

L'Ici. Quando si dice federalismo

di Franco Osculati

Quando si dice "federalismo fiscale" non ci si riferisce ad un corpo di inderogabili precetti scolpiti nella roccia. Si possono prospettare modelli diversi, tuttavia l'abolizione dell'Ici sull'abitazione principale complica la ricerca di un federalismo percorribile. E chi abita in affitto? Verso una nuova fiscalità immobiliare non si dimentichi il ruolo degli oneri di urbanizzazione. Complicazioni per la perequazione.

L'esperienza dei paesi federali e di vari paesi decentrati a pluralità di livelli di governo ha consentito, nel corso di tanti anni, di selezionare una serie di criteri cui attenersi nel finanziamento degli enti locali: tra questi, in particolare, emerge il favore per la tassazione immobiliare. Non può, per esempio, essere senza significato che due paesi quali l'Irlanda e la Gran Bretagna, paesi a scarsissimo decentramento fiscale, traggano l'intero gettito locale dalla loro specifica versione di imposta immobiliare. In Italia, andando controcorrente, si sta decidendo di abolire l'Ici "prima casa". La proposta è stata variamente e negativamente commentata da molti economisti. Da ultimo, si veda la nota, particolarmente efficace, di Gilberto Muraro su La Voce del 29 aprile scorso. Tuttavia siano lecite alcune ulteriori considerazioni.

A. Ci si può fermare alla "prima casa"? Gli immobili ad uso abitativo o sono abitati dal proprietario o sono tenuti a disposizione o, infine, sono locati. In questo terzo caso, normalmente viene applicata un'aliquota Ici maggiorata rispetto a quella relativa all'abitazione principale. Al momento non si parla di modifiche all'Ici sugli immobili offerti in locazione, ma è facile prevedere che una volta che sia eliminata l'Ici prima casa si porrà il problema di coloro che abitano in affitto. Si tratta di una minoranza di italiani (il 20% delle famiglie) che sopportano, dato un normale processo di traslazione, il grosso di un carico tributario formalmente a carico del proprietario costituito da Ici, Irpef e imposta di registro (sui contratti di locazione, anche per la parte giuridicamente a carico del proprietario). Per vedere lo squilibrio di regime fiscale tra l'abitare in proprietà e in affitto può essere utile considerare che le rate dei mutui, per tipologie abitative adatte a ceti medi e impiegatizi, in questo periodo equivalgono sostanzialmente agli importi degli affitti richiesti per alloggi comparabili. Il mutuatario (e futuro proprietario *in toto* dell'immobile) gode però di un alleggerimento significativo in sede Irpef in ragione degli interessi passivi pagati.

Una misura adatta a ridurre lo sfavore fiscale a danno delle case in affitto è l'abolizione della relativa Ici. Ai mancati proventi relativi alla prima casa (pari a circa 3 miliardi sui 12 complessivi), si aggiungerebbe un ulteriore significativo calo di gettito. Nel comparto abitativo, l'Ici si ridurrebbe ad un'imposta speciale sugli immobili tenuti a disposizione, come abitazioni per i figli che si devono sposare o come case per le vacanze. Nel primo caso, tuttavia, un'imposizione speciale si giustifica fino ad un certo punto, mentre, nel secondo, un'Ici "seconda casa" in molte aree turistiche potrebbe essere sostituita, come entrata comunale, da un'imposta di soggiorno come quella introdotta dalla Regione Sardegna e recentemente approvata dalla Corte Costituzionale.

Certo, un riequilibrio del trattamento fiscale tra proprietari e inquilini può essere approssimato salvaguardando l'Ici sugli immobili dati in affitto e ampliando e rendendo sistematiche, a fini Irpef degli inquilini, le deduzioni, o le detrazioni, dei canoni pagati. Ma questa soluzione lascia aperta la questione degli incapienti e, inoltre, non si può totalmente escludere che in determinate condizioni di mercato il vantaggio fiscale per gli inquilini possa essere neutralizzato da un aumento del livello di equilibrio ante tasse degli affitti. Forse, superando o trascurando alcuni dubbi sull'impostazione complessiva del prelievo tributario, si può prendere in considerazione di tassare i redditi immobiliari (gli affitti) goduti da persone fisiche con un'aliquota proporzionale (per

esempio, al 20%). Trasformata da progressiva e personale in reale, tale forma di tassazione potrebbe essere decentrata.

B. Dal forte ridimensionamento dell'Ici verso un ridisegno complessivo dell'imposizione sugli immobili? E' un'ipotesi da porre, sebbene difficile da realizzare. Qualunque tipo di riforma complessiva si abbia in mente, sembra comunque necessario prestare attenzione alla natura e agli effetti dei contributi richiesti dai Comuni per il rilascio del permesso di costruire, contributi che il Dpr 380/2001 vuole siano commisurati agli oneri di urbanizzazione, nonché ai costi di costruzione. E' una forma di tassazione che cade sostanzialmente su chi acquista un immobile nuovo (frutto sia della trasformazione di un terreno agricolo in edificabile, sia di una ristrutturazione). Soprattutto riguardo alla prima casa, sembra contraddittorio recuperare un pagamento diluito nel tempo, quale l'Ici, con un prelievo immediato, operato al momento dell'acquisto dell'immobile, di importo notevole. Negli ultimi esercizi, per il totale dei Comuni, i contributi per concessioni (insieme ad altre voci minori sempre in materia edilizia) hanno offerto un gettito vicino ad un terzo di quello dell'intera Ici.

I proventi da atti di trasformazione urbanistica ed edilizia dovrebbero essere modulati in modo da riflettere i benefici derivanti dalla presenza di infrastrutture ovvero da recuperare i costi che lo sviluppo edilizio impone nelle diverse porzioni di territorio. In prima approssimazione, dovrebbero essere bassi, o inesistenti, in centro e alti in periferia. Se applicati uniformemente sul territorio comunale (di una certa ampiezza) essi inducono un uso distorto del territorio.

In vaste aree del paese è certamente in atto un fenomeno di ingiustificata distruzione di terreno agricolo. Al riguardo i contributi di costruzione non possono non avere una parte di responsabilità influenzando negativamente le scelte urbanistiche dei Comuni, anche perché essi, contabilizzati tra le entrate in conto capitale dei Comuni, sono ammessi a finanziare spesa corrente per metà del loro importo (un altro 25% può andare alla manutenzione ordinaria). Dunque, i contributi vanno ridefiniti separando nettamente la parte da commisurare ai costi delle opere di urbanizzazione dalla parte da calibrare ai costi di costruzione. La prima, connotabile come un'imposta di scopo, può ridursi a zero nel caso non esista un vero fabbisogno di nuove opere di urbanizzazione. La seconda, ora assimilabile ad una patrimoniale, dovrebbe essere ripensata accentuando le finalità (già adombrate nel Dpr 380) di incentivo/disincentivo ambientale (accordando premi, in particolare, all'uso di materiali e ai progetti *energy saving*).

C. Come nel caso ora accennato, si può essere favorevoli ad una vasta applicazione a livello comunale di tributi paracommutativi (tra questi, i tributi di scopo) e causali (prelievi di tipo pigouviano, ovvero "tasse verdi", per esempio il *road pricing*). Il gettito di questi tributi, però, si distribuisce sul territorio nazionale in modo discontinuo. La perequazione secondo la capacità fiscale, voluta dalla Costituzione, difficilmente può essere basata sui prelievi di questo tipo. Si pensava che la capacità fiscale misurabile omogeneamente su tutto il territorio potesse essere costituita dagli imponibili Irpef e Ici e, forse, dai consumi elettrici. Con il venir meno di una parte importante di Ici le cose si complicano, dato che, da una parte, si riduce il finanziamento autonomo e, dall'altra, si assottiglia il parametro su cui misurare ragionevolmente l'aumentato trasferimento perequativo. Senza dire che la significatività dell'Ici residua a fini di quantificazione della perequazione peggiora, perché viene meno l'interesse del Comune a segnalare il passaggio dell'uso di un immobile da prima casa ad altro.

Forse, come si diceva, l'Ici che ora viene annullata potrebbe essere sostituita da un'imposta sui redditi immobiliari ad aliquota costante. Non necessariamente la perequazione ne sarebbe facilitata. Rispetto alla prima casa, il relativo imponibile è distribuito sul territorio nazionale in modo diverso e probabilmente in modo più sperequato.