

IMU E STABILITA'

L'Imu torna ai comuni, come previsto nella disciplina a regime dell'imposta¹ e come peraltro è sempre stato nell'Ici. La legge di stabilità² prevede infatti l'abrogazione della quota d'imposta statale, inizialmente attribuita dall'articolo 13, c. 11, D.L. n. 201/'11, per le residue annualità di vigenza della versione sperimentale del tributo comunale³, con la sola eccezione di una quota pari allo 0,76 per cento dell'imposta dovuta sui fabbricati di categoria catastale D.

Viene così meno, su pressante richiesta dei comuni, e con la condivisione degli organi governativi, una delle principali anomalie dell'Imu sperimentale. Si è trattato di una anomalia la cui ratio ispiratrice era comprensibile, ma che si è rivelata alla prova dei fatti foriera di criticità anche operative di non poco conto.

L'idea alla base della quota di imposta statale dell'Imu era quella di istituire una imposta patrimoniale statale sui beni immobili senza tuttavia creare duplicazioni di gestione del tributo sia ai contribuenti sia agli enti impositori⁴. Da qui, la soluzione consistente nel ricavare lo spazio per il tributo erariale all'interno del nuovo tributo comunale, istituito con il provvedimento attuativo del federalismo comunale.

Senza voler in questa sede ripercorrere tutte le regole applicative della quota d'imposta in esame, nel corso del primo e unico anno di vigenza della stessa le principali problematiche hanno riguardato:

- Il profilo della responsabilità della gestione del tributo. Il fatto che la metà del gettito calcolato ad aliquota standard (0,76%) sia stato riservato allo Stato ha comportato che i comuni si sono esposti nei confronti dei cittadini, sotto il profilo delle conseguenze anche politiche del notevole aggravio dell'imposizione rispetto alla previgente Ici, senza tuttavia essere gli effettivi beneficiari del maggior gettito. Va infatti ricordato che, a parte l'attribuzione all'Erario della quota in esame, tutto il maggior gettito teorico dell'Imu, calcolato all'aliquota di base, in rapporto al gettito consolidato dell'Ici è confluito allo Stato, sotto forma di riduzione dei trasferimenti al fondo sperimentale di riequilibrio. Tale assetto si è tradotto inevitabilmente in una imperfetta attuazione del principio di responsabilità nella gestione del tributo, in termini di scissione soggettiva tra ente impositore o soggetto attivo dell'imposta e ente destinatario del gettito;
- Gli aspetti di rigidità nell'esercizio dei poteri deliberativi dei comuni. La quota d'imposta statale, considerata la sua applicazione alla generalità degli immobili⁵, costituiva un importante limite all'esercizio delle potestà deliberative comunali. È evidente infatti che i comuni possono disporre, con regolamento adottato ai sensi dell'articolo 52, D. Lgs. n. 446/'97, dell'imposta propria, non dell'imposta statale. L'incidenza maggiore della presenza dello Stato era in materia di agevolazioni, posto che non si è potuto ridurre le aliquote al di sotto del limite dello 0,38%, né disporre esenzioni totali, pur in presenza di disposizioni legislative autorizzatorie⁶. Ma vi è un'innegabile impatto anche in materia di adempimenti: è il caso, tra l'altro, del potere del comune di differire i termini di pagamento dell'Imu, in presenza di situazioni particolari, quali ad esempio, il decesso del contribuente. Pur in assenza di una disposizione espressa che lo consenta⁷, è indubbio che,

¹ Articoli 8 e 9, D. Lgs. n. 23/'11

² Il cui testo non è ancora ufficiale alla data di redazione del presente articolo

³ E cioè per gli anni 2013 e 2014

⁴ Doppie dichiarazioni, doppi accertamenti, eccetera

⁵ Seppure con le eccezioni stabilite nel già citato articolo 13, D.L. n. 201/'11

⁶ Si pensi ad esempio alle esenzioni per le Onlus, previste nell'articolo 21, D. Lgs. n. 460/'97

⁷ La facoltà è in realtà prevista nell'articolo 59, lett. o), D. Lgs. n. 446/'97, ma l'intero articolo 59 non è applicabile nell'Imu

trattandosi di previsione strettamente procedurale, la facoltà dovrebbe rientrare nel più ampio ambito dell'articolo 52, D. Lgs. n. 446/'97. I comuni che hanno adottato tale clausola si sono tuttavia visti contestare l'ammissibilità della stessa dal Dipartimento delle Politiche Fiscali, proprio per l'esigenza di tener conto della quota d'imposta erariale;

- Le innegabili difficoltà operative nel versamento dell'imposta. Il primo problema risiede proprio nel calcolo dell'imposta, atteso che mentre la quota statale non varia, la parte comunale dipende dalle aliquote deliberate dal singolo comune. Ciò comporta, in linea di principio, l'esigenza di effettuare conteggi duplicati per quante sono le aliquote adottate a livello locale. L'istituzione di una doppia serie di codici tributo, poi, una per l'imposta statale, l'altra per quella municipale, ha generato molta confusione tra i contribuenti che spesso hanno versato correttamente l'imposta, sbagliando tuttavia l'imputazione del pagamento. Secondo le Finanze⁸, non è ammissibile la correzione del codice tributo per il tramite dell'Agenzia delle Entrate, ma occorre una apposita istanza al comune competente. Lo Stato e il comune effettueranno poi "le relative regolazioni finanziarie". Si tratta, con ogni evidenza, di complicazioni procedurali che hanno reso difficile l'adempimento dei soggetti passivi e probabilmente non molto precisa la suddivisione del gettito tra Stato e comuni.

Le novità apportate con la legge di stabilità 2013 mirano a superare le difficoltà e le criticità sopra evidenziate, attraverso l'attribuzione dell'intero gettito dell'Imu sperimentale ai comuni. La compensazione della perdita di gettito che consegue all'Erario avviene, sostanzialmente, attraverso due interventi modificativi: a) la soppressione del fondo, alimentato da risorse statali, destinato alla perequazione verticale tra comuni ricchi e comuni poveri. In luogo di tale meccanismo, previsto nel D. Lgs. n. 23/'11, si istituisce un sistema di perequazione orizzontale tra comuni, le cui risorse sono alimentate interamente del gettito dell'Imu, senza quindi afflusso di risorse statali⁹; b) l'istituzione di una riserva di gettito in favore dello Stato, corrispondente all'Imu dovuta sugli immobili "ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D", determinata con l'aliquota base dello 0,76%.

Sotto il profilo oggettivo, non è chiaro se le unità su cui grava la riserva di gettito siano tutti i fabbricati appartenenti alla categoria catastale D oppure solo quelli che abbiano una effettiva destinazione produttiva. Ragioni di semplicità nell'applicazione dell'imposta e questioni legate alla natura di tributo su base catastale dell'Imu indurrebbero a preferire la prima soluzione. Nell'Imu, la destinazione d'uso degli immobili non ha di regola alcuna rilevanza, poiché la determinazione della base imponibile e il calcolo dell'imposta avvengono sulla base dei soli dati catastali.

Nella scelta della soluzione al problema sopra delineato, peraltro, non è decisiva la ratio sottesa alla individuazione della sola categoria catastale D, ai fini dell'applicazione della riserva statale. La finalità della modifica sembra essere quella di rendere uniforme su tutto il territorio nazionale l'imposizione sugli immobili d'impresa, allo scopo di evitare distorsioni di natura fiscale nella scelta della ubicazione dell'insediamento. A ciò si aggiunga che le relazioni tra le amministrazioni locali e le imprese del comparto industriale sono, per loro natura, solitamente meno strette e continuative rispetto a quelle che si realizzano con i residenti o con le imprese del comparto commerciale o artigianale. Una simile esigenza potrebbe, tuttavia, proporsi anche con riferimento al complesso immobiliare in sé, senza necessità che sia già in corso un'attività industriale.

⁸ Risoluzione n. 2 del 13.12.2012 del Dipartimento delle Politiche fiscali

⁹ La perequazione è verticale quando è finanziata con somme provenienti dallo Stato, è invece orizzontale quando le risorse provengono dallo stesso livello di Governo

Per i motivi appena evidenziati, sembra comunque preferibile la tesi che collega la riserva statale alla totalità dei fabbricati appartenenti alla categoria catastale D.

La novella della legge di stabilità non pare lasciare alcun dubbio sulla natura di tale riserva: si dovrebbe trattare invero di una devoluzione di gettito e non già di un'imposta vera e propria. È stata infatti completamente soppressa la disciplina legislativa afferente alle modalità ed ai termini di versamento nonché ai poteri di controllo riferiti alla precedente quota d'imposta statale. Ne deriva che gli aspetti procedurali, oltre che quelli di natura sostanziale, non possono che derivare dalle regole Imu e coincidere totalmente con esse, anche se ragioni di cassa potrebbero indurre a conservare il pagamento della quota erariale riferita ai suddetti immobili con un apposito codice tributo.

L'altra novità è rappresentata dalla previsione che consente ai comuni di elevare l'aliquota d'imposta sui fabbricati D sino a 0,3 punti percentuali, portandola così ai livelli massimi stabiliti dalla legge. È evidente che l'intera eccedenza rispetto alla misura base sarà in tal caso introitata dai comuni. L'aliquota differenziale, mantenuta nella disponibilità degli enti locali, si giustifica con la necessità di compensare la perdita di gettito nei comuni ad elevata intensità industriale¹⁰. Questo però potrebbe generare un ulteriore aggravio impositivo sul settore dei fabbricati d'impresa, in totale controtendenza con i principi fondanti dell'Imu. Non va infatti dimenticato che per gli immobili d'impresa l'Imu si aggiunge alle imposte sui redditi, tant'è che l'art. 13, D.L. n. 201/'11, al comma 9, prevede la facoltà per i comuni di ridurre l'aliquota sino allo 0,4%.

Limitatamente alla riserva erariale sugli immobili di categoria D si ripropongono, ovviamente sensibilmente ridimensionati, i limiti alle potestà comunali in materia di aliquote e agevolazioni. E' infatti evidente che le amministrazioni locali non potranno in alcun modo incidere sulla suddetta quota, deliberando aliquote inferiori allo 0,76% ovvero concedendo agevolazioni che possano intaccare il gettito teorico, spettante allo Stato.

¹⁰ Si pensi ad esempio ad un comune come Taranto, nel cui territorio è come noto ubicata l'Ilva