



PROVINCIA AUTONOMA DI TRENTO

SGM STATI GENERALI
DELLA MONTAGNA

TRENTINO

SGM

STATI GENERALI DELLA MONTAGNA

FISCALITÀ LOCALE

**Autonomia impositiva dei comuni
e riflessi sul territorio**

Marzo 2019

1. ANALISI

L'articolo 80 comma 2 dello Statuto di Autonomia (come introdotto, a partire dal 2014, con la L. n. 147/2013), prevede la competenza primaria della provincia in materia di tributi locali (comunali) di natura immobiliare. Questa competenza è stata esercitata in una prima fase con modifiche introdotte dalla L.P. n. 1/2014 all'ordinamento statale dell'IMUP e della TASI e poi, in modo organico, con l'istituzione dell'IMIS (Imposta Immobiliare Semplice) a partire dal periodo d'imposta 2015 (L.P. n. 14/2014). L'IMIS nei Comuni della provincia sostituisce integralmente l'IMUP e la TASI e, pur avendo come questi tributi natura immobiliare, si discosta in molti aspetti dalla disciplina in vigore a livello statale. In sostanza, l'IMIS ha introdotto vari istituti nuovi (ad esempio l'invio obbligatorio ai contribuenti del modello di versamento precompilato), ha ampliato (sulla carta) la potestà impositiva autonoma dei Comuni, ed ha previsto una prima articolazione dell'imposta in modo da consentire, entro determinati limiti, la personalizzazione e l'adattamento alle situazioni locali del prelievo tributario. Con specifico riferimento alle attività produttive, l'impianto normativo ha introdotto (a differenza della disciplina statale che non la prevede) la possibilità per i Comuni di articolare le aliquote per singola categoria catastale (che, in senso molto ampio e generale, corrisponde alle diverse tipologie di attività). Per quanto riguarda i fabbricati di tipo abitativo, la determinazione della detrazione per abitazione principale e fattispecie assimilate è stata posta in essere non in modo uguale per l'intero territorio, ma in funzione delle diverse rendite catastali, cercando cioè di seguire i livelli di "ricchezza" (standardizzata appunto nelle rendite) nei diversi territori. Sempre su questo versante (abitazioni) ai Comuni sono stati riconosciuti poteri facoltativi di introdurre agevolazioni ed assimilazioni ulteriori (comodato a parenti, soggetti ricoverati in Casa di Riposo, cittadini iscritti AIRE).

L'evoluzione normativa ed applicativa del quinquennio 2014/2019 ha registrato peraltro una parziale (e significativa) modifica di questa impostazione rispetto all'impianto originario dell'IMIS. Per motivi di strategia economica e fiscale complessiva, l'IMIS ha assunto progressivamente la configurazione di un tributo misto tra Comuni e provincia, con una oggettiva riduzione dei margini per l'assunzione di scelte autonome da parte della Amministrazioni comunali. In particolare, si segnalano le seguenti decisioni assunte a livello amministrativo e normativo:

1. abrogazione dell'IMIS per la quasi totalità delle abitazioni principali e delle fattispecie assimilate, con riduzione di circa 10 milioni di Euro nel gettito;
2. progressiva introduzione di aliquote agevolate per le attività produttive (sempre in funzione delle categorie catastali, in qualche caso con livelli differenti in funzione della rendita del fabbricato), fino all'applicazione quasi generalizzata dell'aliquota dello 0,55% anziché dello 0,86%, con riduzione del gettito nella misura di circa 25 milioni di Euro;
3. progressiva introduzione di riduzioni per i fabbricati destinati ad attività di tipo agricolo e zootecnico, fino all'attuale esenzione generalizzata per gli immobili con rendita fino a 25.000,00= Euro, ed aliquota dello 0,1% per gli altri. Il minor gettito è pari a circa 0,55 milioni di Euro;

4. introduzione obbligatoria di esenzioni mirate per singole tipologie di contribuenti (Co-operative sociali ed ONLUS di natura commerciale nel rispetto dei vincoli europei in materia di aiuti di Stato, minor gettito di circa 0,4 milioni di Euro) e riconoscimento ai Comuni della facoltà di prevederne altre (fabbricati destinati a campeggi, impianti di risalita, aree edificabili che consentono solo ampliamenti volumetrici di fabbricati esistenti).

Poiché il principio cardine (normativo) è quello che per le agevolazioni ed esenzioni obbligatorie il minor gettito viene posto a carico del bilancio della provincia (mentre per quelle facoltative è il Comune che deve provvedere con risorse proprie), le manovre fin qui illustrate hanno generato trasferimenti compensativi ai Comuni per circa 35 milioni di Euro annuali. Il gettito IMIS dal 2015 al 2019 è quindi diminuito dagli originari quasi 250 nel 2015 a poco più di 200 milioni di Euro nel 2018 (anche tenendo conto della riduzione di circa 4 milioni di Euro del gettito delle aree edificabili, imputabile alla realizzazione dei fabbricati, ad intervenute diffuse revisioni sostanziali dei PRG con diminuzione delle superfici fabbricabili, ed infine alla fase del mercato immobiliare che ha progressivamente eroso i valori commerciali).

Gli effetti di queste scelte sono stati, sostanzialmente quelli di:

1. ridurre i margini di autonomia impositiva dei Comuni, trasformando circa il 20% dell'IMIS in un tributo provinciale con trasferimenti compensativi ai Comuni;
2. applicare decisioni uguali (soprattutto in materia di attività produttive e di seconde case) all'intero territorio provinciale;
3. concentrare in modo via via sempre più accentuato il gettito sulla fattispecie "secondo case" (oltre il 55% del totale).

Gli strumenti di flessibilità originariamente previsti nella normativa IMIS, basati in larga misura su scelte autonome dei Comuni, sono rimasti quindi in buona misura inapplicati. Parallelamente, la progressiva attuazione dell'IMIS nei cinque anni (compreso cioè il 2019 che presenta la stessa normativa in vigore nel 2018), anche alla luce delle decisioni centrali assunte, e l'evoluzione socio-economica dei diversi territori, può far ipotizzare sia un recupero degli elementi innovativi originari, sia la loro evoluzione allo scopo di valorizzare l'autonomia dei Comuni e la correlazione tra specifiche realtà locali ed applicazione dell'imposta quale strumento flessibile ed adattabile alle diverse situazioni.

OBIETTIVO STRATEGICO

Superare la fase transitoria della normativa IMIS (in vigore fino al 31.12.2019) basata su un alto grado di definizione a livello centrale ed uniforme delle politiche fiscali per tutti i Comuni. Rivalorizzare il principio dell'autonomia impositiva dei Comuni nelle varie forme nelle quali la stessa si articola (e quindi non solo in termini di aliquote, esenzioni e agevolazioni, e cioè di gettito), riportando sui territori la fase di analisi, valutazione e decisione in un contesto integrato tra i diversi livelli di governo e le varie materie che dell'IMIS costituiscono presupposto ed elemento applicativo (urbanistica, edilizia, turismo, sviluppo economico mirato).

2. TEMI DA SVILUPPARE

L'utilizzo dello strumento della leva tributaria (in specie l'IMIS) può rappresentare una modalità potenzialmente utile ed efficace per l'intervento sul territorio nelle prospettive dello sviluppo e del riequilibrio. Questo può assumere particolare rilievo se verrà verificata la possibilità di attivare lo strumento stesso in modo articolato e specifico nei diversi territori, in funzione delle rispettive peculiari caratteristiche economico-sociali. Questa ipotesi va attentamente valutata e calibrata, in quanto l'IMIS è strumento fiscale di immediata applicazione ma con caratteristiche tipiche di un'imposta di natura patrimoniale, e presenta quindi una struttura puntualmente rivolta all'elemento oggettivo, sulla quale l'innesto di elementi soggettivi deve essere calibrata attentamente (ad esempio in funzione dei vincoli derivanti dalla normativa europea in materia di aiuti di Stato). In sintesi, l'approfondimento in merito all'effettiva fruibilità di una politica fiscale locale autonoma per gli obiettivi individuati può indirizzarsi sui seguenti punti:

1. la possibilità di ripartire il territorio provinciale in più zone omogenee (per caratteristiche geografiche, sociali, economiche ecc.) alle quali applicare differenti previsioni normative IMIS in termini di aliquote, detrazioni, agevolazioni;
2. la possibilità di prevedere fattispecie tributarie diversificate, trasversali sul territorio provinciale, corrispondenti ad ambiti omogenei non territoriali ma di natura socio-economica;
3. la conferma degli strumenti normativi IMIS già in vigore relativi alla differenziazione dell'imposta su base oggettiva (categorie catastali dei fabbricati), recupero della loro valenza rispetto alle decisioni assunte negli ultimi anni di tipo indifferenziato ed uniforme sul territorio provinciale, ed eventuale loro ulteriore sviluppo (ad esempio nel senso della progressività dell'imposta);
4. l'individuazione di elementi soggettivi, in aggiunta a quelli oggettivi, che a fronte della medesima destinazione d'uso degli immobili consentano l'articolazione di decisioni diverse in funzione delle ripartizioni territoriali e socio-economiche di cui ai punti 1 e 2 (ad esempio: diversa imposizione sulle c.d. "seconde case" in funzione del loro utilizzo per locazione a fini turistici o meno);
5. la valorizzazione dell'autonomia impositiva dei Comuni per l'applicazione puntuale delle ipotesi fin qui prospettate, con introduzione di elementi di riequilibrio finanziario, in favore delle Amministrazioni comunali, paralleli all'attuazione dei punti da 1 a 4.

1. IMIS - LIMITI DELLA COMPETENZA NORMATIVA

Quesito: la competenza normativa della Provincia in materia di tributi locali è relativa alle imposte di natura immobiliare. E' necessario verificare se in tale materia possano rientrare decisioni coerenti con le proposte sopra formulate. In particolare, la verifica dovrà chiarire se, e fino a quale limite ed ampiezza, è possibile operare in modo articolato e differenziato per territori, per destinazioni d'uso dei fabbricati, ovvero in funzione delle situazioni socio economiche, ed in generale introdurre elementi di natura soggettiva nel tributo (per sua struttura incentrato su presupposti oggettivi).

2. IMIS – LIMITE DELLA POTESTA' IMPOSITIVA DEI COMUNI

Quesito: fermi restando i limiti giuridici di cui al punto 1, occorre definire il limite tra il disegno generale di livello provinciale relativo alla struttura normativa dell'imposta (innovata in base alle ipotesi sopra individuate), e l'intervento autonomo attuativo sul territorio di ogni singolo Comune. Questo nella prospettiva di salvaguardare sia la capacità decisionale autonoma degli Enti Locali, sia il principio di equità sul territorio per evitare squilibri in realtà anche limitrofe.