitazioni, ma in un riassetto complessivo, basato sui principi stabiliti nella Costituzione della Repubblica e riferito alla tassazione delle abitazioni. Ne abbiamo indicato, in questo scritto, taluni dei contenuti.*

II. La questione ideologica.

4. La tesi sostenuta da talune forze politiche è quella che sia sbagliato, sul piano ideologico, applicare tributi sulla “prima casa” dei contribuenti. Ciò in quanto la “prima casa” costituisce un segno di appartenenza del cittadino al “territorio”; in quanto il possesso di essa risulta da accumulazione durata, per molti contribuenti, tutta la loro vita; in quanto la proprietà di una “prima casa” non necessariamente implica la disponibilità di ricchezza per mezzo della quale possa farsi fronte al tributo (questione della capacità contributiva).

Posto in questi termini, il problema della tassazione della prima casa si colloca sul terreno ideologico. Siamo in tal modo nell’opinabile: ammesso che la questione concerna “valori”, il problema è quello del peso relativo di questi valori rispetto ad altri valori altrettanto plausibili. Per altro verso, chi sia pervenuto all’opinione che l’Italia sia, nonostante ogni apparenza, un paese governato dalla rappresentanza politica dei “proprietari” non può che considerare con sospetto la scelta che viene proposta: può pensarsi che la rappresentanza politica dei proprietari, prevalente anche al livello parlamentare, oggi detassa sé medesima.

Vi è, tuttavia, un punto che, sul piano dei giudizi di valore, a me pare dirimente. I “giudizi” di cui si tratta vanno posti a confronto con quelli affermati nella Costituzione della Repubblica d’Italia: è evidente che le regole costituzionali prevalgano (debbano prevalere: anche questo è un giudizio di valore; l’onere della prova spetta, tuttavia, a coloro che lo rifiutino) su qualsivoglia altra opinione o valutazione.

5. L'art. 53 della Costituzione stabilisce due punti:

“Tutti sono tenuti a concorrere alle spese pubbliche in ragione della loro capacità contributiva.

Il sistema tributario è informato al criterio della progressività”.

Capacità contributiva è ricchezza, e cioè concreto potere di destinare risorse al soddisfacimento dei propri bisogni. Perciò, costituiscono capacità contributiva reddito e patrimonio; con riferimento a queste due grandezze, in diverso modo specificate dal sistema tributario, un contribuente è più ricco rispetto ad un altro, il che comporta un suo maggiore (comunque, non minore) concorso al finanziamento delle opere pubbliche.

Sembra ora del tutto evidente che, *a parità di ogni altra condizione*, un soggetto possessore di prima casa è più ricco rispetto ad altro che ne sia privo. Il primo, nel nostro ordinamento, non paga l'IMU, o comunque fruisce di benefici più o meno cospicui. Il soggetto non possessore, a parità di ogni altra condizione, per vivere è costretto a locare l'immobile da lui abitato. Gli analfabeti finanziari, che in questa materia prevalgono, osserveranno che l'affittuario non paga, in relazione al suo possesso, l'IMU: perciò l'esenzione della “prima casa” non costituisce violazione del principio dell'equità orizzontale. Ciò, tuttavia, è pura apparenza: salvo casi limite (domanda assolutamente elastica; offerta assolutamente rigida) — che è assai difficile ipotizzare, nel medio periodo, in concreto — l'affittuario paga, *per traslazione*, l'IMU applicata sulle abitazioni date in fitto. Anche a questo riguardo, il nostro sistema tributario è orientato sull'indicazione contenuta nel Vangelo di Marco: a chi ha sarà dato, ed avrà in sovrappiù; a chi non ha, sarà tolto anche quello che ha.

6. Ammesso che, per le motivazioni indicate in § 4, il proprietario di “prima casa” deve essere tassato, visto che l’affittuario, meno ricco, è tassato, si pone questione in ordine alla grandezza che effettivamente costituisca capacità contributiva e cui, dunque, il tributo deve commisurarsi. L’assunto riferito al diverso trattamento di proprietario ed affittuario comporta che la grandezza rilevante sia il valore d’uso della “prima casa”, quale *normalmente* è espresso dal fitto corrente di immobili equivalenti: rispetto all’affittuario, il proprietario è più ricco per un valore equivalente (non inferiore) al fitto non pagato; infatti, se la maggiore “ricchezza” del proprietario risultasse inferiore al valore anzidetto, egli avrebbe convenienza a vendere l’immobile e ad affittarne altro equivalente. Supponiamo che il valore dell’immobile sia 1000 ed il fitto (annuo) 20: se il valore d’uso dell’immobile fosse inferiore a 20, il proprietario venderebbe l’immobile per 1.000 e ne affitterebbe altro (presumibilmente migliore) per un costo pari a 20. Se ciò non avviene, ciò può dipendere da costi di transazione, ma probabilmente e in maggior misura dal valore economico della “sicurezza” dell’uso, che la proprietà consente, e dall’aspettativa di guadagni di capitale. Perciò, se semplicemente il proprietario di “prima casa” fosse tassato in misura equivalente al valore normale d’uso dell’immobile (al fitto programmatico) anche ciò, produrrebbe una situazione di vantaggio per il proprietario, rispetto al non proprietario.

Si noti che l’argomento riferito al valore sociale della fruizione di una abitazione vale nello stesso modo per il proprietario dell’immobile e per l’affittuario di esso.

7. Vi è nell’argomento fin qui proposto un secondo importante aspetto. Nel sistema costituzionale a quanto pare vigente in Italia, se a parità di ogni altra e diversa condizione il proprietario è più ricco, rispetto all’affittuario, per un valore non inferiore

al fitto che il primo non è tenuto a pagare, si applica, nella fattispecie, il postulato della progressività, che è stabilito nel secondo comma dell'art. 53 della Costituzione. Supponiamo che una famiglia abbia un reddito di 5.000 euro per mese, compreso il valore d'uso di un appartamento di sua proprietà (prima casa), pari a 1.000, ed altra famiglia abbia un reddito di 5.000 euro su cui grava un fitto di 1.000 per mese. L'esenzione della "prima casa", in un sistema che *nel suo complesso*, come stabilisce l'art. 53, comma 2, della Costituzione, deve essere progressivo, comporta non soltanto che parte della materia imponibile non sia tassata, il che implica, violazione del principio dell'equità orizzontale, ma che sul reddito effettivo del contribuente proprietario sia applicata una minore aliquota, rispetto a quella che risulterebbe dall'applicazione del criterio della progressività.

II. La via d'uscita dall'IMU.

8. Ammesso che quanto fin qui abbiamo proposto valga, vi è tuttavia un elemento di difficoltà. Vi sono, infatti, due livelli: nel sistema tributario, considerato nella sua interezza, la ricchezza rappresentata dalla fruizione della "prima casa" da parte del proprietario va presa in conto e tassata, tanto più in quanto il fitto dell'affittuario, per traslazione, è soggetto ad IMU; ciò tuttavia non implica, *di per sé*, che il tributo di cui si tratta spetti ai Comuni.

Nella finanza locale, le ragioni in forza delle quali il valore della fruizione delle abitazioni da parte del residente (affittuario per traslazione; proprietario di "prima casa" ove direttamente tassato) *debba* essere tassato dal Comune sono assai rilevanti. Tra di esse, indico quelle che seguono:

a) il residente (affittuario; proprietario) decide, attraverso i meccanismi della democrazia rappresentativa, sull'entità delle spese comunali e sul livello di bilancio; il principio di responsabilità (e cioè ragioni di equità e di efficienza) comporta che gli effetti finanziari di queste sue scelte siano, al margine, posti a suo carico;

b) i servizi comunali producono, direttamente o indirettamente, benefici di cui i residenti si avvalgono; è perciò giusto che i costi relativi vadano a loro carico;

c) vale per il solo proprietario la considerazione che una gestione appropriata dei servizi comunali accresce il valore patrimoniale degli immobili, e perciò la sua personale ricchezza.

Tutto ciò va nella direzione di un solo tributo comunale, posto a carico del fruitore dello spazio abitativo (affittuario; proprietario). La base imponibile può consistere nel valore della fruizione, come accade oggi per l'IMU: è bensì vero che l'imposta è applicata su valori catastali, ma questi valori essi stessi rinviano al valore locativo dell'immobile. Sistemi più rozzi possono consistere, come nel caso italiano della c.d. tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani, in una tassazione commisurata alla superficie degli immobili, considerata come proxy del valore di essi. Si noti che la stessa IMU applicata agli esercizi commerciali, per traslazione, va a carico dei residenti.

Deve tenersi conto, inoltre, del fatto che il residente è oggi tassato nel Comune, per la ragione della sua residenza, attraverso **quattro** distinti cespiti tributari: l'IMU posta a carico di affittuari (per le ragioni indicate) e proprietari (ove ciò effettivamente accada); l'IMU sulle attività commerciali (per traslazione); la c.d. tassa smaltimento rifiuti; la stessa addizionale IRPEF, che fin qui non ho menzionato, ma che anche essa concorre alla definizione del sistema.

9. Ritorniamo ora, al caso della tassazione della “prima casa”. Consideriamo il caso, che ho già proposto, delle due famiglie: l’una dispone di 4.000 euro per mese, più il “valore d’uso” della “prima casa”, pari a 1.000 euro, per un totale di 5.000 euro; la seconda dispone di un reddito di 5.000 euro, di cui 1.000 destinati al fitto dell’abitazione. Poiché le due “capacità contributive” appaiono, in prima approssimazione equivalenti, le due famiglie dovrebbero concorrere nella medesima misura al finanziamento delle spese pubbliche locali. Il sistema è oggi squilibrato a favore del proprietario per le ragioni che seguono:

a) mentre sull’affittuario si scarica, per traslazione, l’IMU applicata sulle case date in fitto, il proprietario (sul valore locativo di 1.000 € per mese) riceve benefici fiscali, fino all’ipotesi di completa esenzione;

b) l’aliquota media applicata in sede IRPEF alla famiglia non proprietaria, il cui reddito *appare* diverso e maggiore, può risultare più elevata rispetto a quella che grava sul proprietario di “prima casa”;

c) nel nostro sistema fiscale, il guadagno di capitale eventualmente lucrato dal proprietario è del tutto esente d’imposta.

La tesi qui sostenuta è quella che le due famiglie vadano tassate nella medesima misura. La soluzione a nostro avviso appropriata è quella di *abolire del tutto l’IMU*, per quanto esclusivamente concerne la tassazione delle abitazioni, sostituendola con un tributo che colpisca l’utente dell’abitazione (proprietario, o affittuario) applicato con regole di progressività per detrazione su importi per quanto possibile corrispondenti al valore locativo di cui si tratta. Dovrebbero ugualmente abolirsi, *a parità di prelievo*, la

tassa smaltimento rifiuti (e cioè il nuovo tributo istituito in luogo di essa) e l'addizionale IRPEF.

10. Sul piano logico, il problema attiene non soltanto alla tassazione delle abitazioni da parte dei Comuni, ma anche alla stessa imposta erariale sul reddito (IRPEF). Una volta che si concluda, come è a mio avviso doveroso, nel senso che il valore d'uso di abitazioni è ricchezza, sicché chi ne disponga è più ricco rispetto a chi ne sia privo, è evidente la necessità di differenziare, in sede IRPEF, il trattamento fiscale degli uni e degli altri. Peraltro, l'aliquota applicata nella sede anzidetta varia, come è giusto, al variare del reddito, il che consente elementi di discriminazione non soltanto qualitativa, ma anche quantitativa nella determinazione dell'imposta dovuta. In sede IRPEF dovrebbe rilevare, altresì, l'importo degli interessi eventualmente a carico del contribuente e connessi all'acquisto, o al miglioramento dell'abitazione.

Questa impostazione sconta un postulato ideologico che a me pare decisivo: in Italia esiste uno ed un solo sistema tributario, articolato sul piano territoriale, ma tuttavia nei suoi principi unitario. Ciò è del tutto esplicito nella Costituzione della Repubblica: l'art. 53 della Costituzione stabilisce che “**II** [articolo determinativo: ce ne è uno solo] sistema tributario è informato a criteri di progressività”. In tal modo, l'art. 53 nella sostanza rinvia all'art. 3 della Costituzione: “È compito della Repubblica [come definita dall'art. 114: essa “è costituita dai Comuni, dalle Province, dalle Città metropolitane dalle Regioni e dallo Stato] rimuovere gli ostacoli” che limitano di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini.

Perciò, vale per il sistema tributario nel suo complesso il principio dell'equità orizzontale (dell'uguaglianza) e quello dell'equità verticale (della progressività).

L'articolazione sul territorio del trattamento fiscale dei contribuenti comporta che alla maggiore aliquota applicata in Enti diversi su ricchezze equivalenti corrisponda, attraverso il principio di responsabilità, un maggiore – migliore livello di servizi che l'Ente a maggiore aliquota renda disponibile.

Tutto ciò richiede una trasformazione radicale del sistema, attraverso una attuazione finalmente appropriata dell'art. 119 della nostra Costituzione. La questione si pone sul lato dell'entrata fiscale dei Comuni e sul lato dei servizi da essi prodotti. Un primo necessario passo nella direzione che a me appare appropriata consiste in una radicale riforma della fiscalità comunale applicata alle abitazioni.

La riforma, ripetiamo, dovrebbe consistere:

- 1. nella abolizione di IMU applicata sulle abitazioni “prima casa” ed a quelle date in fitto;*
- 2. nella abolizione della c.d. “tassa smaltimento rifiuti” e tributo oggi sostituito e della addizionale comunale all'IRPEF;*
- 3. nella istituzione di una imposta comunale sulle abitazioni (ICA?), costruita con riferimento al criterio della progressività rispetto al valore di fruizione dell'immobile;*
- 4. nella tassazione adeguata, in sede IRPEF, del valore di fruizione della “prima casa”;*
- 5. nella istituzione, nelle grandi Città e nei Comuni turistici, di una imposta sugli incrementi di valore delle abitazioni.*

Federico Pica