



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea triennale in Economia e Commercio

Tesi di laurea

**L’IMPOSTA SUI BENI IMMOBILI NEI COMUNI
ITALIANI**

**THE PROPERTY TAX OF ITALIAN
MUNICIPALITIES**

Relatore:
Prof.ssa Santolini Raffaella

Rapporto Finale di:
Candidori Edoardo

Anno Accademico 2019/2020

Ai miei genitori

A mio fratello

A mio nonno

Alla mia fidanzata

Ai miei amici più cari

Ringraziamenti

*Ai miei genitori, che senza loro ora non sarei qui a scrivere queste parole, che mi hanno sempre sopportato e supportato economicamente ma soprattutto moralmente; che hanno sempre creduto in me dandomi la possibilità di fare il mio percorso di vita e sostenendomi in ogni mia scelta, dandomi la carica per affrontare ogni situazione e offrendomi tutto l'amore di cui un figlio ha bisogno e che un genitore può dare, senza mai farmi sentire solo, grazie **Mamma** e grazie **Papà**. **A voi dedico questo traguardo.***

*A mio fratello, **Ludovico**, la persona più importante della mia vita a cui auguro il meglio e sono sicuro che lo saprà cogliere; che aspettava tutta la settimana che tornassi per passare del tempo con me, che è sempre stato il mio stimolo a far meglio.*

*A mio **Nonno**, che non ha mai perso l'occasione di farmi i complimenti per le mie giuste azioni e assicurarsi delle mie condizioni.*

*Alla mia fidanzata **Alice**, la mia **ancora di salvezza**, che è entrata subito a far parte della mia vita, mi ha accompagnato in questo percorso passo dopo passo con amore, fiducia e pazienza, sostenendo le mie scelte e dandomi sempre il conforto e sostegno che una persona può desiderare.*

*Al mio caro amico **Paolo** che mi ha consigliato e incoraggiato nelle mie scelte più importanti.*

*Al mio compagno di corso **Mattia**, un fratello più che un amico, con cui ho trascorso la gran parte del tempo in questi tre anni e condiviso i momenti belli ma anche difficoltosi di questo percorso.*

*A tutti i miei **cari amici**, che mi hanno sempre sostenuto senza esitare, senza mai farmi sentire solo, credendo sempre in me e stimolandomi a dare il massimo.*

INDICE

Introduzione	5
Capitolo 1 IL DECENTRAMENTO FISCALE IN ITALIA.....	
1.1 Il decentramento e le sue forme	7
1.2 L'evoluzione del decentramento nei governi decentrati italiani	10
1.3 Come si finanziano i governi locali	13
1.4 I trasferimenti	18
Capitolo 2 L'IMPOSTA SUI BENI IMMOBILI NEI COMUNI ITALIANI	
2.1 L'evoluzione in Italia dell'imposta sui beni immobili comunale	21
2.2 L'imposta comunale sugli immobili (ICI).....	22
2.3 L'imposta municipale unica (IMU).....	28
Conclusioni	34
Bibliografia	36
Sitografia	37

INTRODUZIONE

Nel corso degli anni, in Italia si è sempre più parlato di federalismo fiscale, volto ad attribuire maggiore potere ed autonomia tributaria e finanziaria agli enti locali da parte dello Stato. Tale situazione ha portato all'introduzione di disposizioni normative che oltre ad attribuire agli enti locali maggiori poteri e responsabilità, delimitando le competenze spettanti i poteri centrali e quelle attribuibili ai poteri locali, hanno anche introdotto nuove forme di imposizione in costante evoluzione che permettessero agli enti locali stessi di ottenere delle risorse finanziarie necessarie per garantire servizi validi ai propri cittadini. L'ultimo intervento è proprio quello inerente alla legge di bilancio 2020¹, la quale ha modificato l'imposta municipale unica (IMU) e attuato l'unificazione di essa con la tassa sui servizi indivisibili. Risulta importante lo studio dell'imposta sui beni immobili proprio per chiarire ipotetiche situazioni di confusione causate dalla normativa, per permettere ai contribuenti di effettuare delle analisi inerenti alla propria situazione da possessori e naturalmente per garantire una perfetta informazione e più trasparenza possibile.

Il presente lavoro di tesi ha come oggetto l'imposta sui beni immobili. Nel primo capitolo verranno analizzati i motivi e le cause che hanno portato lo Stato ad adeguarsi sempre più al modello decentrato e le tappe normative che hanno permesso che questo modello si affermasse in Italia. Verrà inoltre illustrato un quadro generale delle entrate fiscali che hanno caratterizzato e tuttora caratterizzano le forme di finanziamento degli enti locali. Il secondo capitolo invece si focalizzerà su una delle fonti principali di finanziamento degli enti locali, l'imposta immobiliare comunale che grava sui possessori dei beni immobili. Vengono altresì rilevate le sue caratteristiche e come esse si sono evolute, servendosi anche della disciplina giuridica, allo scopo di far luce su un tema che ha

¹ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2019, n. 160.

sempre creato confusione, un'evoluzione avvenuta non solo nelle caratteristiche ma anche nel nome, nascendo come imposta straordinaria immobiliare (ISI), affermandosi come imposta immobiliare comunale (ICI), per poi tuttora essersi evoluta definitivamente come imposta municipale unica (IMU).

Capitolo 1

IL DECENTRAMENTO FISCALE IN ITALIA

1.1 Il decentramento e le sue forme

La parola “decentramento”, in ambito giuridico e politico, è significativa per rappresentare un dislocamento di alcune delle funzioni pubbliche, dal Governo centrale (per esempio lo Stato) ad organi locali (per esempio Regioni, Provincie e Comuni). Alcune funzioni vengono svolte dal potere centrale mentre altre vengono svolte dai poteri locali decentrati a seconda del modello di decentramento presente nei vari Stati, ci sono infatti differenti modelli di decentramento, diversi tra loro. Tra i principali modelli ne vengono riconosciuti tre. Il modello definito come “sistema funzionale” è un tipico modello degli Stati centralizzati ove il settore pubblico è strutturato in vari enti locali, ciascuno dotato di un’unica funzione da esercitare su tutto il territorio nazionale. L’obiettivo principale è quello di assicurare che all’interno del territorio nazionale vengano garantiti i servizi in maniera uniforme, con standard qualitativi elevati.

Il modello definito come “decentralizzazione spaziale” ove le funzioni vengono suddivise tra i vari livelli di Governo, oltre al potere centrale esistono poteri locali, che esercitano le funzioni pubbliche attribuite loro in una determinata area territoriale di loro competenza, l’obiettivo principale è quello di soddisfare in maniera efficiente le preferenze differenziate dei cittadini (esempio sistema regionale).

Il modello definito come “sistema federale”, caratterizzato dalla presenza di due poteri autonomi di Governo: il Governo federale e gli Stati federati, i due poteri agiscono in maniera pienamente

autonoma e indipendente tra loro, il potere federale infatti attribuisce agli Stati federati piene competenze dove modifica può avvenire solo tramite processo di revisione costituzionale.²

Sono diverse le ragioni per le quali si opta per il decentramento, tra queste viene riconosciuto il principio di sussidiarietà. Il principio afferma che le funzioni devono essere svolte dall'ente competente di livello più vicino possibile al cittadino, l'ente centrale infatti secondo il principio, deve intervenire esclusivamente nel caso in cui l'ente locale non riesca ad adempiere la funzione con efficienza o la adempia in maniera inadeguata, questo poiché si presume che l'ente più vicino al cittadino conosca meglio le preferenze di esso ed adempia la funzione in maniera più efficiente rispetto ad un ente di livello superiore.

Altre ragioni potrebbero essere di tipo politico, il decentramento infatti favorisce maggior partecipazione dei cittadini nella vita politica e questo non è altro che sinonimo di democrazia. Inoltre, maggior partecipazione dei cittadini nella vita politica locale comporta maggiori incentivi per gli amministratori locali a tenere un comportamento corretto, poiché più esposti al rischio di essere scoperti nel tenere un comportamento opportunistico e quindi sleale nei confronti dei cittadini. Permette anche di valorizzare minoranze e diversità socio-culturali che in un sistema accentrato non verrebbero prese in considerazione.

Altre cause sono ricollegabili all'aspetto organizzativo. Un modello decentrato risulta essere un modello maggiormente organizzato, ma bisogna considerare anche che un modello decentrato richiede maggiori costi amministrativi rispetto un modello accentrato.³

² Brosio G.- Piperno S. (2009), Governo e finanza locale, Giappichelli, 5-7.

³ Brosio G.- Piperno S. (2009), Governo e finanza locale, Giappichelli, 10-14.

Secondo il modello sviluppato da Wallace Oates⁴, la decentralizzazione viene attuata poiché comporta una maggior aderenza e dunque soddisfazione delle preferenze dei cittadini rispetto un sistema centralizzato. Il modello teorico assume quanto segue:

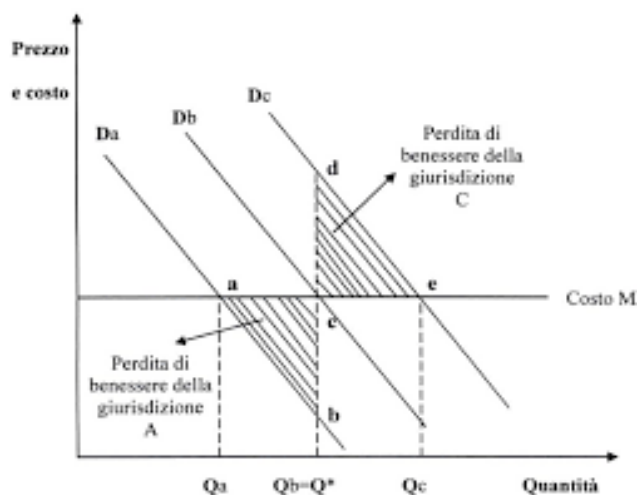
- suddivisione della collettività nazionale in tre gruppi di numero identico di persone che formano tre comunità distinte;
- non esistano effetti positivi o negativi prodotti involontariamente da una delle comunità o dallo Stato (esternalità) o rendimenti di scala non costanti;
- all'interno di ogni gruppo le preferenze dei cittadini siano identiche ma differenti tra i tre gruppi;
- possibilità da parte del governo centralizzato di offrire una quantità uniforme del bene o servizio pubblico su tutto il territorio nazionale.

Se la produzione dei beni e servizi venisse affidata ad un potere centrale, allora la quantità offerta corrisponderebbe ad una quantità mediana tra le tre comunità e quindi una comunità si ritroverebbe a consumare una quantità maggiore di quella che avrebbe desiderato consumare se avesse potuto decidere da sola, mentre il contrario per la seconda comunità, ovvero consumerebbero una quantità minore rispetto a quella desiderata. Se invece la produzione venisse affidata a degli organi di governo decentrati nelle rispettive comunità, essi, conoscendo le preferenze dei propri cittadini, produrrebbero la quantità richiesta dalla propria comunità (gruppo), rispondendo alla domanda in maniera efficiente. Nella figura 1.1 viene illustrato, su piano cartesiano, graficamente il Teorema di Oates, $D(a)$, $D(b)$, $D(c)$ sono le curve di domanda della tre comunità. Con la soluzione centralizzata non vengono prodotte le quantità desiderate da ogni comunità, ma viene prodotta la quantità (b), poiché come si può vedere dal grafico, essa

⁴ Oates W.E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace, New York (1972).

rappresenta la mediazione tra le quantità. I triangoli “abc” e “cde”, rappresentano la perdita, dovuta alla soluzione centralizzata, di benessere sociale delle due giurisdizioni che avevano desiderato una diversa quantità.

Figura 1.1: Rappresentazione grafica del Teorema del decentramento fiscale di Oates (1972)



Fonte: Brosio, G. – Piperno, S. *Governo e finanza locale*, G. Giappichelli Editore, Torino, pag. 17, (2009).

1.2 L'evoluzione del decentramento nei governi decentrati italiani

Ora che è stato chiarito il concetto di decentramento e le possibili cause che lo hanno portato ad affermarsi nel tempo è opportuno evidenziare come questo sistema ha preso piede in Italia. L'articolazione territoriale del governo italiano si configura come un sistema regionale, esistono tre livelli di governo principali: Regioni, Province e Comuni. Nonostante ciò nel corso dei tempi, lo Stato italiano si è caratterizzato per gran parte della sua storia come uno Stato molto centralizzato, dove il potere centrale si è imposto sui poteri locali, pur considerando che comunque essi hanno avuto un progressivo aumento dei loro poteri, delle loro responsabilità e autonomie. Il cambiamento è stato radicale dal 1990, dove molte furono le riforme, anche costituzionali, che portarono ad un processo di decentralizzazione.

La legge 8 giugno 1990, numero 142⁵, intitolata “Ordinamento delle autonomie locali”, essa ha regolato in modo completo l’organizzazione, i poteri e le funzioni dei Comuni e delle Provincie. Il Comune cura gli interessi e promuove lo sviluppo della propria comunità. Ad esso spettano tutte le funzioni amministrative che riguardano la popolazione ed il territorio comunale. La Provincia, ente locale intermedio fra comune e regione, cura gli interessi e promuove lo sviluppo della comunità provinciale. Entrambe le comunità locali hanno autonomia statutaria e finanziaria nell'ambito delle leggi e del coordinamento della finanza pubblica e sono titolari di funzioni proprie. Inoltre, esercitano le funzioni attribuite o delegate dallo Stato o dalle Regioni, adottano un proprio statuto che, nell'ambito dei principi fissati dalla legge, stabilisce le norme fondamentali dell'ente determinando attribuzioni degli organi, ordinamento degli uffici e dei servizi pubblici.

La legge 25 marzo 1993, numero 81⁶, “Elezione diretta del Sindaco, della Provincia, del Consiglio comunale e del Consiglio Provinciale” ha modificato la forma di governo dei due enti con elezione diretta dei sindaci e presidenti provincia, introducendo un sistema elettorale maggioritario. Successivamente modificata dalla legge numero 120 del 1999, Prolungando il mandato del Sindaco da quattro a cinque anni.

La legge 15 marzo 1997, numero 59⁷, “Delega al governo per il conferimento di funzioni e compiti alle Regioni ed Enti locali, per la riforma della Pubblica Amministrazione e per la semplificazione amministrativa”, ha previsto un’attribuzione elevata di funzioni amministrative a Regioni ed Enti locali in base al già citato principio di sussidiarietà.

⁵ Gazzetta Ufficiale del 8 giugno 1990, n. 142.

⁶ Gazzetta Ufficiale del 25 marzo 1993, n. 81.

⁷ Gazzetta Ufficiale del 15 marzo 1997, n. 59.

La legge costituzionale 18 ottobre 2001⁸, numero 3, “Modifiche al titolo V della parte seconda della Costituzione”, tra le principali rettifiche c’è la modifica al precedente art. 117 della Costituzione, assegnando alle Regioni tutte le funzioni non esplicitamente menzionate in questo articolo, ed il cambiamento dell’articolo 119, nel quale cambiano le modalità di finanziamento degli enti locali, aspetto che caratterizzerà i prossimi paragrafi del capitolo, incrementando l’autonomia finanziaria locale di entrata e di spesa.

La legge 5 maggio 2009⁹, numero 42, “Delega al Governo in materia di federalismo fiscale, in attuazione dell'articolo 119 della Costituzione”, costituisce attuazione dell'articolo 119 della Costituzione, assicurando autonomia di entrata e di spesa di comuni, province, città metropolitane e regioni e garantendo i principi di solidarietà e di coesione sociale, in maniera da sostituire gradualmente, per tutti i livelli di governo, il criterio della spesa storica e da garantire la loro massima responsabilizzazione e l'effettività e la trasparenza del controllo democratico nei confronti degli eletti. A tali fini, la presente legge reca disposizioni volte a stabilire in via esclusiva i principi fondamentali del coordinamento della finanza pubblica e del sistema tributario, a disciplinare l'istituzione ed il funzionamento del fondo perequativo per i territori con minore capacità fiscale per abitante nonché l'utilizzazione delle risorse aggiuntive e l'effettuazione degli interventi speciali di cui all'articolo 119, quinto comma, della Costituzione perseguendo lo sviluppo delle aree sottoutilizzate nella prospettiva del superamento del dualismo economico del Paese. Disciplina altresì principi generali per l'attribuzione di un proprio patrimonio a comuni, province, città metropolitane e regioni e detta norme transitorie sull'ordinamento, anche finanziario, di Roma capitale.

⁸ Gazzetta Ufficiale del 18 ottobre 2001, n. 3.

⁹ Gazzetta Ufficiale del 6 maggio 2009, n. 103.

Il processo di decentralizzazione avviato all'inizio degli anni '90 in Italia è senza dubbio in continua ed intensa evoluzione. Differenti sono state le controversie nel determinare quali funzioni attribuire al potere centrale e quali attribuire ai poteri decentrati. Oltre a quelli citati, sono stati molti i provvedimenti legislativi che hanno apportato modifiche alla sfera finanziaria attribuibile agli enti locali. Nel prossimo paragrafo verranno prese maggiormente in considerazione le principali fonti di finanziamento dei Comuni, sarà fatto un confronto di esse con le altre presenti nei differenti Enti locali e verranno analizzati gli effetti e problematiche che queste fonti possono comportare alla comunità.

1.3 Come si finanziano i governi locali

I governi locali vengono finanziati da differenti fonti: imposte, tariffe e trasferimenti da parte dei governi centrali di risorse. I principi generali che regolano queste entrate sono sanciti dalla Costituzione. La struttura delle entrate tributarie dei governi locali è fondamentale per determinare il grado di autonomia tributaria che gli enti decentrati hanno. L'autonomia è massima se essi dispongono di tributi propri, da cui derivano gettiti che affluiscono agli enti stessi, questi gettiti possono variare a seconda delle manovre che gli enti effettuano, utilizzando delle leve che hanno a disposizione (soggetto passivo, base imponibile, aliquote, detrazioni o deduzioni). Mentre l'autonomia tributaria risulta alquanto più limitata quando si parla di sovrime e addizionali, in questo caso le manovre possibili sono minori, poiché infatti le leve a disposizione, in particolare l'aliquota (ovvero quanto deve il contribuente per ogni unità di base imponibile), sono consentite da legge statale. Si può invece definire nulla l'autonomia tributaria quando si parla di partecipazioni, in questo caso l'ammontare delle entrate locali dipende da decisioni prese da poteri di livello superiore in base a determinate variabili. Quando si parla di sovrime si descrive

il prelievo di un ente decentrato, che applica una propria aliquota al gettito d'imposta di un ente di livello superiore, a differenza della addizionale, che invece è data dal prelievo di un ente decentrato che si attua tramite l'applicazione di una propria aliquota all'imponibile d'imposta di un ente di livello superiore. La compartecipazione rappresenta una quota del gettito di un tributo di un ente di livello superiore, che viene ripartita fra i vari enti decentrati sulla base di qualche criterio deciso dall'ente superiore.¹⁰

Maggiore autonomia tributaria comporta maggiori responsabilità, un governo locale infatti per potere aumentare l'imposizione dovrà aver la possibilità allo stesso tempo di concedere ai propri cittadini delle politiche con standard qualitativi più elevati. La funzione di redistribuzione (redistribuzione equa delle ricchezze) è infatti una funzione che viene prevalentemente affidata al potere centrale, poiché infatti le imposte, se non applicate adeguatamente e in maniera equa ed uniforme, possono far verificare fenomeni di migrazione locale dei cittadini o di polarizzazione della società. Per un ente locale infatti risulterà conveniente ridurre il debito d'imposta (prodotto tra aliquota e base imponibile) da imporre ai propri cittadini, poiché infatti questo comporterà che si verificherà un aumento del suo gettito, integrando nella propria giurisdizione basi imponibili appartenenti ad altri cittadini prima residenti in circoscrizioni vicine. Per far sì che ciò sia conveniente, basta che il gettito generato dall'aumento della base imponibile sia superiore a quello prodotto dalla riduzione delle aliquote. Questo fenomeno prende il nome di concorrenza fiscale, una politica di questo tipo però c'è il rischio comporti che ci siano delle distorsioni nella scelta di localizzazione di cittadini ed imprese e quindi perdite di efficienza, aspetto che il governo centrale vuole assolutamente evitare. La residenza dichiarata infatti può essere falsa, e allo stesso tempo il

¹⁰ Bosi P.- Guerra C.M. (2012), I tributi nell'economia italiana, Mulino, 222-226.

domicilio non facilmente ravvisabile, proprio per questo nel corso del tempo le imposte locali sono state ridotte radicalmente.

Gran parte dei servizi forniti dagli enti locali si prestano al principio del beneficio, ovvero un individuo sostiene l'onere in base al beneficio che esso trae dal servizio usato, ciò significa che per i cittadini che non domandano servizi del genere non sosterranno alcun onere.

Il prezzo pubblico¹¹ rappresenta il prezzo di un bene domandato in maniera volontaria dal cittadino, il quale prezzo ammonta ad un prezzo inferiore rispetto quello applicato dai privati e spesso ha un valore inferiore rispetto al costo, questo poiché si presume sia presente un interesse collettivo maggiore nell'utilizzo di quel bene o perché vengono considerate esternalità positive. Il prezzo quasi privato rappresenta il prezzo di un bene anche esso domandato in maniera volontaria dai cittadini, determinato dagli Enti locali in base le quantità domandate, agendo nella medesima ottica delle imprese private, ovvero massimizzando i profitti, basandosi anche quindi sui costi di produzione sostenuti per la realizzazione. Controllandone però la quantità offerta per salvaguardare l'interesse collettivo, un esempio per comprendere riguarda la vendita di legname, la vendita della legna infatti si basa su un prezzo privato, ma all'interno del mercato non possono essere offerte quantità al di sopra dei tetti massimi stabiliti secondo disposizione di legge (obiettivo mantenere integre le foreste).

Prezzo pubblico e prezzo quasi privato¹² rappresentano entrate non tributarie per gli Enti locali, o meglio, entrate tariffarie, poiché per i cittadini si trattano di pagamenti di tipo volontario in cambio di un beneficio diretto in base la quantità domandata. Mentre le entrate tributarie vengono definite, dall'Organizzazione per la Collaborazione e Sviluppo Economico (OCSE), come dei pagamenti di

¹¹ Brosio G.- Piperno S. (2009), Governo e finanza locale, Giappichelli,115-117.

¹² Brosio G.- Piperno S. (2009), Governo e finanza locale, Giappichelli,115-117.

natura obbligatoria rispetto i quali non corrisponde fornitura di alcun servizio specifico. In alcuni casi comunque non è possibile applicare le tariffe, nel caso in cui infatti i costi connessi di riscossione ed amministrazione fossero al quanto elevati, che renderebbero inefficiente la tariffa stessa, oppure per problemi di redistribuzione del reddito, il principio del beneficio infatti non ha effetti di redistribuzione, ognuno sostiene l'onere in base al beneficio e rimane con lo stesso reddito. Gli effetti redistributivi variano a seconda della situazione precedenze alla variazione del prezzo. Se un servizio viene utilizzato da famiglie con basso reddito, un aumento del prezzo del servizio comporterebbe una diseguale distribuzione, il contrario invece se il servizio venisse utilizzato da famiglie con alto reddito, ovvero un aumento comporterebbe una distribuzione equa del reddito, allo stesso tempo se tutti i servizi venissero offerti al costo intero, l'effetto redistributivo sarebbe nullo, infatti non ci sarebbe più interesse da parte dei cittadini rivolgersi all'Ente locale per il soddisfacimento dei bisogni tramite i servizi erogati da esso, ma preferirebbero per accessibilità o qualità rivolgersi al privato.

Tra i governi locali, come già citato in precedenza, ci sono i Comuni. Le attuali fonti di finanziamento comunali sono costituite da tributi propri e sovrainposte, tariffe e trasferimenti prevalentemente statali. Nel caso specifico dei Comuni italiani, essi dispongono di importanti fonti di entrata fiscale. L'Imposta Municipale Unica (IMU)¹³, la quale rappresenta il tema centrale del prossimo capitolo e proprio per questo ora verrà solo accennata, è stata introdotta nel 2012 sostituendo l'ICI¹⁴, rappresenta la tassazione delle proprietà immobiliari. Le addizionali Comunali IRPEF¹⁵, ai quali Comuni spetta il gettito di un'addizionale all'IRPEF che possono gestire entro

¹³ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

¹⁴ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

¹⁵ Gazzetta Ufficiale del 8 settembre 1998, n. 360.

l'intervallo 0-0.8% di aliquota. Prevista un'articolazione delle aliquote per scaglioni di reddito e possibilità di definire una soglia di esenzione. L'imposta di scopo¹⁶ per realizzazione di opere pubbliche destinate esclusivamente al finanziamento parziale di determinate opere pubbliche (trasporto urbano, spazi per attività culturali, biblioteche, scuole). L'imposta è data per un massimo di cinque anni riferendosi alla medesima opera pubblica. Nel caso in cui l'inizio della produzione dell'opera pubblica non avvenisse entro due anni dalla delibera l'imposta deve essere rimborsata in un tempo massimo di due anni. L'imposta di soggiorno¹⁷, è una determinata imposta applicata dai Comuni capoluoghi, Unioni di Comuni e i Comuni inclusi negli elenchi regionali delle località turistiche o città d'arte i quali possono istituire a carico di coloro che alloggiano in strutture situate sul territorio. L'imposta è di importo variabile e può arrivare ad un massimo di cinque euro per notte di soggiorno, potrebbero essere previste esenzioni in base a criteri come numero del nucleo familiare soggiornante ed età dei soggetti passivi, questa è anche un'imposta di scopo poiché l'obiettivo è quello di destinare il finanziamento al turismo (manutenzione, innovazione, ristrutturazione di beni culturali e dei vari servizi pubblici locali). Il tributo per i servizi indivisibili (TASI)¹⁸ riguarda i servizi comunali indivisibili, ovvero quei servizi destinati a tutta la collettività senza la possibilità di stabilire la quantità di consumo dal singolo cittadino e il beneficio tratto da esso, il gettito di essa ha il compito di finanziare principalmente l'illuminazione pubblica, le funzioni svolte dalla polizia locale e la manutenzione del verde pubblico e delle strade comunali, è imposta a tutti i cittadini in possesso di fabbricati o aree fabbricabili fatta esclusione per i terreni agricoli, c'è l'esenzione della prima abitazione (come per l'IMU che verrà vista nel prossimo capitolo), l'aliquota base della TASI è l'uno per mille, il Comune può ridurre l'aliquota fino all'azzeramento. La tassa sui

¹⁶ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2006, n. 296.

¹⁷ Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 2011, n. 23.

¹⁸ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

rifiuti (TARI)¹⁹ è la tassa relativa la gestione dei rifiuti, applicata dai Comuni, i soggetti passivi della TARI sono tutti i cittadini in possesso di fabbricati o aree scoperte adibite a qualsiasi uso, idonei alla produzione di rifiuti urbani, è composta da una quota fissa in base ai costi del servizio (metri quadri dell'immobile, i costi di smaltimento, i costi d'investimento e di esercizio) e da una quota variabile in base alla quantità di rifiuti prodotti, cioè quindi dal numero di componenti del nucleo familiare.

L'imposta Municipale Unica, il Tributo per i Servizi Indivisibili e la Tassa sui Rifiuti compongono l'Imposta Unica Comunale (IUC) introdotta dal comma 639 dell'articolo 1 della legge 147 del 2013²⁰. A decorrere dall'anno 2020, l'imposta unica comunale è abolita, ad eccezione delle disposizioni relative la TARI. La legge di bilancio 2020²¹ attua l'unificazione IMU-TASI, cioè l'assorbimento della TASI nell'IMU, a parità di pressione fiscale complessiva. In questo modo avviene una semplificazione sia per i contribuenti che per gli uffici comunali, rimuovendo una duplicazione di prelievi identici a base imponibile e soggetti passivi. Il comma 738 abolisce la IUC ed inserisce una nuova IMU integralmente sostitutiva dell'IMU e della TASI.

1.4 I trasferimenti

I trasferimenti rappresentano la fonte più utilizzata storicamente, sono di due tipologie: verticali quando avvengono tra diversi livelli di governo o orizzontali quando avvengono tra livelli dello stesso governo. Sono diversi i motivi per i quali avvengono i trasferimenti, tra questi vengono riconosciuti come motivi principali:

¹⁹ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

²⁰ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

²¹ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2019, n. 160.

- riduzione delle imposte amministrabili a livello locale ovvero i trasferimenti hanno un ruolo sostitutivo delle imposte locali, precedentemente applicate e spesso non sufficienti a finanziare totalmente la spesa locale;
- motivazioni redistributive ovvero le giurisdizioni più ricche sono in grado di fornire migliori servizi a parità di prelievo fiscale, rispetto le giurisdizioni più povere, proprio per evitare disuguaglianze si utilizza il trasferimento per le aree più povere;
- correzione di esternalità, cioè per eliminare o almeno ridurre gli effetti del traboccamento dei servizi locali;
- garantire uno standard qualitativo minimo dei servizi locali erogati dalla giurisdizione.

Spesso i benefici dell'erogazione di servizi locali recano effetti positivi al di fuori della giurisdizione e il governo locale deve tenere in considerazione questi effetti. Si supponga che giurisdizioni superiori vogliano far sviluppare maggiormente determinate attività alle giurisdizioni inferiori e partecipano con il loro denaro allo sviluppo. In questo caso il trasferimento fatto dalla giurisdizione superiore è di tipo specifico.

Si definiscono trasferimenti specifici quando l'ente locale deve destinarli al finanziamento di una determinata funzione o spesa stabilita dalla giurisdizione centrale, mentre, sono generici quando la giurisdizione superiore non pone vincoli al loro utilizzo.

Per quanto riguarda la distribuzione, i trasferimenti si definiscono di co-finanziamento o in somma fissa. Sono di co-finanziamento(*matching*) quei trasferimenti erogati in proporzione alla spesa sostenuta dall'ente beneficiario (per esempio, un euro di trasferimento per ogni euro speso da un Comune per gli ospedali), sono di somma fissa(*non-matching*) quei trasferimenti erogati in maniera eguale, indipendentemente dai comportamenti dei beneficiari. Infine, i trasferimenti

proporzionali possono essere di ammontare massimo prefissato(*closed-end*) oppure variabile (*open-end*), in questo caso legato ai comportamenti e condizioni dell'ente beneficiario.

Capitolo 2

L'IMPOSTA SUI BENI IMMOBILI NEI COMUNI ITALIANI

2.1 L'evoluzione in Italia dell'imposta sui beni immobili comunale

Le imposte sui beni immobili, solitamente in gran parte dei Paesi europei, vengono gestite a livello comunale. In Italia l'introduzione avviene tramite la riforma applicata dal governo Amato²² nel luglio del 1992, dove tramite decreto-legge veniva introdotta una delle principali imposte che avrebbe inciso nei settori della finanza pubblica e locale. Con l'articolo sette di tale decreto, il legislatore introduceva solo per l'anno 1992 un'imposta straordinaria immobiliare (ISI)²³ sul valore dei fabbricati. Vennero esentati gli edifici di culto, i fabbricati di proprietà della Santa Sede, i fabbricati appartenenti agli Stati esteri e gli immobili utilizzati per scopi socio-assistenziali. Questa fu introdotta come prova generale della futura imposta comunale sugli immobili (ICI). Passarono cinque mesi ed infatti l'ISI da straordinaria si trasformò in comunale stabile con il decreto legislativo 504/1992²⁴, venne istituita l'ICI in vigore dal 1° gennaio del 1993, il cui gettito era di esclusiva competenza dei Comuni. Infatti, essa è la prima delle imposte con le quali si è attribuita una maggiore autonomia impositiva agli enti locali, i cittadini sono messi così in condizione di effettuare un confronto più diretto tra ciò che sono chiamati a pagare e i servizi che ricevono in cambio. La maggiore autonomia concessa ai comuni ha comportato un'applicazione più complessa del tributo, sia per i contribuenti che per gli uffici comunali, in quanto si deve, ad esempio, individuare, provare

²² Gazzetta Ufficiale del 11 luglio 1992, n. 333.

²³ Gazzetta Ufficiale del 11 luglio 1992, n. 333.

²⁴ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

e controllare la sussistenza delle condizioni che giustificano e legittimano, ad esempio, l'applicazione di aliquote diverse dall'aliquota ordinaria. Successivamente per motivi prettamente politici, invece che modificare l'ICI, nel 2012, si è deciso di introdurre una nuova imposta sostitutiva all'ICI stessa, l'imposta municipale unica o imposta municipale propria (IMU), con il decreto legislativo del 14 marzo 2011 del Governo Berlusconi²⁵, in vigore dal 1° gennaio 2012. L'entrata in vigore dell'IMU era prevista per il 2014, tuttavia esigenze di risanamento dei conti pubblici italiani ha portato il Governo Monti, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge n. 201 del 6 dicembre 2011²⁶, decreto "Salva Italia", a disporre l'anticipazione dell'applicazione dell'IMU in via sperimentale con un biennio di anticipo, introducendo diversi elementi di innovazione. La legge di stabilità 2014, Legge 147 del 2013, ha individuato l'IMU come imposta facente parte insieme alla TASI e TARI, dell'imposta comunale unica (IUC)²⁷. Infine, con legge di bilancio 2020²⁸, viene abolita la IUC fatta esclusione per le disposizioni inerenti la TARI e viene attuata l'unificazione dell'IMU con la TASI, lasciando invariata la pressione fiscale complessiva e avvenendo così una semplificazione amministrativa sia per i contribuenti che per gli uffici comunali.

2.2 L'imposta comunale sugli immobili (ICI)

L'ICI viene introdotta nel 1992 con il decreto legislativo 504/1992²⁹ ed entra in vigore dal 1° gennaio del 1993. Si tratta di un'imposta patrimoniale applicata ai valori dei beni immobili

²⁵ Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 2011, n. 23.

²⁶ Gazzetta Ufficiale del 6 dicembre 2011, n. 201.

²⁷ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

²⁸ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2019, n. 160.

²⁹ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

determinati dal catasto. Ha avuto un'aliquota ordinaria compresa fra il 4‰ e il 7‰, la quale veniva decisa dal Comune stesso che la applicava. Aveva come presupposto impositivo la proprietà di fabbricati, terreni agricoli ed edificabili situati nei confini della Repubblica Italiana.

I soggetti passivi dell'ICI sono: i proprietari di fabbricati, aree edificabili e terreni agricoli situati nel territorio dello Stato; i titolari di diritti reali di godimento (usufrutto, uso, abitazione, superficie) sugli stessi beni; i locatari in caso di locazione finanziaria (leasing); i concessionari di aree demaniali. L'imposta è liquidata, accertata e riscossa da ciascun comune per gli immobili la cui superficie insiste, interamente o prevalentemente, sul territorio del comune stesso. L'imposta non si applica per gli immobili di cui il comune è proprietario o titolare dei diritti indicati precedentemente quando la loro superficie insiste interamente o prevalentemente sul suo territorio.³⁰

La base imponibile è il valore delle varie tipologie di immobile indicate, per i fabbricati iscritti in catasto, (nella tabella 2.1 sono classificati gli immobili rappresentativi in base il loro codice di catasto). La base imponibile è rappresentata dalla rendita catastale dell'immobile³¹, rivalutata del 5%: moltiplicata per 100, se si tratta di unità immobiliari classificate nei gruppi catastali A (abitazioni) e C (negozi, depositi, laboratori), con esclusione delle categorie A/10 e C/1; per 140 se si tratta di fabbricati classificati nei gruppi catastali B (collegi, convitti, scuole, ospedali, biblioteche), esso è stato rivalutato nella misura del 40 per cento (da 100 a 140) per effetto dell'art. 2, del decreto legge n. 262 del 3 ottobre 2006³²; per 50 per i fabbricati del gruppo catastale D (opifici, alberghi, teatri, banche) e della categoria A/10 (uffici e studi privati); per 34 per i fabbricati della categoria C/1 (negozi e botteghe). Per i fabbricati del gruppo catastale D non iscritti in catasto posseduti

³⁰ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

³¹ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

³² Gazzetta Ufficiale del 3 ottobre 2006, n. 262.

interamente da imprese e contabilizzati distintamente, il valore è calcolato dal costo risultante dalle scritture contabili al lordo delle quote di ammortamento maggiorato con l'applicazione di appositi coefficienti³³. Per i fabbricati di interesse storico o artistico, ai sensi del decreto legislativo del 22 gennaio 2004³⁴, si assume la rendita (aumentata del 5%) determinata mediante l'applicazione della tariffa d'estimo di minore ammontare tra quelle previste per le abitazioni della zona censuaria nella quale il fabbricato è situato³⁵. Per le aree fabbricabili, il valore è costituito da quello di commercio (venale) al 1° gennaio dell'anno di imposizione, avendo riguardo alla zona territoriale di ubicazione, all'indice di edificabilità, alla destinazione d'uso consentita, agli oneri per eventuali lavori di adattamento del terreno necessari per la costruzione, ai prezzi medi rilevati sul mercato dalla vendita di aree aventi analoghe caratteristiche.³⁶ Per i terreni agricoli la base imponibile è costituita dal reddito dominicale risultante in catasto alla data del 1° gennaio dell'anno di tassazione moltiplicato per il coefficiente pari a 75³⁷. Fino alla riforma del catasto e a decorrere dal 1° gennaio 1997 il reddito dominicale (entrata netta proveniente dai terreni) deve essere rivalutato del 25%, in conformità a quanto previsto dall'art. 3 della legge n. 662 del 23 dicembre 1996³⁸.

Ai sensi dell'articolo 7 del decreto legislativo 504 del 1992³⁹ sono esenti da imposta:

³³ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

³⁴ Gazzetta Ufficiale del 22 gennaio 2004, n. 42.

³⁵ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

³⁶ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

³⁷ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

³⁸ Gazzetta Ufficiale del 23 dicembre 1996, n. 662.

³⁹ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

- gli immobili posseduti dallo Stato, dalle regioni, dalle province e dai comuni, dalle comunità montane, dai consorzi fra detti enti, dalle unità sanitarie locali, dalle istituzioni sanitarie pubbliche autonome, dalle camere di commercio, destinati esclusivamente a compiti istituzionali;
- fabbricati classificati o classificabili nelle categorie catastali da E/1 a E/9;
- fabbricati destinati ad usi culturali, cioè destinati a sedi aperte al pubblico di musei, pinacoteche, biblioteche, archivi, cineteche ed emeroteche quando al possessore non derivi alcun reddito dall'utilizzazione dell'immobile quindi di pubblico interesse;
- fabbricati e loro pertinenze destinati esclusivamente all'esercizio del culto;
- fabbricati di proprietà della Santa sede;
- fabbricati che, dichiarati inagibili o inabitabili, sono stati recuperati al fine di essere destinati alle attività assistenziali, di integrazione sociale delle persone handicappate;
- gli immobili utilizzati da enti pubblici e privati, diversi dalle società, residenti nel territorio dello Stato, che non hanno per oggetto esclusivo o principale l'esercizio di attività commerciali, destinati esclusivamente allo svolgimento di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, culturali, ricreative, sportive ed attività dirette all'esercizio del culto e alla cura delle anime, alla formazione del clero e dei religiosi, a scopi missionari, alla catechesi e all'educazione cristiana;
- fabbricati appartenenti a Stati esteri e alle organizzazioni internazionali;
- terreni diversi dalle aree fabbricabili, sui quali non vengono svolte attività agricole (terreni incolti);
- fabbricati rurali destinati ad agriturismo;
- immobili e relative pertinenze destinati ad abitazione principale, per la quale si intende l'unità immobiliare dove il contribuente ha la residenza anagrafica o effettiva, fatta eccezione per quelli di categoria catastale A1 (abitazioni signorili), A8 (ville), A9 (castelli), ovvero beni di lusso.

Tabella 2.1: Classificazione immobili in base il loro codice di catasto (2020)

I - IMMOBILI A DESTINAZIONE ORDINARIA	
COD.	TIPOLOGIA
A/1	abitazioni di tipo signorile
A/2	abitazioni di tipo civile
A/3	abitazioni di tipo economico
A/4	abitazioni di tipo popolare
A/5	abitazioni di tipo ultrapopolare
A/6	abitazioni di tipo rurale
A/7	abitazioni in villini
A/8	abitazioni in ville
A/9	castelli e palazzi di eminente pregio artistico o storico
A/10	uffici e studi privati
A/11	abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi
B/1	collegi e convitti, educandati, ricoveri, orfanotrofi, ospizi, conventi, seminari e caserme
B/2	case di cura e ospedali (senza fini di lucro)
B/3	prigioni e riformatori
B/4	uffici pubblici
B/5	scuole, laboratori scientifici
B/6	biblioteche, pinacoteche, musei, gallerie, accademie che non hanno sede in edifici della categoria A/9
B/7	cappelle e oratori non destinati all'esercizio pubblico dei culti
B/8	magazzini sotterranei per depositi di derrate
C/1	negozi e botteghe
C/2	magazzini e locali di deposito
C/3	laboratori per arti e mestieri
C/4	fabbricati e locali per esercizi sportivi (senza fini di lucro)
C/5	stabilimenti balneari e di acque curative (senza fini di lucro)
C/6	stalle, scuderie, rimesse ed autorimesse (senza fini di lucro)
C/7	tettoie chiuse o aperte
II - IMMOBILI A DESTINAZIONE SPECIALE	
D/1	Opifici
D/2	Alberghi e pensioni (con fine di lucro)
D/3	Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili (con fine di lucro)
D/4	Casa di cura ed ospedali (con fine di lucro)
D/5	Istituto di credito, cambio e assicurazione (con fine di lucro)
D/6	Fabbricati e locali per esercizi sportivi (con fine di lucro)
D/7	Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni
D/8	Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni
D/9	Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo, ponti privati soggetti a pedaggio
D/10	Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole
III - IMMOBILI A DESTINAZIONE PARTICOLARE	
COD.	TIPOLOGIA
E/1	Stazioni per servizi di trasporto, terrestri, marittimi ed aerei
E/2	Ponti comunali e provinciali soggetti a pedaggio
E/3	Costruzioni e fabbricati per speciali esigenze pubbliche
E/4	Recinti chiusi per speciali esigenze pubbliche
E/5	Fabbricati costituenti fortificazioni e loro dipendenze
E/6	Fari, semafori, torri per rendere d'uso pubblico l'orologio comunale
E/7	Fabbricati destinati all'esercizio pubblico dei culti
E/8	Fabbricati e costruzioni nei cimiteri, esclusi i colombari, i sepolcri e le tombe di famiglia
E/9	Edifici a destinazione particolare non compresi nelle categorie precedenti del gruppo E

Fonte: www.catasto.it (2020).

L'imposta ICI non è stata da sempre esentata sugli immobili relativi a prima abitazione, infatti nel corso del tempo ha subito delle modifiche rilevanti. Il cosiddetto "Governo Prodi" approvò con la legge finanziaria del 2008⁴⁰ un provvedimento che ridusse l'ICI sulla prima casa, introducendo

⁴⁰ Gazzetta Ufficiale del 24 dicembre 2007, n. 244.

un'ulteriore detrazione della base imponibile dell'1,33 ‰ sino a un massimo di 200 euro ad eccezione delle abitazioni di categoria catastale A1, A8 e A9. Con il successivo “Governo Berlusconi” venne emanato il Decreto-legge numero 93 del 2008⁴¹, entrato in vigore il 29 maggio 2008, successivamente convertito in legge⁴² che abolì completamente l'imposta ICI sulla prima casa (abitazione principale), lasciandola integra per le tipologie di abitazioni indicate prima come beni di lusso.

Come detto, l'aliquota ed eventuali detrazioni venivano determinate annualmente dal Comune definito come soggetto attivo con una specifica delibera da effettuare entro il 31 ottobre, con effetto per l'anno successivo, se tale delibera non è avveniva entro il limite prefissato si applicava l'aliquota del 4%. L'articolo 6 del decreto legislativo numero 504 del 1992⁴³ definiva che l'aliquota poteva oscillare tra un minimo del 4‰ e un massimo del 7‰ e che poteva essere diversificata in riguardo agli immobili diversi dalle abitazioni, agli immobili posseduti in aggiunta all'abitazione principale e alle diverse tipologie degli enti senza scopi di lucro. Inoltre per i poteri attribuiti ad essi, i Comuni potevano applicare un'aliquota in misura ridotta per gli immobili posseduti da fondi comuni di investimento immobiliare chiusi⁴⁴, un'aliquota minima, per un periodo non superiore a tre anni, relativamente ai fabbricati realizzati per la vendita e non venduti dalle imprese che hanno per oggetto esclusivo o prevalente l'attività di costruzione e alienazione⁴⁵. Per gli immobili siti in comuni ad alta tensione abitativa, che non risultino locati (sfitti) con contratti registrati da almeno

⁴¹ Gazzetta Ufficiale del 27 maggio 2008, n. 93.

⁴² Gazzetta Ufficiale del 24 luglio 2008, n. 126.

⁴³ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

⁴⁴ Gazzetta Ufficiale del 25 gennaio 1994, n. 86.

⁴⁵ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

due anni un'aliquota massima del 9%⁴⁶ (successivamente modificato con possibilità di esenzioni in caso di concessione in locazione per abitazione principale dalla legge finanziaria del 2008⁴⁷). Aliquote inferiori al 4‰ per gli immobili inagibili o inabitabili o per gli immobili di interesse storico, localizzati nei centri storici sui quali vengono eseguiti interventi di recupero, volti alla realizzazione di autorimesse o posti auto (per un periodo non superiore a tre anni a decorrere dall'inizio dei lavori).⁴⁸

L'organo comunale competente a deliberare le aliquote ICI era, come stabilito dall'articolo 1, della legge n. 296 del 27 dicembre 2006⁴⁹ (nonché legge finanziaria 2007), il Consiglio comunale, anche se inizialmente questa competenza era attribuita alla Giunta comunale dal decreto legislativo numero 504 del 1992⁵⁰ poi successivamente attribuita, prima di essere conferita in maniera specifica al Consiglio, in maniera generica al Comune, dalla legge numero 662 del 23 dicembre 1996⁵¹, creando spesso confusione.

2.3 L'imposta municipale unica (IMU)

Dal 1° gennaio 2012 l'ICI viene sostituita dall'imposta municipale unica (IMU), con l'articolo 8 comma 1 del decreto legislativo numero 23 del 14 marzo 2011⁵² in materia del federalismo fiscale.

⁴⁶ Gazzetta Ufficiale del 9 dicembre 1998, n. 431.

⁴⁷ Gazzetta Ufficiale del 24 dicembre 2007, n. 244.

⁴⁸ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 1997, n. 449.

⁴⁹ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2006, n. 296.

⁵⁰ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

⁵¹ Gazzetta Ufficiale del 26 dicembre 1996, n. 662.

⁵² Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 2011, n. 23.

La sua entrata in vigore era prevista per l'anno 2014, tuttavia esigenze di risanamento dei conti pubblici italiani hanno portato il "Governo Monti" con il suo primo provvedimento governativo, ai sensi dell'art. 13 del decreto-legge 201 del 6 dicembre 2011⁵³, cosiddetto decreto "Salva Italia", convertito in legge nel dicembre 2011⁵⁴, l'anticipazione dell'applicazione dell'IMU in via sperimentale. Nel 2014 l'IMU, insieme alla tassa sui servizi indivisibili (TASI) e tassa sui rifiuti urbani (TARI), entra far parte dell'imposta unica comunale (IUC) tramite la legge numero 147 del 27 dicembre 2013⁵⁵ nonché legge di stabilità 2014, il 1° gennaio 2014 l'IMU subentra in maniera definitiva.

Il presupposto dell'IMU è il possesso di fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli, precedentemente inclusa anche l'abitazione principale⁵⁶ e pertinenze⁵⁷. L'abitazione principale è stata assoggettata all'IMU negli anni 2012 e 2013. A decorrere dall'anno 2014, invece, la legge n. 147 del 2013⁵⁸ ha stabilito l'abolizione dell'IMU per le abitazioni principali e pertinenze, ad eccezione di quelle classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 (beni di lusso), per le quali resta ferma l'applicazione dell'aliquota ridotta e della detrazione.

⁵³ Gazzetta Ufficiale del 6 dicembre 2011, n. 201.

⁵⁴ Gazzetta Ufficiale del 22 dicembre 2011, n. 214.

⁵⁵ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

⁵⁶ Con abitazione principale si intende l'unità immobiliare, iscritta o iscrivibile a catasto, in cui il soggetto passivo e il suo nucleo familiare risiedono anagraficamente e dimorano abitualmente.

⁵⁷ Con pertinenze si intendono esclusivamente quelle classificate nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, nella misura massima di un'unità per ciascuna delle categorie catastali indicate, anche se iscritte in catasto unitamente all'abitazione.

⁵⁸ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

I soggetti passivi dell'IMU sono, secondo l'articolo 9 del decreto legislativo numero 23 del 14 marzo 2011⁵⁹, il proprietario di immobili, inclusi i terreni e le aree edificabili, a qualsiasi uso destinati, compresi quelli strumentali e i titolari di diritto reale di usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie sugli stessi. Nel caso di concessione di aree demaniali il soggetto passivo è il concessionario. Per gli immobili in corso di costruzione, concessi in locazione il soggetto passivo è il locatario a decorrere dalla data della stipula e per tutta la durata del contratto. Se l'immobile è posseduto da più proprietari o titolari di diritti reali di godimento, l'imposta deve essere ripartita in proporzione alle quote di possesso. Come per l'ICI il principale soggetto attivo è il Comune, rimane però l'interesse dello Stato, come stabilito dalla legge n. 228 del 24 dicembre 2012 (legge di stabilità 2013),⁶⁰ per la quota di imposta municipale inerenti ai beni immobili classificati nella categoria catastale D, con aliquota base pari al 7.6‰.

La base imponibile dell'imposta IMU è costituita dal valore dell'immobile che viene ripreso in parte le disposizioni inerenti l'ICI, nell'articolo 5 del decreto legislativo n.504 del 1992⁶¹, ed in parte le nuove disposizioni inerenti all'articolo 13 del decreto-legge n.201 del 2011⁶². L'articolo 13 infatti prevede che per i fabbricati iscritti in catasto il valore è costituito da quello ottenuto applicando all'ammontare delle rendite risultanti in catasto, rivalutandole del 5%, i seguenti moltiplicatori:

- 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A e nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7, con esclusione della categoria catastale A/10;
- 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B e nelle categorie C/3, C/4 e C/5;

⁵⁹ Gazzetta Ufficiale del 14 marzo 2011, n. 23.

⁶⁰ Gazzetta Ufficiale del 24 dicembre 2012, n. 228.

⁶¹ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

⁶² Gazzetta Ufficiale del 6 dicembre 2011, n. 201.

- 80 per i fabbricati classificati nelle categorie catastali A/10 e D/5;
- 60 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale D, ad eccezione dei fabbricati classificati nella categoria catastale D/5 (è elevato a 65 a decorrere dal 1° gennaio 2013);
- 55 per i fabbricati classificati nella categoria catastale C/1.

Il valore della base imponibile dei terreni agricoli, anche non coltivati, corrisponde a quello ottenuto moltiplicando l'ammontare del reddito dominicale risultante in catasto, rivalutato del 25%, ai sensi dell'articolo 3, della legge n. 662 del 1996⁶³, per 135. Non esiste più, invece, il moltiplicatore pari a 75, inserito dal 1° gennaio del 2014⁶⁴, poiché la legge n. 208 del 2015⁶⁵ ha esentato da imposta i terreni agricoli posseduti e controllati, dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali. Per le aree fabbricabili rimangono vigenti le disposizioni ICI (1992), la base imponibile è costituita dal valore venale in comune commercio al 1° gennaio dell'anno di imposizione.

L'aliquota ordinaria stabilita dalla legge fino al 2020 per gli immobili diversi dall'abitazione principale è pari allo 0,76% e i comuni possono aumentarla o diminuirla sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota può, pertanto, oscillare da un minimo di 0,46% ad un massimo di 1,06%, salvo che per alcune tipologie (immobili non produttivi di reddito fondiario, immobili posseduti dai soggetti passivi dell'IRES e immobili locati) per le quali l'aliquota può essere diminuita fino allo 0,4%. Per le abitazioni principali non esenti (categorie catastali A/1, A/8 e A/9), invece, l'aliquota stabilita dalla legge è pari allo 0,4% e i comuni possono aumentarla o diminuirla sino a 0,2 punti percentuali, l'aliquota può quindi, oscillare da un minimo di 0,2% ad un massimo di 0,6%. Dal 2020, con la nuova

⁶³ Gazzetta Ufficiale del 23 dicembre 1996, n. 662.

⁶⁴ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

⁶⁵ Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2015, n. 208.

legge di stabilità del dicembre del 2019⁶⁶, l'aliquota applicata per le abitazioni principali non esenti sale al 5‰ con eventuale detrazione di 200 euro e con possibile aumento del 1‰ o azzeramento da parte dei Comuni, per i terreni agricoli rimane l'aliquota del 7,6 ‰ con possibilità di azzeramento o aumento fino 10,6‰, per gli immobili produttivi di tipo D l'aliquota sale al 8,6‰ con possibilità di aumento fino il 10,6‰ o riduzione fino il 7,6‰ (di cui la quota fino il 7,6 continua a spettare allo Stato ed il restante ai Comuni), per gli immobili rimanenti l'aliquota passa al 8,6‰ può essere aumentata fino il 10,6‰ o diminuita fino l'azzeramento.

L'IMU, a decorrere dal 2014, e fino al 2020, non era dovuta per i fabbricati costruiti e destinati dall'impresa costruttrice alla vendita che non siano in ogni caso locati e per i fabbricati rurali ad uso strumentale. Successivamente, la nuova legge di bilancio 2020⁶⁷ ha reintrodotto l'imposta su tali immobili con aliquota pari al 1‰. Sono esentati secondo la legge n. 208 del 2015⁶⁸, come già detto, i terreni agricoli posseduti e condotti dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali, i terreni ubicati nei comuni delle isole minori⁶⁹ ed i terreni destinati ad attività pastorale a proprietà indivisibile. Mentre rimangono valide le esenzioni ICI indicate nel precedente paragrafo, decreto legislativo n.504 articolo 7, del 30 dicembre 1992⁷⁰, fatta eccezione per i fabbricati di interesse storico o artistico e per i fabbricati dichiarati inagibili o inabitabili e di fatto non utilizzati, sino il periodo in cui persistono queste condizioni, ove la base imponibile è ridotta al 50%.

Come visto, molte sono state le evoluzioni della disciplina inerente IMU nel corso degli anni, tra le principali quelle riguardo l'abitazione principale, fino l'anno 2014 veniva pagata l'imposta anche

⁶⁶ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2019, n. 160.

⁶⁷ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2019, n. 160.

⁶⁸ Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2015, n. 208.

⁶⁹ Gazzetta Ufficiale del 28 dicembre 2001, n. 448.

⁷⁰ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

sull'abitazione principale, nel primo anno dall'introduzione dell'IMU era però prevista una detrazione pari a 200 euro, successivamente, per gli anni 2012 e 2013 è stata inserita un'ulteriore detrazione di 50 euro per ogni figlio con età inferiore ai 26 anni, residente e abitualmente dimorante nell'immobile per cui si chiedeva la detrazione, fino ad un massimo di 600 euro totali di detrazione⁷¹ (200 standard e 400 per i figli). Altre evoluzioni sono avvenute inerenti alla quota dell'imposta spettante lo Stato. Inizialmente il gettito doveva essere distribuito in eguale parte tra Stato e Comune⁷² per gli immobili diversi dall'abitazione principale e relative pertinenze, successivamente la legge di stabilità 2013⁷³ ha eliminato questa quota spettante lo Stato e quindi l'imposta è versata dal contribuente per intero al Comune, fatta esclusione per l'aliquota standard pari al 7,6‰ sugli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo D spettante interamente allo Stato.

⁷¹ Gazzetta Ufficiale del 6 dicembre 2011, n. 201.

⁷² Gazzetta Ufficiale del 6 dicembre 2011, n. 201.

⁷³ Gazzetta Ufficiale del 24 dicembre 2012, n. 228.

CONCLUSIONE

La tassazione sugli immobili è aumentata nel corso degli anni sempre più, raggiungendo gettiti elevati. Solo nel 2018, il gettito IMU è stato pari a 18,7 miliardi⁷⁴. Questo dato sottolinea l'obiettivo del federalismo fiscale di trasferire dallo Stato agli enti locali maggiore potere ed autonomia tributaria, utilizzando quale strumento tipico per il finanziamento degli enti locali il prelievo immobiliare. Viene utilizzato l'immobile poiché esso rappresenta espressione del potere economico del contribuente e quindi idoneo a dare una classificazione della capacità contributiva dei soggetti. Con l'ICI, l'Italia aveva un sistema già esperto ed equilibrato, dovuto anche al ventennio all'interno del quale questa imposta si è affermata, dove sono avvenuti una serie di miglioramenti di essa. La scelta successiva di istituire l'IMU come sostituzione all'ICI, rinnovando alcune discipline ma rimandandone molte altre alle normative precedenti dell'ICI, ha comportato oltre che confusione tra i contribuenti, il verificarsi di vuoti legislativi e situazioni particolari che tutt'oggi sono difficili da interpretare anche dopo la legge di stabilità 2020⁷⁵. Molte sono le critiche inerenti alla sostituzione dell'imposta, le quali ritengono che sarebbe stato più efficiente sostituire alcune normative presenti nel decreto legislativo n.504 articolo 7, del 30 dicembre 1992⁷⁶, disposizione che ha introdotto l'ICI, che comunque rimane presente dati i ripetuti riferimenti operati nella disciplina IMU.

Con la Legge di stabilità 2014⁷⁷ è stata reintrodotta l'esenzione da IMU dell'abitazione principale. In questo modo si sono verificano risultati non equi. Basti pensare che chi possiede due abitazioni di valore modesto, di cui una magari è stata ereditata, si trova a pagare l'IMU sul secondo immobile,

⁷⁴ Documentazione parlamentare, Camera dei deputati, tema tassazione immobiliare.

⁷⁵ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2019, n. 160.

⁷⁶ Gazzetta Ufficiale del 30 dicembre 1992, n. 504.

⁷⁷ Gazzetta Ufficiale del 27 dicembre 2013, n. 147.

mentre niente è dovuto da soggetti che possiedono solo una casa di valore elevato ma non abbastanza da essere definito un bene di lusso. Si ritengono comprensibili i motivi politici che hanno portato a questo ma non vengono pienamente compresi, come già detto gli immobili rappresentano manifestazione di ricchezza, si ritiene dunque corretto da parte del *policy maker* assoggettare a tassazione tutti gli immobili, per poi naturalmente riconoscere, valutando le caratteristiche soggettive varie, eventuali agevolazioni con la possibilità di ottenere un gettito commisurato all'effettiva capacità contributiva dei soggetti, in modo tale, come sancisce l'articolo 53 del Costituzione⁷⁸ di permettere a tutti i soggetti di contribuire alle spese pubbliche in ragione alla loro capacità contributiva. Bisogna comunque riconoscere l'impegno svolto, oltre che dai legislatori nel rendere sempre più chiare le disposizioni normative, anche dagli uffici comunali e amministrazione stessa, che nel tempo hanno svolto sempre più un lavoro, oltre che di accertamento, anche di consulenza ed assistenza per i contribuenti, i quali nel giro di poco più di un ventennio hanno subito significanti variazioni, che hanno comportato motivo di confusione.

⁷⁸ Gazzetta Ufficiale, articolo 53 della Costituzione.

BIBLIOGRAFIA

Bosi, P., Guerra, M.C. (2012). *I tributi nell'economia italiana*, Bologna: Il Mulino.

Brosio, G., Piperno, S. (2009). *Governo e finanza locale*, Torino: Giappichelli, G. Editore.

Fondazione IFEL ANCI (2020). *Legge di bilancio 2020, nota di lettura sulle norme di interesse degli enti locali*, Roma.

Oates W.E. (1972). *Fiscal federalism*, Harcourt Brace, New York.

SITOGRAFIA

www.catasto.it

<https://www.comune.fermo.it/it/imu/>

<https://www.finanze.gov.it/>

<https://www.gazzettaufficiale.it/>

<https://www.normattiva.it/>

<https://temi.camera.it/leg18/>