

Proposta per la reintroduzione di un'Ici aggiornata Cioè una patrimoniale sugli immobili

La rinnovata attenzione del nuovo Governo, delle forze politiche e degli economisti dedicata alla possibile reintroduzione dell'Ici sulla prima casa nonché alla possibile introduzione di un'imposta patrimoniale ha spinto Nens a studiare tale materia. Il testo che segue è il risultato delle analisi condotte da Nens che suggeriscono una proposta che possiede le seguenti caratteristiche:

- 1. E' un'imposta patrimoniale sugli immobili, cioè l'equivalente, modificato, della vecchia Ici;*
- 2. La base imponibile è riferita ai prezzi di mercato e consente, quindi, un rilevante incremento del gettito (come è documentato nella tabella contenuta nel testo);*
- 3. Recupera lo spazio di autonomia impositiva dei Comuni che era stato compromesso;*
- 4. Prevede efficaci agevolazioni per le situazioni patrimoniali più modeste;*
- 5. E' costruita in forma modulare quindi prevede l'applicazione di aliquote variabili;*
- 6. Con aliquote moderate è compatibile con ipotesi di tassazione delle "grandi fortune" di cui si parla.*

L'analisi condotta da Nens richiederà un ulteriore approfondimento anche in riferimento all'acquisizione di dati e informazioni di cui allo stato attuale non si dispone.

Aspetti tecnici per una rivalutazione a valori di mercato dell'ICI (nuova ICI)

Attualmente l'ICI colpisce i fabbricati (escluse le abitazioni principali e gli immobili di categoria E – stazioni, porti, aeroporti ecc. -), i terreni agricoli e le aree edificabili. La base imponibile è determinata incrementando le rendite catastali del 5% (vd. articolo 1, comma 48, della legge 23 dicembre 1996, n. 662) e poi per specifici moltiplicatori.

Le tariffe d'estimo e le rendite catastali sono state determinate con l'ultima (unica) revisione all'inizio degli anni '90 con riferimento al sistema di prezzi e redditi del periodo 1988-89. In quella revisione non si attuò alcun riclassamento delle unità immobiliari, ma fu di fatto realizzata solo una rivalutazione monetaria in quanto il tempo concesso fu pochissimo.

Per determinare in modo equo i valori e i redditi imponibili su base catastale occorre riformare completamente il sistema estimativo vigente – basato sulla classificazione di ogni unità immobiliare con riferimento ad unità tipo in categorie e classi e sulla stima diretta per le unità speciali – per approdare per le unità immobiliari ordinarie a stime dirette mediante metodi statistici (cosiddetto “mass appraisal”). Una riforma del genere implica di fatto, pur con tutti gli sforzi e le approssimazioni possibili, un periodo di tempo lungo, la cui conclusione non può che oltrepassare il termine dell’attuale legislatura, e una dotazione finanziaria anche superiore a quella necessaria per il censimento della popolazione svolto dall’ISTAT.

Tuttavia, limitatamente alcune categorie di immobili è possibile effettuare una rivalutazione monetaria, *tendenzialmente ai valori di mercato*, delle unità immobiliari che quantomeno tenga conto dei differenziali creatisi rispetto al periodo 1988-89 tra i diversi ambiti territoriali.

Una strada (con due varianti) è disponibile:

a) Si tratta di modificare le modalità di determinazione della base imponibile ICI (di cui al comma 2 dell’articolo 5 del decreto legislativo del 30 dicembre 1992, n.504) applicando un coefficiente moltiplicativo alla rendita catastale vigente (che resta immutata) in modo da approssimare il valore di mercato. Per le abitazioni, i negozi, gli uffici e (ma va tecnicamente approfondito) i capannoni industriali (opifici D1) e per ciascun comune si possono calcolare indici di incremento del valore immobiliare come rapporto tra il valore medio comunale di mercato, calcolato sulla base dei dati dell’Osservatorio del mercato immobiliare dell’Agenzia del Territorio, ed il valore medio comunale catastale (imponibile ICI). Questo approccio consentirebbe di ottenere una perequazione delle basi imponibili tra i diversi comuni. Per le restanti categorie (gruppo B, per le altre categorie del gruppo C ed il gruppo D) non si hanno informazioni né sui valori di mercato (spesso si tratta di beni che non hanno un mercato in sé), né tantomeno dettagli sulle differenze territoriali. Per cui l’unica possibilità è di determinare un coefficiente moltiplicativo unico nazionale ancorato al parametro dell’inflazione intercorsa tra il 1988-89 e oggi (deflattore Pil, prezzi al consumo o se possibile indicatori connessi al settore delle costruzioni).

b) La variante a questa impostazione è quella che tenta di risolvere anche il problema delle sperequazioni attualmente esistenti anche all'interno dei Comuni, e che quindi tiene conto del dettaglio territoriale. Nel senso che per abitazioni, i negozi, gli uffici (capannoni industriali ?) il coefficiente moltiplicativo anzidetto può essere calcolato per zona sub-comunale (per esempio l’Osservatorio del mercato immobiliare suddivide Milano in circa 55 zone, Roma in circa 300). Questo ovviamente migliorerebbe di molto l’equità dell’incremento, soprattutto all’interno dei comuni di una certa dimensione. Occorre approfondire la praticabilità in tempi brevi di tale soluzione, perché richiederebbe rendere evidente a ciascun contribuente l’ubicazione di ciascuna proprietà nella corrispondente su-zona comunale e questo dato, allo stato attuale, non

è ricompreso tra le informazioni desumibili dalle visure catastali. La variante b) potrebbe anche essere introdotta successivamente, come correzione della a), prevedendo eventualmente dei conguagli di imposta.

Per i terreni agricoli non si dispone dei valori di mercato e quindi come per altre categorie va definito un coefficiente moltiplicativo unico a livello nazionale ancorato ad un parametro connesso all'inflazione.

Base imponibile, gettiti ed aliquota limitatamente ai fabbricati

Per effettuare le stime sui gettiti derivanti dalle diverse categorie e sulle aliquote di equilibrio occorre adottare alcune ipotesi.

In primo luogo, si ipotizza di reintrodurre l'imposta anche sulle abitazioni principali introducendo comunque per esse un trattamento agevolato. Inoltre sarebbe anche opportuno - in tale contesto - rivedere i criteri di imposizione degli immobili storici.

In secondo, luogo occorre stabilire quale deve essere l'ammontare di gettito che si intende conseguire. Come ipotesi si può prevedere ai fini dei calcoli che l'obiettivo sia quello di ottenere un gettito ulteriore rispetto all'attuale ICI pari ad un punto di PIL, ovvero pari a circa 15,1 miliardi euro; poiché il gettito ICI al 2009 (fonte ISTAT) è pari a circa 8,9 miliardi di euro al netto delle aree edificabili (non si ha modo di scorporare il dato dell'ICI derivante da terreni agricoli, ma si suppone che sia di entità trascurabile ai nostri fini), ne consegue che il gettito complessivo dovrà essere di 24 miliardi di euro.

Ovviamente è possibile fissare diversamente il gettito obiettivo. Ciò dipende sostanzialmente dalle finalità che ci si prefigge.

In terzo luogo, infine, occorre stabilire le modalità attraverso cui si intende determinare l'aliquota base ed il trattamento l'aliquota ridotta per le abitazioni principali. L'ipotesi che si ritiene migliore è quella di stabilire una detrazione di imposta variabile per singolo comune commisurata ad una quota (1/3 per esempio) del valore medio comunale dell'abitazione principale assumendo comunque un tetto massimo nazionale. Questa soluzione esenterebbe dall'ICI le abitazioni principali di minor valore all'interno di ciascun comune. Non si dispone tuttavia dei dati disponibili per valutare gli effetti sul gettito. In conseguenza ai soli fini di calcolo, si adotta pertanto una ipotesi di agevolazione diversa basata, anziché sulla detrazione, su una aliquota ridotta rispetto a quella base e stabilendo un tetto massimo all'ammontare assoluto dello sconto. È evidente, peraltro, che questa soluzione sovrastima, rispetto all'ipotesi della detrazione, il gettito delle abitazioni principali.

La differenziazione dell'ammontare della detrazione su base comunale risponde all'esigenza di fare sì che anche i cittadini residenti in centri abitati di minori dimensioni contribuiscano in modo adeguato al finanziamento dei servizi pubblici

locali. Ciò in coerenza con la natura dell'ICI che è un'imposta reale su base comunale, della diversa entità del costo di offerta dei servizi nei grandi e piccoli comuni, e del maggior costo di manutenzione delle abitazioni nei centri urbani maggiori.

Sono possibili due diversi procedimenti per determinare la percentuale di riduzione dell'aliquota agevolata rispetto a quella base.

In un caso, si ipotizza un'aliquota ridotta pari ad $1/3$ dell'aliquota base calcolata sul nuovo valore delle basi imponibili e si vincola il gettito a quello obiettivo complessivo (nello scenario 1 a 24 miliardi per esempio). Si determinano così simultaneamente l'aliquota base di equilibrio e quella scontata di $1/3$ per le abitazioni principali. Tale procedimento riequilibra a danno dei proprietari delle abitazioni principali il gettito complessivo comprensivo anche di quegli 8,9 miliardi oggi a carico esclusivo dei proprietari degli immobili diversi dalle abitazioni principali. In altri termini quegli 8,9 miliardi vengono ridistribuiti tra i diversi immobili applicando alle abitazioni principali lo sconto di $1/3$ anziché del 100% come è attualmente (abitazioni principali esenti).

Un secondo procedimento è quello di determinare la misura dell'aliquota ridotta in modo tale da evitare l'effetto redistributivo anzidetto sugli 8,9 miliardi. Per far questo occorre aumentare lo sconto da $1/3$ al 44% circa

Nella tabella 1 che segue sono riportate:

a) le stime del valore della base imponibile ICI attuale (anno 2009) pari a circa 2.685 miliardi di euro;

b) la ripartizione del gettito ICI al 2009, pari a circa 8,9 miliardi di euro (fonte ISTAT) al netto delle aree edificabili; non si ha modo di scorporare il dato dell'ICI derivante da terreni agricoli, ma si suppone che sia di entità trascurabile ai nostri fini;

c) la stima della nuova base imponibile potenziale dell'ICI rivalutata a valori di mercato per le categorie abitazioni, uffici e negozi e con il deflattore del Pil per il periodo 1989-2009 per le altre categorie di fabbricati;

d) l'aliquota base e quella agevolata per le abitazioni principali;

e) la stima dell'ammontare del gettito derivante dall'imponibile a valori di mercato

f) il rapporto tra base imponibile a valori di mercato (base imponibile rivalutata) e base imponibile vigente (a valori catastali non rivalutati);

g) la differenza tra il gettito derivante dalla manovra e quello attuale distinto per abitazioni principali, altre abitazioni e altri immobili.

Tabella 1: Imponibile ICI vigente, Imponibile a valori di mercato e gettito su imponibile a valori di mercato (ammontare in miliardi di euro)

Categorie catastali\	Base imponibile a valori di mercato 2009	Aliquote (%)	Gettito ICI a valori di mercato 2009)	Base imponibile a valore catastale 2009	Gettito ICI a valori catastali 2009	Base imponibile a valori di mercato / Base imponibile a valori catastali	Differenza gettito ICI a valori di mercato ed a valori catastali
ABITAZIONI PRINCIPALI (gruppo A escluso A10)	3.894	2,09*	8,1	1.063	0,0	3,7	8,1
pertinenze abitazioni principali (c2 & c6 & c7 - parte)	167		0,3	70		2,4	0,3
ALTRE ABITAZIONI (gruppo A escluso A10)	2.120	3,75	8,0	579	4,5	3,7	3,5
pertinenze altro (c2 & c6 & c7 - parte)	154	3,75	0,6	65		2,4	0,6
UFFICIO (A10)	149	3,75	0,6	74	4,4	2,0	2,6
NEGOZI (C1)	284	3,75	1,1	114		2,5	
DESTINAZIONE SPECIALE (D)	930	3,75	3,5	478		1,9	
MAGAZZINI E AUTORIMESSE (c2 & c6 & c7 - residuo)	189	3,75	0,7	79		2,4	
CATEGORIE RESIDUE	309	3,75	1,2	164		1,9	
LABORATORI (c3)	64			34		1,9	
IMMOBILI PER FUNZIONI PUBBLICHE (B)	240			127		1,9	
ALTRE CATEGORIE (c4 - c5)	5			3		1,9	
IMMOBILI PARTICOLARI (E)	ND			0		ND	
TOTALE	8.196		24,0	2.685		8,9	

*Aliquota effettiva considerando l'effetto di riduzione dell'incidenza formale (3,75‰) dovuto all'agevolazione per la prima casa.

Oltre il 70% del gettito deriverebbe dalle abitazioni e dalle relative pertinenze (8,4 principali e 8,6 altre abitazioni). Ciò è dovuto al fatto che i coefficienti di rivalutazione sono più elevati per abitazioni rispetto alle altre categorie di immobili (si consideri che per molte categorie la rivalutazione è ancorata all'incremento dell'inflazione dell'ultimo ventennio).

Una ulteriore possibile (e opportuna) misura sarebbe quella di far dedurre dal valore imponibile, almeno per le abitazioni, lo stock di mutuo residuo. La consistenza degli impieghi bancari per l'acquisto di abitazioni destinati alle famiglie consumatrici è pari a circa 313 miliardi di euro (fonte Banca d'Italia a giugno 2011). Questa misura potrebbe far scendere a circa 22 miliardi il gettito (la stima è particolarmente approssimata).

Qualora si volesse fissare l'obiettivo in modo tale da ottenere un gettito ulteriore pari a 1/2 punto di PIL, ovvero +7,6 miliardi per un gettito complessivo di 16,4 miliardi di euro, le aliquote di equilibrio sarebbero pari a 2,57 per mille (aliquota base) e 1,43 per mille (aliquota ridotta per abitazioni principali). In questo caso l'introduzione della imposta potrebbe essere compatibile con la presenza di un prelievo sulle " grandi fortune" che però dovrebbe essere personale e su base familiare.

In relazione all'aliquota stabilità e al gettito atteso andrebbero rimodulati i gradi di libertà dei Comuni nella variazione della aliquota.

Alcuni punti di attenzione

- 1) Una rivalutazione di questo genere deve essere accompagnata necessariamente da una riforma del sistema estimativo e di determinazione delle rendite che riporti maggiore equità.
- 2) Se dal punto di vista tecnico la rivalutazione come sopra descritta può essere attuata, dal punto di vista giuridico va valutata l'effettiva possibilità di effettuare incrementi delle rendite in base a criteri diversi (incremento valori immobiliari e incremento dei prezzi al consumo).
- 3) In ogni caso, la "tenuta" amministrativa di questa operazione è connessa alla legificazione dei coefficienti di rivalutazione. Se infatti la norma fissa i criteri e rinvia a provvedimenti secondari (decreto del ministro o provvedimenti direttoriali) la determinazione dei coefficienti, al cento per cento si determineranno ricorsi amministrativi-tributari che, al di là degli esiti peraltro non scontati, sicuramente pregiudicano l'ottenimento del gettito in tempi brevi. Se invece i coefficienti vengono legificati, il rischio è quello del ricorso alla Corte Costituzionale (ma su questo vedi il punto 2 precedente).
- 4) La stima dei gettiti e dell'aliquota di equilibrio è fortemente approssimativa in relazione alla stima dell'entità del gettito delle abitazioni principali, che con i dati disponibili non è al momento possibile stimarlo se non con larghissima approssimazione.
- 5) Si pone poi il problema del coordinamento tra questa misura (il cui gettito senza ulteriori specificazioni andrebbe ai Comuni) ed il decreto legislativo 14 marzo 2011, n. 23 (federalismo municipale) e in particolare dell'IMU che risulterebbe ampiamente superata dalla nuova ICI. In questo ambito, si potrebbe ragionevolmente abolire l'addizionale comunale all'IRPEF (pari nel 2010 a 2,7 miliardi di euro – fonte ISTAT). In ogni caso, si pone il problema di come riequilibrare i gettiti tra erario e Comuni, dato il notevole incremento di gettito dell'ICI, e il recupero di autonomia finanziaria (e fiscale) che ne seguirebbe.
- 6) Come dovrebbe essere evidente, le rendite catastali non vengono modificate, per cui ai fini delle imposte sui redditi non vi sono conseguenze di sorta. Si potrebbe valutare la possibilità di modificare anche la determinazione della base imponibile delle imposte sui trasferimenti (per successione o per compravendita ad eccezione ovviamente delle operazioni soggette ad IVA). Teoricamente l'effetto si avrebbe soltanto per le successioni e per l'imposta di registro nei casi in cui è applicato il cosiddetto «prezzo-valore».