

Titolo: Troppo alte le imposte sulla casa

Autore: Gianfranco Gaffuri

1.- Si suole ripetere, con un assunto che è ormai un luogo comune (non privo, naturalmente, di radici nella realtà, come tutte le tesi meccanicamente ripetute: ma nel caso del prelievo fondiario è anche un alibi per l'inerzia) che l'imposizione immobiliare è, per così dire, irrinunciabile o, più capziosamente, che la condizione fisica dell'immobile facilita e quindi rende inevitabile il suo assoggettamento al prelievo.

Si assume, con una certa ovvietà, che la natura propria di questi beni ne rende singolare il loro stato rispetto ad altre manifestazioni di ricchezza, e si aggiunge, altrettanto ovviamente, che gli immobili, quand'anche non fossero oggetto di censimento catastale, sarebbero i beni di più facile individuazione.

Una delle più diffuse asserzioni riguarda la particolare adeguatezza della tassazione immobiliare alle esigenze della fiscalità locale e, in particolare, di quella comunale. Si dice, in proposito, che essa è, per le peculiarità del bene, trasparente, ovverosia inequivocabile (attenendo ad una entità di agevole identificazione), semplice - usufruendo, tra l'altro, di regimi convenzionali per la determinazione della base imponibile - efficiente e stabile.

2.- Anche la coesistenza di diversi prelievi concernenti gli immobili e la necessità di un coordinamento sono stati oggetto d'indagine.

L'ordinamento attuale, invero, si caratterizza per la presenza di una pluralità di gravanze sugli immobili - dirette, indirette e patrimoniali, da un lato, erariali e locali, dall'altro - che hanno dato luogo a dubbi, quanto alla loro simultaneità e quindi al bisogno di proporzione, specie con riguardo all'onere complessivo che finisce per pesare sui contribuenti proprietari d'immobili.

Questo accumulo - come è stato ripetutamente denunciato, pur in un contesto di diffusa disattenzione - provoca un prelievo che assume connotati espropriativi.

È vero che, negli ultimi anni, sono venute meno l'imposta sulle successioni e l'invim; tuttavia si è constatato parimenti un accrescimento dell'autonomia degli enti locali, accompagnato da una riduzione non significativa dei tributi erariali o da uno scoordinamento fra i due livelli d'imposizione, con effetti occultamente eversivi.

In particolare, la concomitanza del prelievo erariale sul reddito fondiario e dell'imposta patrimoniale in favore degli enti locali – che frequentemente prescelgono l'aliquota più elevata, benché la legge preveda un'ordinaria escursione tra minimo e massimo - rendono eccessivamente greve la pressione fiscale sugli immobili. Si noti – come è già stato segnalato in numerose denunce, rimaste finora inascoltate – che un tributo patrimoniale ragguagliato, con un'aliquota millesimale, alla rendita catastale moltiplicata per un coefficiente di 10 o multiplo di 10, equivale ad un carico fiscale percentuale sulla stessa rendita base.

Così accade per l'imposta comunale sugli immobili: l'aliquota (massima, ma ormai abituale) del 7‰, riferita alla rendita capitalizzata mediante il moltiplicatore 100, corrisponde matematicamente ad una gravanza del 70% sulla stessa rendita originaria, cioè al frutto medio ordinario (virtuale o effettivo: non è necessario qui discernere le due ipotesi) del cespite colpito.

Se, dunque, a questo prelievo (poco importa che sia formalmente definito tributo sul patrimonio, se di fatto incide sul rendimento, fissato con criteri di larga approssimazione) si aggiunge l'imposta erariale sul reddito fondiario, si ottiene un'incidenza tributaria che oltrepassa i limiti del tollerabile, finendo per raggiungere la misura rovinosa di oltre il 90%.

Occorre – e urgentemente – porre rimedio, come già da tempo si è stabilito nella Spagna monarchica, nel cui ordinamento coesistono il tributo patrimoniale sulla proprietà e quello reddituale, che colpisce anche il provento fondiario. Nel Paese iberico l'accumulo complessivo di pesi fiscali (qualunque sia la configurazione e il titolo di ciascuna componente) non può superare la percentuale del 70%, che è già elevatissima.

3.- L'insensibilità del nostro Stato impositore nei riguardi di questa condizione fiscalmente deteriore della proprietà immobiliare ha, verosimilmente, ragioni di convenienza politica.

Non solo e ovviamente – così è stato ripetuto fino alla sazietà – il bene inamovibile, per la sua condizione, può essere rintracciato con tale immediatezza e inequivocità da facilitare qualsiasi compito di verifica e di controllo, assai più difficile nei riguardi di una ricchezza mobile, sfuggente e dunque di identificazione spesso ardua; inoltre – in un contesto socialmente emulativo, nel quale ogni classe sociale ed economica esercita pressioni corporative per ottenere i massimi vantaggi a scapito altrui, secondo la classica formula dell'ottimo paretiano (ripresa poi da Rawls, nella sua opera fondamentale "Una teoria della giustizia", traduzione di Ugo Santini, Feltrinelli, Milano 2002) – il ceto dei possidenti immobiliari in Italia è così eterogeneamente diffuso in ogni strato sociale, da rendere difficilmente attuabili iniziative di difesa uniformi e globalmente coerenti.

Occorre, dunque, incitare ad una maggiore coesione di categoria, sollecitando azioni incisive e visibili, capaci di rappresentare ad un legislatore non attento la vessazione che subisce il comparto del patrimonio fondiario.

Né si potrà replicare, con ragionevolezza, che occorre favorire, qualora sia necessario ricorrere alla leva fiscale, i settori trainanti dell'economia produttiva, i quali consentono (tanto si tramanda nella pedagogia accademica) il progresso generale del benessere e la competitività internazionale.

C'è, naturalmente, del vero in queste affermazioni tralatizie; ma – se si vuole che la condotta dei pubblici poteri si ispiri, come deve esserlo, sia ai canoni dell'etica sociale e dell'equilibrio imparziale, sia agli stessi principi costituzionali – urge che la proprietà fondiaria, la quale è, soprattutto in Italia, anche una ricchezza popolare nel senso proprio del termine, non sia sistematicamente sacrificata per consentire, in altri settori dell'economia nazionale, interventi assistenziali che non innescano necessariamente effetti virtuosi.

4.- Per non perpetuare posizioni di fatalismo rinunciatario e di assoluta passività, è comunque indispensabile lanciare proposte di riforma che, anche separatamente attuabili, possano, in modo diretto o indiretto, dare sollievo fiscale al comparto immobiliare.

A) Una tentazione massimalista – ma non ingiustificata, se si considera l'ammasso storico di ingiustizie – suggerirebbe ipotesi radicali:

- quella, innanzitutto, di escludere la concomitanza, generatrice di effetti perversi, tra imposta sul reddito fondiario e tassazione del cespite;
- oppure quella di fissare almeno un limite massimo invalicabile al prelievo tributario complessivo sulla proprietà immobiliare.

Ma sarebbero soluzioni oggi impraticabili, anche perché ridurrebbero sensibilmente il gettito fiscale, che lo Stato, nella temperie attuale, non può permettersi.

B) Si possono suggerire, allora, soluzioni di compromesso.

Nell'ordinamento tributario italiano vigono molti regimi sostitutivi, che derogano ai criteri ordinari d'imposizione reddituale; in forza di queste discipline peculiari, la ricchezza, cui si applica, non concorre alla costituzione della base imponibile globale del tributo sul reddito. Per effetto del regime sostitutivo, la manifestazione reddituale è dunque tassata separatamente, con un'aliquota di norma proporzionale

I casi più rilevanti di tassazione sostitutiva, separatamente relativi allo specifico reddito considerato, sono, nel quadro dell'ordinamento in vigore, i seguenti:

- art. 9, legge 23.3.1983, n. 77, sul risultato gestionale dei fondi comuni d'investimento mobiliare;
- art. 11, legge 28.3.1983, n. 77, concernente i proventi da quote di partecipazione a organismi d'investimento collettivo in valori mobiliari di diritto estero;
- art. 7, d.lgs. 21.11.1997, n. 461, sul risultato maturato delle gestioni individuali di portafoglio (cd. risparmio gestito);
- art. 5, d.lgs. 21.11.1997, n. 461, relativo alle plusvalenze da partecipazioni non qualificate.

Rammento che è prevista anche una tassazione sostitutiva sui redditi percepiti dai fondi comuni d'investimento immobiliare, ai sensi del d.l. 25.9.2001, n. 351, convertito nella legge 23.11.2001, n. 410: ma si tratta, in realtà, di un prodotto finanziario, nel quale l'immobile è un oggetto remoto.

Nella stessa linea sembra, ancora, porsi l'art. 3, comma 1, lettera *d*, n. 5, della legge 7.4.2003 n. 80 (che fissa i termini della delega governativa per la riforma generale dei tributi). La norma contempla - nell'ambito dei regimi fiscali sostitutivi per i redditi di natura finanziaria - l'agevolazione in favore dei contribuenti *“che destinino i propri risparmi alla costituzione di fondi personali di accumulo per l'acquisto della prima casa”*.

Come si vede, quindi, le deroghe ai criteri generali della tassazione reddituale attengono a guadagni provenienti da investimenti mobiliari o da risparmi di danaro, che sono favoriti sia per evitare la concorrenza dannosa di altri Stati europei sia per il necessario adeguamento a direttive comunitarie.

La tendenza - nella quale s'inserisce prepotentemente l'ultima legge delega per la riforma fiscale - è quella di ridurre il carico fiscale dei proventi finanziari, mediante l'istituzione di un regime agevolato incompatibile con la disciplina comune del prelievo reddituale, evitando così il trasferimento surrettizio dei capitali in altri Stati, con detrimento dell'economia nazionale.

Al contrario, il reddito degli immobili è in ogni caso tassabile nello Stato in cui è situata la sua fonte produttiva, senza possibilità di manovre speculative per spostare all'estero la ricchezza. Oggi, per l'appunto, il reddito fondiario è componente di quello complessivo, cui è indistintamente ragguagliata, secondo la scala della progressività, l'imposta diretta statale.

C) Se il trattamento di sostanziale favore fiscale, progettato (come si diceva) per redditi finanziari, mira, verosimilmente, ad agevolare l'impiego del risparmio familiare in forme utili per la collettività operosa – addirittura coinvolgendo anche operazioni tipicamente affaristiche – uguale sorte merita anche l'altro significativo comparto economico nel quale converge il risparmio popolare e gran parte dell'attività produttiva: e cioè il settore della proprietà edilizia, più genericamente immobiliare.

Ragioni etiche, politiche e sociali, nonché il rispetto dei principi giuridici che tutelano l'uguaglianza dei regimi fiscali, a parità di condizioni sostanziali, esigono categoricamente, data l'uniformità delle premesse e delle prerogative di meritevolezza, di estendere ai redditi fondiari il regime sostitutivo previsto per le rendite finanziarie.

In tal modo non solo si pone rimedio all'elevatezza della tassazione immobiliare, oggi così pesante da essere invisa, ma si persegue l'indifferibile equilibrio, nel concorso allo sforzo fiscale, tra le varie manifestazioni di ricchezza con analoga rilevanza nel contesto complessivo dell'economia nazionale.

Del resto, i pubblici poteri sembrano essere consapevoli dell'accanimento fiscale contro il settore immobiliare ed edilizio, in ispecie.

Nella relazione al disegno normativo – poi divenuto la legge delega per la riforma fiscale, solo parzialmente attuata, allo stato – è scritto (paragrafo 3.3) che *“l'imposta non può essere solo l'espressione del potere statale, ma anche e soprattutto il segno del consenso sociale”*. *“Per questo”* – prosegue l'estensore della relazione – *“la misura dell'imposta non può essere odiosa”*. Si conclude, poi, con questa pertinente osservazione: *“Per esempio, è difficile considerare non odioso un prelievo fiscale complessivo pari al 65% sui frutti del lavoro di una piccola impresa. Od un prelievo fiscale complessivo pari al 121 per cento del reddito di una casa”*.

Tuttavia da queste giuste premesse non sono state desunte tutte le necessarie conseguenze nella stesura della legge.

Appare dunque verosimile che gli immobili siano stati sacrificati nella distribuzione del carico tributario tra i diversi indici di forza economica, con elusione dei principi fondamentali che prescrivono il rispetto dell'equità e dell'attitudine contributiva.

D) Nonostante l'inaffidabilità del cespite che genera reddito fondiario – ma, d'altro canto, proprio per correggere le distorsioni che l'attuale regime provoca nel settore economico della proprietà fondiaria – una proficua azione riformatrice potrebbe, allora, svilupparsi intorno all'ipotesi d'istituire una disciplina sostitutiva anche per i redditi immobiliari, dando origine ad un tributo oggettivo, riferito specificamente

al frutto, reale o virtuale, della proprietà edile, con aliquota proporzionale: rammento anche un disegno normativo, in proposito, poi finito nel nulla.

Questa nuova struttura dell'imposizione genererebbe un duplice effetto:

- sottrarrebbe il prelievo sul reddito fondiario alla variabilità del carico fiscale determinato dalle aliquote progressive previste nel regime ordinario;
- metterebbe al riparo la tassazione immobiliare dai mutamenti, spesso imprevedibili o congiunturali, che riguardano il prelievo comune sul reddito e che, in genere, determinano un inasprimento della gravosità fiscale.

L'aliquota proponibile potrebbe essere, per l'appunto, equidistante da quella minima e da quella massima dell'attuale serie progressiva.

È ovvio, poi, che il novello criterio d'imposizione sui redditi fondiari manterrebbe le attuali misure agevolative, di carattere eccezionale, magari in diversa forma e in diversa misura.

E) Un allentamento della pressione fiscale sulla casa – che è la componente socialmente più sensibile della proprietà fondiaria – si potrebbe infine ottenere, in via mediata (se mai si ritenesse prematura l'introduzione di un regime di prelievo sostitutivo sulla rendita immobiliare), distribuendo più equamente, tra i beneficiari, le spese per i servizi pubblici prestati dall'ente locale.

Si ipotizza l'istituzione di un prelievo (ragguagliato, percentualmente, al tributo erariale sul reddito), che graverebbe non solo sui residenti nel territorio dell'ente locale, erogatore di pubbliche utilità, ma anche su tutti coloro che, lavorando in quel territorio, ne godono i relativi benefici, indistintamente offerti dallo stesso ente.

Il prelievo si estenderebbe, da un canto, anche ai locatari, sulla scorta di parametri da definire con accuratezza, e, dall'altro, a tutti coloro che si recano abitualmente in città ed ivi trascorrono l'intera giornata lavorativa.

Il fenomeno di queste fluttuazioni pendolari è imponente e in continua espansione: i *city users* – ovvero le persone che svolgono la loro attività economicamente produttiva in un perimetro urbano diverso dal luogo della dimora – sono, spesso, più numerosi dei residenti. Il loro concorso ai costi dei servizi pubblici risponderebbe, allora, ad un'esigenza di ripartizione perequativa, e concorrerebbe ad attuare un effettivo decentramento fiscale, avvicinando il centro di spesa a quello di prelievo.

Le linee strutturali del prelievo in questione (che potrebbe essere suggestivamente denominato, con piena coerenza con la sua natura e la sua funzione, imposta per la qualità urbana) potrebbero essere queste:

- il gettito del tributo, istituito necessariamente con legge dello Stato e amministrato dal singolo ente locale, è destinato a finanziare le spese per i servizi erogati dallo stesso ente e per le opere infrastrutturali eseguite da questo nei settori di più significativa rilevanza pubblica;
- il soggetto passivo è la persona fisica che lavora stabilmente nello specifico perimetro amministrativo e produce redditi d'impresa, di lavoro autonomo o di lavoro dipendente, in relazione ai quali corrisponde le ordinarie imposte erariali;
- il tributo, di cui si auspica l'istituzione, è ragguagliato al reddito imponibile dell'anno di riferimento, in misura esiguamente percentuale. L'ente locale compie i controlli formali sull'esattezza degli adempimenti prescritti e provvede all'accertamento delle evasioni e all'eventuale riscossione coattiva;
- il tributo è autoliquidato dal contribuente e pagato mediante versamento diretto nelle casse comunali, contestualmente al versamento dell'imposta erariale sul reddito, ed è detraibile (si badi) da questa, non generando, dunque, un ulteriore aggravio per la persona obbligata.

L'introduzione del prelievo descritto nel sistema della tassazione locale implica una revisione del sistema medesimo, per una più equilibrata distribuzione del peso complessivo a carico della collettività.

L'allargamento, conformemente ai canoni dell'equanimità tributaria, dei soggetti che devono concorrere alle spese sostenute dall'ente locale per rendere possibile la convivenza urbana, riduce invero, corrispondentemente, il carico fiscale oggi concentrato, secondo la conformazione vigente dell'ordinamento positivo, sulla proprietà edilizia e, più genericamente, immobiliare.

Si correggerebbe parzialmente, in tal modo, l'attuale insopportabile sperequazione, non turbando l'assetto del prelievo fiscale complessivo e senza danneggiare il soggetto passivo. Si ribadisce che all'istituendo tributo, in favore dell'ente locale, corrisponderebbe una riduzione, quantitativamente identica, del tributo erariale sul reddito.