

L'istituzione di una Service Tax nell'ordinamento tributario dei comuni

Alessandro Petretto*

Il fisco locale, dovendo affrontare una spesa di fatto rigida, se non in espansione nelle fasi recessive, necessita di una adeguata manovrabilità e, nello stesso tempo, stabilità dei gettiti, indipendentemente cioè dal ciclo e agli accadimenti non prevedibili. La pandemia da Covid-19 e il conseguente rallentamento dell'attività economica hanno messo in risalto la vulnerabilità della finanza comunale, stretta tra un aumento delle spese per servizi alla persona e una falciatura delle entrate tributarie, tariffarie e dei proventi. L'IMU rimane l'unico tributo sostenibile, ma ampiamente utilizzato con svariate agevolazioni per sostenere le attività in crisi. D'altra parte, il fisco locale è stato, a seguito della crisi finanziaria 2008-2014, del tutto depotenziato in quanto ad autonomia e confinato in una struttura di finanza sostanzialmente derivata. Sotto il profilo strutturale questa è una situazione dalla quale, come insegna la storia, non c'è da attendersi niente di buono. Occorre prima o poi invertire la rotta.

Un'autentica *benefit tax* potrebbe svolgere il ruolo di tributo locale per eccellenza, discrezionale nell'applicazione e, quando applicata, in linea con il principio del beneficio. La sua assenza, dopo l'abolizione della TASI per semplificare il quadro, costituisce una perdita di flessibilità del sistema. Si dimentica però che la semplificazione per i contribuenti non deriva tanto dalla riduzione tout court del numero di tributi (uno invece di due), quanto dalla riduzione dei *compliance costs* relativi alla definizione del debito di imposta e alle pratiche per la sua liquidazione.

Una nuova *Service tax* (ST) dovrebbe distinguersi dalla TASI e quindi dall'IMU per base imponibile e soggetti passivi. Dovrebbe sempre ricollegarsi al patrimonio immobiliare, come proxy della fruizione dei beni pubblici locali, cioè i servizi indivisibili, ma dovrebbe ricadere anche sulle abitazioni principali e in una certa misura sugli altri utilizzatori degli immobili come gli affittuari. Questi soggetti passivi, come cittadini, usufruiscono infatti dei servizi indivisibili per cui sono tenuti tutti a contribuire al corrispettivo dei costi di fornitura.

La motivazione principale della scelta di abolire la tassazione per l'IMU sulle abitazioni principali è da ricercarsi nell'intento di riconoscere nella casa di residenza un *bene primario*, come l'ampia diffusione della proprietà dell'abitazione nel nostro paese dimostra, il cui diritto va salvaguardato per tutti i cittadini. Si basa anche sulla constatazione che il costo dell'abitazione è molto alto per le famiglie, tanto che siano in affitto, quanto che si trovino nella necessità di sostenere un mutuo per l'acquisto poiché in entrambi i casi le famiglie impegnano mediamente un quinto del proprio reddito nell'abitazione. Il fatto di ricomprendere nella base imponibile dell'IMU le unità abitative "di lusso", classificate nelle categorie catastali A/1, A/8, A/9, indica un intento redistributivo del carico fiscale. Queste motivazioni (tutela di un bene primario e redistribuzione della ricchezza), se coerenti con la forma di *tassazione su base patrimoniale* (imposta), sembrano deboli nel caso di una ST. Il principio del beneficio identifica la tassazione come "prezzo" dei servizi (tassa) e lascia ad altre forme di prelievo

il perseguimento di finalità di politica economica e sociale. La ST, quale imposta-prezzo, deve essere quindi generale in quanto tutti usufruiscono dei servizi comunali indivisibili per cui non è giustificata la sua applicazione solo per alcune categorie di immobili e fabbricati (secondo case e fabbricati strumentali). In tal senso la ST dovrebbe tendere verso la tipologia di una tassazione di scopo. I comuni dovrebbero infatti indicare i servizi e i costi della relativa fornitura al cui finanziamento è destinata la ST.

Su queste basi si prospettano per l'ordinamento tributario italiano due ipotesi di ST, a parità di pressione fiscale.

La prima ipotesi è più lineare, ma forse troppo dirimpante rispetto allo status quo. Si tratterebbe di ridefinire la struttura dell'attuale IMU affinché diventi una ST vera e propria. Questo imporrebbe un allontanamento dal presupposto di imposta patrimoniale sul valore immobiliare, per fare del tributo un'imposta-prezzo coerente con il principio del beneficio, senza alcun riferimento alla capacità contributiva e quindi non ammettendo gradazione delle aliquote, detrazioni, esenzioni per categorie di immobili (a partire dalle abitazioni principali). In tal modo la finanza comunale impiegherebbe un solo tributo legato al patrimonio immobiliare, la *Service-tax/IMU*. Non vi è dubbio che questa soluzione avrebbe il pregio della coerenza e della semplicità, anche se priverebbe l'ordinamento italiano dell'unica forma di tassazione sul patrimonio, per quanto speciale e imperfetta.

La seconda ipotesi prefigura un modello di ST più graduale e conservativo, e perciò allo stato dei fatti il più praticabile; si tratterebbe di affiancare all'attuale IMU una ST, ma non riconducibile alla TASI abolita dalla legge di bilancio 27.12.2019, n.160. L'IMU si caratterizzerebbe ancor più come imposta patrimoniale reale ma graduabile ad opera dello stato centrale e anche in una certa misura dei comuni. La base imponibile rimarrebbe il valore catastale ad esclusione delle abitazioni principali. Sarebbe auspicabile fosse restituito ai comuni il gettito della categoria catastale D (i "capannoni" industriali), attualmente incassato dai comuni ma compartecipato dallo stato. L'IMU così potenziata potrebbe anche rientrare in un progetto più ampio di tassazione patrimoniale a livello erariale che preveda di attribuire una compartecipazione ai comuni. Come tributo proprio comunale si avrebbe la ST con le caratteristiche precisate in precedenza, cioè gravante sugli utilizzatori dei servizi indivisibili. La base imponibile dovrebbe essere congegnata in modo da comprendere una combinazione tra dimensione del fabbricato, dimensioni del nucleo familiare e altri indicatori di utilizzo dei servizi indivisibili.

Rimane fuori dal disegno di entrambe le ipotesi la TARI, per la quale, è in corso un'evoluzione tendente a divenire una vera e propria tariffa puntuale sui rifiuti prodotti, per le utenze domestiche e non, cioè una vera PAYT. L'entrata comunale da reperire con la tariffa dovrà essere commisurata ai costi di produzione del servizio rifiuti del gestore riconosciuti da ARERA (costi standard), ma la tariffa individuale dovrà essere rapportata alla quantità misurata, con tecnologie adeguate,



di rifiuti prodotti. Per la verità sono poco più di un centinaio i comuni con sistemi di misurazione puntuale dei rifiuti conferiti. E laddove impiegati si realizza un significativo risparmio di costi rispetto al criterio di misurazione tradizionale del metodo normalizzato. Criteri ancora poco sofisticati ma nella stessa direzione della misurazione quantitativa dei conferiti sono però applicati anche in comuni più grandi. Attualmente il metodo normalizzato prevede una tariffa composta di due parti: una parte fissa, in base alla superficie e alla composizione del nucleo familiare, e una parte variabile rapportata alla quantità di rifiuti indifferenziati e differenziati specificata per kg, prodotta da ciascuna utenza.

Analizzando le esperienze nazionali di tassazione degli immobili a livello locale, si rileva come il modello di *Property tax nordamericano*, con gli esempi degli Stati Uniti e del Canada, sia quello che più si avvicina ad una *Service-tax* come quella delineata in precedenza, in particolare secondo la prima ipotesi. L'imposta nordamericana è di natura prettamente reale nel senso che si escludono quasi totalmente i trattamenti speciali per tenere conto di particolari circostanze di natura soggettiva o oggettiva, che possano limitare la capacità del proprietario/ utilizzatore dell'immobile di far fronte al tributo. In definitiva, il modello nordamericano è quello che meglio interpreta la filosofia dell'imposta immobiliare come "prezzo" per i servizi pubblici locali (principio del beneficio), vale a dire come strumento per far pagare il costo dei servizi ai residenti, in quanto principali destinatari delle politiche del governo locale. La convinzione del legislatore tributario americano è che sia significativa la capitalizzazione nel valore dell'immobile dei benefici dei servizi, da una parte, e l'ammortamento dell'imposta stessa, dall'altra.

A differenza però di quanto delineato nel precedente paragrafo, nel modello nordamericano il soggetto passivo è sempre ed esclusivamente il proprietario, indipendentemente dal fatto che l'immobile sia a sua disposizione oppure dato in locazione. Non ci si pone cioè il problema dei residenti affittuari, ritenendo che essi risultino comunque colpiti dal tributo, perché questo sarebbe trasferito nei canoni di locazione: l'incidenza economica dell'imposta ricadrebbe sulla persona che utilizza l'immobile e non sarebbe dunque necessario considerare l'affittuario come soggetto passivo nel caso di immobili affittati. Questo assunto dipende dalle caratteristiche del mercato immobiliare americano più flessibile molto meno vincolato di quello europeo, e soprattutto italiano, dove l'ipotesi di trasla-

zione è molto remota. La difficile applicazione nel contesto italiano dello schema nordamericano ci induce a ritenere più praticabile la seconda, rispetto alla prima, delle ipotesi di ST. Entrambe le ipotesi di ST non possono in ogni caso prescindere da una riforma dei valori catastali, il cui mantenimento secondo lo schema attuale è assolutamente inammissibile. Bisogna quindi attuare la riforma del sistema estimativo catastale, avviata con la legge 23/2014, il cui obiettivo fondamentale era ed è quello di ridurre l'attuale incongruità tra le rendite catastali e i valori di mercato ai fini dell'IMU.

In merito alla base imponibile, ai fini della *Service-tax*, nella prima ipotesi (IMU/ST), mq di superficie dei fabbricati e aree per prezzi medi di mercato, può costituire il riferimento della base imponibile dell'imposta; nella seconda ipotesi (IMU+ST), per la ST, mq di superficie del fabbricato utilizzato dai cittadini/utenti potrebbe fornire il riferimento dell'imposta, tenendo conto delle dimensioni del nucleo familiare, in analogia con la quota fissa della TARI secondo il metodo normalizzato. L'ammontare da ripartire tra i cittadini/utenti potrebbe essere associato ai valori della spesa standard (fabbisogno finanziario) dei servizi indivisibili individuati dai comuni. Al riguardo, il comune in sede di bilancio triennale potrebbe fissare la quota dei i servizi indivisibili finanziabili dalla ST, utilizzando le stime effettuate dalla Commissione per i fabbisogni standard delle funzioni fondamentali ai fini del meccanismo perequativo del Fondo di solidarietà comunale.

L'idea di una *Service-tax* comunale risale alle grandi tradizioni della Scienza delle Finanze essendo coerente con i canoni della responsabilità di bilancio legata al principio del beneficio. Nella proposta (IMU+ST) si persegue questo obiettivo, ma si tende anche ad allargare le potenzialità di entrata dei comuni, ampliando la base imponibile dell'IMU con il ripristino del gettito comunale della cat.D, riformando i valori catastali, e introducendo, a parità di pressione fiscale complessiva, un nuovo tributo discrezionale, la *Service-tax*. Con l'IMU, come imposta patrimoniale, si potrebbe esercitare una politica tributaria settoriale, con agevolazioni per attività economiche, esenzioni (in particolare l'abitazione principale), riduzioni delle aliquote; con la ST, una volta attivata, si assicurerebbe invece un gettito stabile non soggetto a manovre di politica fiscale dei comuni.

*Università degli studi di Firenze