

24 aprile 2012

Primo giudizio su:

Disegno di Legge Delega recante disposizioni per la revisione del sistema fiscale: un'occasione mancata

di *Riccardo Zelinotti*

Non si può parlare di riforma fiscale

La scorsa settimana il Consiglio dei ministri, con l'approvazione del testo di Disegno di Legge Delega recante "disposizioni per la revisione del sistema fiscale" che segue il Decreto sulle semplificazioni, ha dato il via libera alla riforma che dovrà essere realizzata in nove mesi attraverso l'emanazione dei Decreti attuativi.

Sin da una prima lettura del testo, tuttavia, il provvedimento nel suo complesso si presenta molto modesto e appaiono evidenti alcuni aspetti critici.

Non si può parlare di riforma fiscale di fronte ad un testo i cui contenuti non affrontano alla radice le distorsioni che caratterizzano il nostro sistema fiscale e redistributivo. Ancora una volta non è prevista nessuna restituzione fiscali per i lavoratori dipendenti e i pensionati che continuano ad essere penalizzati dalle scelte del governo.

Pressione fiscale ancora in aumento

Tra il 2008 e il 2010, la pressione fiscale in Italia si è attestata intorno al 43% del PIL. Nel 2011 essa è aumentata a causa delle misure discrezionali introdotte dal governo Berlusconi, nel 2012, dopo le misure introdotte dal governo Monti, sarà pari al 45,1% e negli anni successivi supererà il 45% (45,4% nel 2013). La stessa Corte dei Conti ha lanciato l'allarme di un possibile cortocircuito rigore e crescita causato dall'eccessivo ricorso alla leva fiscale che porterà ad un aumento della pressione fiscale, peraltro già fuori linea nel confronto europeo, generando le condizioni per ulteriori effetti recessivi.

L'Italia quindi è un Paese ad alta tassazione, come risulta anche dai confronti internazionali, inferiore soltanto a quella dei Paesi del nord Europa. Se si tiene conto che il PIL pro-capite italiano è più basso di quello di Francia, Germania e Inghilterra, lo sforzo fiscale nel nostro Paese risulta ancora più elevato; se si considera, infine, che l'evasione fiscale in Italia è ben più alta che all'estero, l'incidenza sui contribuenti corretti è

chiaramente proibitiva. Nei limiti strettissimi posti dagli equilibri del bilancio, la riduzione del peso delle imposte (e dei contributi) dovrebbe essere un obiettivo condiviso da qualsiasi governo. In particolare, ormai da tutte le analisi effettuate sia a livello nazionale (Banca d'Italia, ISTAT) che internazionale (FMI, OCSE) emerge che il peso progressivamente raggiunto dall'IRPEF nel nostro sistema sia eccessivo e, in particolare, sia troppo gravoso l'onere sui redditi di lavoro dipendente e da pensione. Questo elemento rappresenta ormai la sperequazione principale del nostro sistema di prelievo.

Troppe tasse sul lavoro

L'IRPEF è l'imposta più rilevante del sistema tributario italiano il cui gettito supera l'11% del PIL risultando di circa 2 punti superiore a quello medio degli altri Paesi. A questo va aggiunto che il lavoro autonomo, che rappresenta il 25% dell'occupazione, contribuisce solo per il 9% al gettito IRPEF del 2010. La percentuale IRPEF a carico dei lavoratori dipendenti, invece, è pari al 61% mentre quella a carico dei pensionati è del 30% (totale 91%).

Il prelievo è, quindi, particolarmente squilibrato e oneroso per quanto riguarda i redditi da lavoro dipendente e da pensione, con una impressionante tendenza al peggioramento nel corso del tempo. Se si osserva il peso delle ritenute alla fonte (sui redditi di lavoro dipendente e pensione) nel periodo intercorso tra gli anni '80 del secolo scorso e gli anni più recenti, si può notare come il loro peso rispetto alle imposte dirette salga dal 40% circa nel 1980 al 52% del 2010; al tempo stesso i proventi IRPEF da redditi non di lavoro dipendente sommati al gettito delle imposte sostitutive (dell'IRPEF) si riducono dal 37% a poco più del 24%. E ciò mentre la quota dei redditi di lavoro dipendente sul valore aggiunto nazionale si riduceva dal 67% al 53%. la conseguenza è che nel periodo considerato i lavoratori dipendenti hanno visto contemporaneamente ridursi fortemente i propri redditi e aumentare fortemente le proprie imposte.

Poiché tra il 1980 e oggi la pressione tributaria è aumentata di poco più di 10 punti, si può concludere che poco meno della metà dell'aggiustamento è avvenuto a carico dei redditi da lavoro dipendente e da pensione: il gettito proveniente dagli altri redditi è infatti rimasto costante in quota PIL. Anche il gettito della imposta sulle società è cresciuto, ma della metà delle ritenute sul lavoro dipendente e da pensione.

Questi dati indicano non solo la necessità di **accelerare il recupero della evasione** (prevalente tra i redditi non di lavoro dipendente) e di accrescere ulteriormente l'imposizione sui redditi di capitale, ma anche l'urgenza di una correzione strutturale dell'imposta che è diventata sempre più gravosa, sia in termini assoluti che relativi, soprattutto per i redditi medi.

Dato l'elevato livello delle aliquote marginali soprattutto nella parte centrale della distribuzione dei redditi, il *fiscal drag*¹ dell'imposta è notevole: l'aumento dell'incidenza rispetto al PIL di oltre un punto negli ultimi 10 anni è in buona parte attribuibile a questo fenomeno che tuttavia è ineliminabile in qualsiasi tipo di imposta progressiva fissa. Esso quindi va corretto periodicamente con interventi di tipo discrezionale.

Per queste ragioni non convinceva l'ipotesi proposta a più riprese dal Ministro Tremonti, di un sistema a 3 aliquote (20%, 30% e 40%), peraltro molto generica data l'assenza di riferimenti essenziali quali i limiti degli scaglioni l'entità e l'andamento delle detrazioni. In

1 Il drenaggio fiscale (*fiscal drag* in inglese) consiste nell'aumento della pressione fiscale (cioè del rapporto tra imposte dirette + imposte indirette + contributi sociali e Prodotto Interno Lordo di un paese), originato dall'espansione inflazionistica dei redditi in presenza di aliquote fiscali crescenti. L'inflazione spinge ogni percettore di reddito entro scaglioni via via superiori e di conseguenza, il reddito "disponibile" risulta inferiore. In pratica consiste nell'aumento delle imposte in un contesto inflazionistico.

altre parole, parlare di tre aliquote non vuol dire molto, se non ipotizzare una riduzione generalizzata della progressività. Infatti è l'insieme della struttura delle aliquote, dei limiti degli scaglioni, e delle detrazioni che viene a determinare l'incidenza effettiva dell'imposta, nonché la struttura delle aliquote marginali. Solamente definendo queste variabili si può capire la platea dei beneficiari, l'equilibrio e l'equità della distribuzione del carico fiscale, quale è il costo della riforma, e quindi con quali scelte e priorità si può trovare il modo di finanziarla.

Così come non convinceva e continua a destare preoccupazioni il **recente incremento dell'aliquota ordinaria dell'IVA dal 20 al 21%, e quello programmato dal 21% al 23%** (allo stato attuale confermato a partire da ottobre 2012). Non va dimenticato, infatti, che: a) ogni aumento dell'IVA ha un immediato impatto sui prezzi, anche alcuni molto "sensibili", come i carburanti; b) l'IVA è l'imposta più evasa del sistema tributario italiano, e che sull'evasione dell'IVA si basa gran parte della successiva evasione delle imposte dirette, sicché l'incremento delle aliquote può risultare molto pericoloso in pratica.

Sempre in merito all'IVA, negli ultimi tempi si era anche creato un certo consenso sull'ipotesi di aumentare l'IVA per ridurre l'IRPEF (secondo lo *slogan* "dalle persone alle cose"), nella convinzione che dallo scambio potesse derivare un vantaggio per i lavoratori dipendenti a basso reddito, soprattutto perché l'imposta verrebbe pagata anche dagli evasori (che consumano esattamente come i contribuenti onesti). Questa ipotesi, come ha più volte sottolineato la CGIL, è completamente infondata. È stato dimostrato analiticamente che l'attuazione di questo tipo di manovra, oltre a trascurare completamente i soggetti incapienti che non ne trarrebbero nessun beneficio, comporterebbe degli effetti differenziati in cui a rimetterci sarebbero proprio i lavoratori dipendenti con reddito medio-basso, mentre i lavoratori a reddito medio-alto e i lavoratori autonomi (tra i quali c'è il grosso dell'evasione) ne trarrebbero addirittura un vantaggio.

Sulla base di queste considerazioni la CGIL esprime un giudizio complessivamente critico sulle misure fiscali fin qui varate dal Governo Monti, compreso lo Schema di Disegno di Legge Delega recante disposizioni per la revisione del sistema fiscale.

La CGIL considera essenziale un approccio organico, "di sistema", per discutere di qualsiasi riforma fiscale nella prospettiva di una riorganizzazione del modello di sviluppo del Paese.

La CGIL ha sempre affermato e continua ad affermare l'assenza di contraddizioni tra crescita ed equità.

La distribuzione del reddito primario e personale, in particolare, risulta assai squilibrata e continua a penalizzare il lavoro dipendente, i pensionati e le nuove generazioni, frenando peraltro il rilancio della domanda interna e la ripresa.

Si deve, dunque, partire dagli squilibri e le ingiustizie del sistema tributario e, più in generale, dalla distribuzione del reddito e della ricchezza. Il sistema fiscale italiano è un sistema che, anche alla luce dell'impostazione data alla Legge Delega, continua a premiare le ricchezze "parassitarie", a scoraggiare gli investimenti produttivi e a deprimere i consumi.

Occorrono scelte di fondo che riconoscano ed intervengano sulle distorsioni, che selezionino oneri ed agevolazioni in funzione di una maggiore equità e di un sostegno a politiche di sviluppo: aiuti ai redditi da lavoro e pensione, in particolare quelli più bassi; sgravi per favorire gli investimenti; allargare la base imponibile attraverso una strutturale lotta all'evasione ed una più estesa opera di prelievo su rendite e grandi ricchezze; scommettere sulla conoscenza e sull'innovazione, sostenere le nuove generazioni e costruire il futuro del Paese.

Ridurre la pressione fiscale sui lavoratori dipendenti e sui pensionati e ristabilire l'eguaglianza del prelievo fiscale attraverso l'individuazione di basi imponibili alternative quali le grandi ricchezze, le rendite e le transazioni finanziarie internazionali di breve periodo deve essere la priorità.

Manca un sostegno forte alla lotta all'evasione ed al lavoro nero, che non è risolta nemmeno con le scelte delle manovre di finanza pubblica.

La positiva riunificazione della tassazione sulle rendite finanziarie, introdotta in agosto, non corregge le insufficienze del sistema e non basta a garantire un fisco più equo.

Infine, in tutto questo percorso non si tiene in alcun conto la necessità di un coinvolgimento delle Parti sociali e degli EE.LL. che sono rappresentanze decisive degli interessi sottoposti agli esiti degli interventi previsti dalla Delega.

Questa impostazione non serve alle esigenze del Paese, non sostiene lo sviluppo e la domanda aggregata, non rende più giusto il contributo di ciascuno, non aiuta una azione di riequilibrio finanziario che deve essere equo e non depressivo.

I principali aspetti critici contenuti nella Legge Delega

1) L'unico vero intervento strutturale riguarda la **revisione del catasto** che assumerà i valori medi del mercato immobiliare e i metri quadri, al posto dei vani, come criterio per la definizione delle nuove rendite catastali e che, però, rischia di determinare un ulteriore inasprimento del prelievo sugli immobili attraverso l'IMU. Sull'IMU, anche se non espressamente trattata nella delega Fiscale vale la pena di effettuare alcuni approfondimenti (vedi punto 6).

2) **Ancora una volta i lavoratori dipendenti e i pensionati vengono penalizzati dalle scelte del governo.** Il testo approvato al Consiglio dei Ministri prevedeva all'art. 5 che il gettito conseguente alla riduzione dell'evasione sarebbe dovuto confluire in un apposito fondo strutturale destinato a finanziare sgravi fiscali. Grazie a questo fondo si sarebbe potuto procedere alla riduzione della pressione fiscale (pari al 45,1% del PIL nel 2012 e prevista al 45,4% nel 2013) sui redditi da lavoro e da pensione con un occhio di riguardo alle fasce di reddito più basse e ai carichi familiari. Dopo la discussione in Consiglio dei Ministri l'art. 5 è stato rimosso dal testo con la conseguenza che ancora una volta non si darà luogo a nessuna forma di restituzione fiscale. In verità si sarebbe trattato, in ogni caso, di un fondo alimentato dai proventi della "riduzione" dell'evasione, quindi dello stock, e non, come molti avevano interpretato, dal recupero del gettito evaso. In altri termini, nella migliore delle ipotesi, si sarebbe trattato di una restituzione fiscale possibile solo nel medio-lungo periodo, cioè dopo la realizzazione di un significativo abbattimento della quantità di imponibile evaso, peraltro poco probabile vista la debolezza delle misure previste sia di contrasto che sanzionatorie dell'evasione stessa, e non nel breve periodo attraverso l'utilizzo delle risorse già recuperate.

3) La delega proposta dal **governo punta a depenalizzare l'abuso del diritto e a ridurre al minimo le conseguenze per i grandi evasori in caso di controllo.**

La regolamentazione dell'abuso di diritto proposta dal governo nella delega fiscale varata nei giorni scorsi rischia di trasformarsi in un clamoroso autogol per il fisco con una sorta di colpo di spugna sugli accertamenti in corso. Tra i rischi maggiori quello che la nuova disposizione avrebbe efficacia solo per il futuro, con la conseguenza di introdurre un mega-condono gratuito e sanare implicitamente tutte le operazioni poste in essere

precedentemente. Inoltre la delega depotenzia la disciplina antielusiva escludendo espressamente la rilevanza penale dei comportamenti ascrivibili a fattispecie abusive. Sarebbe pertanto auspicabile che l'ambiguo e dettagliato testo fosse abbandonato o profondamente rivisto per salvaguardare il principio generale antiabuso affermato dalla Cassazione sulla base di principi costituzionali.

Queste le più evidenti criticità:

a) La delega sembra ignorare che il principio generale di divieto dell'abuso del diritto è principio già esistente nel sistema tributario, considerato dalla Suprema corte principio di rango costituzionale in quanto canone interpretativo del principio di capacità contributiva. Ne consegue che la delega non può avere la funzione di "introdurre – ex novo – il principio generale di divieto dell'abuso del diritto, esteso ai tributi non armonizzati..", ma tutt'al più può consentire al governo di inserire nel sistema tributario una norma di tipo interpretativo, che riporti in modo chiaro la nozione di abuso del diritto, conformandosi alla definizione data dalla Corte di Cassazione in ossequio al dettato costituzionale. Se così non fosse, se cioè il principio antiabuso si ritenesse espressione di una novità normativa, la nuova disposizione avrebbe efficacia solo per il futuro, con la conseguenza di introdurre un mega-condono gratuito e sanare implicitamente tutte le operazioni poste in essere precedentemente, in palese contrasto con il dettato costituzionale di cui il principio antielusivo è diretta espressione;

b) La delega volutamente depotenzia la disciplina antielusiva escludendo espressamente la rilevanza penale dei comportamenti ascrivibili a fattispecie abusive. In concreto ai fini penali viene introdotto un discrimine tra i grandi contribuenti e tutti gli altri. Nell'ottica del Governo le mega frodi di svariati milioni di euro pianificate attraverso l'abuso del diritto dai grandi contribuenti per pagare meno tasse non sono percepite come comportamenti particolarmente pericolosi che meritano la sanzione penale, come avviene, invece, nei casi più rilevanti di infedele dichiarazione;

c) Non vorremmo che l'ambiguo testo della disposizione nasconda un'altra insidia. E cioè quella di considerare, ai fini del sistema sanzionatorio amministrativo, la violazione del divieto dell'abuso del diritto una fattispecie diversa dalla infedele dichiarazione. Con la conseguenza che, in assenza di una disposizione che punisca espressamente l'abuso del diritto, non verrebbe in alcun modo sanzionata.

d) I principali criteri ispiratori della delega, tradendo il titolo del capo II nel quale la norma è inserita (contrasto all'evasione e all'elusione e revisione del rapporto tra fisco e contribuenti) sembrano interessati soprattutto a definire una serie di regole procedurali intese a salvaguardare i grandi contribuenti, quasi come se fino ad oggi l'atteggiamento degli uffici accertatori sia stato contraddistinto da particolare animosità e accanimento e il sistema sia del tutto privo di regole di tutela del diritto di difesa del contribuente. Al contrario, ad onta dei timori paventati, la casistica finora nota in tema di elusione fiscale non tipizzata (abuso del diritto), portata all'attenzione della Suprema Corte, testimonia che mediante la clausola antielusiva generale l'Amministrazione fiscale ha spesso intercettato evidenti fenomeni elusivi (ad esempio fenomeni di dividend washing, dividend stripping, frutto di una pianificazione fiscale intesa essenzialmente a realizzare indebiti risparmi d'imposta mediante operazioni poste in essere in palese assenza di valide ragioni economiche, che non siano il mero vantaggio fiscale. D'altra parte, se il divieto dell'abuso di diritto si configura come canone interpretativo delle norme impositive, nella fattispecie concreta, alla stregua di quanto avviene per qualsiasi accertamento fiscale, l'onere di provare l'eventuale illecito comportamento elusivo (mero vantaggio fiscale, aggiramento della norma, assenza di valide ragioni economiche), non può che gravare sull'ufficio, il quale in caso di soccombenza in sede contenziosa è condannato a rimborsare le spese (art. 15, dlgs. 546/92).

4) **Estensione dell'imposta proporzionale delle società di capitale alle imprese individuali, alle società di persona e ai professionisti.** L'art. 12 (tassazione delle imprese individuali e dei professionisti) estende l'imposta proporzionale prevista per le società di capitale (oggi al 27,5%) anche alle imprese individuali, alle società di persona e ai professionisti.

Anche in questo caso la disposizione pecca di chiarezza. La relazione di accompagnamento spiega meglio il meccanismo mediante il quale si mira ad introdurre in pianta stabile nel sistema tributario una disposizione che favorisca la capitalizzazione delle imprese. In concreto l'imposta proporzionale si applica sulla parte di reddito che viene reimpiegato nell'impresa. Inopinatamente, però, l'imposta proporzionale viene estesa anche ai professionisti. Non si capisce per quale motivo si voglia attrarre al regime IRI (imposta sul reddito imprenditoriale), che spinge all'autofinanziamento delle imprese, i lavoratori autonomi. Nell'attività di lavoro autonomo acquista assoluto rilievo l'apporto personale del lavoratore, ovviamente senza vincolo di subordinazione, e non quello patrimoniale; anzi in presenza di un rilevante apporto di capitale l'attività professionale potrebbe acquistare natura di impresa.

La misura appare comunque un autentico regalo per il mondo professionale. Con l'imposta proporzionale, ingegneri, medici, avvocati, commercialisti, non sarebbero più soggetti all'IRPEF e neanche alle addizionali regionali e comunali.

Resta l'amara considerazione che con l'estensione della tassazione proporzionale a favore dei lavoratori autonomi l'IRPEF graverebbe solo sui lavoratori dipendenti e sui pensionati, i quali sarebbero gli unici a continuare a sopportare, senza possibilità di scampo, i gravosi effetti legati alla progressività della tassazione.

5) **Taglio alle agevolazioni.** La relazione spiega che avendo opportunamente deciso di rinunciare ai tagli lineari, bisogna individuare in modo selettivo le misure passibili di intervento. Salve le agevolazioni fiscali definite "intangibili" per garantire, ad esempio, il rispetto di principi costituzionali o la compatibilità con l'ordinamento comunitario. Anche se non espressamente citate, in questa categoria dovrebbero rientrare le agevolazioni sui redditi da lavoro dipendente e da pensione o quelle per i familiari a carico. È bene ricordare, infatti, che la detrazione per lavoro dipendente e assimilato rappresenta una misura permanente, incardinata nel Tuir e caratterizzante la definizione dell'IRPEF, la cui origine nasce dall'esigenza di definire una base imponibile per i redditi da lavoro dipendente che tenga conto (pur senza una elencazione puntuale come avviene con redditi di altra natura) dei costi di produzione del reddito.

La differenziazione delle detrazioni personali tra lavoro dipendente e autonomo è da ricondurre alla diversa modalità di definizione del reddito: per il lavoratore autonomo il reddito dichiarato ai fini IRPEF è già considerato al netto dei costi di produzione, a differenza di quanto avviene per il reddito del lavoratore dipendente, per il quale è quindi necessaria una correzione - forfetaria a fini di semplificazione - in termini di una detrazione d'imposta o di una deduzione equivalente.

Nel corso degli anni la voce "spese di produzione del reddito" ha subito variazioni sia negli importi che nella denominazione; in particolare a partire dal 2003 le deduzioni/detrazioni assumono anche la valenza di integratori/correttivi dell'aliquota IRPEF, a garanzia, soprattutto, del principio costituzionale che richiama l'uguaglianza della "capacità contributiva".

L'IMU, un'imposta con troppe contraddizioni e poca equità

C'è poi da affrontare la questione relativa all'Imposta Municipale (IMU). Lo stato attuale l'IMU sull'abitazione principale potrà essere pagata in due o tre rate (18 giugno, 17 settembre e 17 dicembre) per il solo anno 2012. Se si opta per il pagamento in tre rate, in occasione del primo e del secondo versamento il contribuente dovrà versare il 33% per volta dell'imposta calcolata sull'aliquota base (4 per mille) e al netto della detrazione da 200 euro per famiglia più 50 euro ulteriori per ogni figlio a carico con meno di 26 anni. Tale sconto, tuttavia, così come l'aliquota agevolata del 4 per mille potrà applicarsi ad un solo immobile per nucleo familiare. Al momento del saldo (17 dicembre) andrà pagato il restante 33% più l'eventuale conguaglio calcolato sull'aliquota effettiva. Se si opta invece per la soluzione in due rate di pagamento, le rate saranno versate a giugno (50%) e a dicembre (50% più conguaglio).

Sempre per l'abitazione principale la detrazione e l'aliquota ridotta spetteranno alla sola casa dove il contribuente ha la dimora abituale e la residenza anagrafica.

Per quanto riguarda la seconda abitazione è previsto un acconto del 50% a giugno e il saldo del restante 50% a dicembre (sempre con eventuale conguaglio sulla base dell'aliquota effettiva).

Principali criticità dell'IMU. L'IMU è figlia dell'ICI, a sua volta figlia dell'ISI, imposta straordinaria introdotta nel 1992 dal governo Amato in una fase storico-economica simile per molti versi a quella attuale. Nel 1993 l'ISI divenne Imposta (ordinaria) comunale sugli immobili (Dlgs 504/1992), all'interno però di un coerente processo di responsabilizzazione e di accresciuta autonomia finanziaria degli enti locali. Soppressa sulle prime case nel 2008 (legge 126/2008), l'ICI sparisce definitivamente lo scorso anno, quando il Dlgs 23/2011 ne prevede la sua sostituzione con l'IMUP a partire dal 2014. Infine, il decreto "salva Italia" dello scorso dicembre (convertito con legge 214/2011) anticipa e modifica l'introduzione dell'Imposta municipale, ora ribattezzata "unica".

La sua storia chiarisce innanzitutto uno dei motivi della poca chiarezza della sua disciplina. Infatti, l'IMU fa riferimento a tre fonti legislative diverse e non sempre conciliabili: serve dunque innanzitutto una disciplina unica del tributo, anche tenendo conto della volontà del governo (contenuta nella nuova delega fiscale) di rivedere la normativa sulle rendite catastali. L'Imu sembra essere a metà tra un'imposta patrimoniale tout court, con valenza redistributiva e dunque basata sulla capacità contributiva individuale, e un'imposta comunale, il cui fine dovrebbe essere invece quello di assicurare un gettito certo agli enti locali in cambio di beni e servizi locali ma senza velleità redistributive.

Se l'IMU vuole essere un'imposta patrimoniale, allora bisognerebbe chiarirne la portata, fornendo un'analisi dettagliata dei suoi effetti redistributivi. L'impressione è che, introdotta in aggiunta ad altre imposte esistenti e senza la previsione (sparita nella delega fiscale) di una riforma della tassazione dei redditi, non faccia altro che colpire ulteriormente la fascia media della popolazione, già pesantemente colpita dalla tassazione IRPEF.

Rimangono aperte, quindi, tutte le criticità relative all'equità dell'imposta, anche trascurando i problemi che derivano dall'utilizzo delle valutazioni catastali, che contengono disparità notevoli legate alla zona e all'età dell'immobile. Una seria imposizione patrimoniale per essere equa, infatti, dovrebbe considerare tutte le forme di patrimonio detenute dalle famiglie. Nei corsi base di Scienza delle finanze si citano i due concetti chiave dell'equità verticale (trattamento diverso per contribuenti diversi) e dell'equità orizzontale (stesso trattamento per contribuenti uguali), mentre la Costituzione (articolo 53) prescrive l'utilizzo della capacità contributiva e della progressività.

Combinando questi criteri ci si aspetta: in base all'equità verticale, che il peso dell'imposta

sull'imponibile (la cosiddetta aliquota media) aumenti all'aumentare del valore del patrimonio immobiliare; in base all'equità orizzontale, che contribuenti con la stessa capacità contributiva siano assoggettati alla stessa aliquota media.

La normativa sull'IMU, seppure in forma minima rispetta l'equità verticale nel caso di contribuenti proprietari dell'abitazione principale, perché possono godere della detrazione che rende progressiva l'imposta.

Ciò che manca è l'equità orizzontale. L'aliquota maggiorata sulle seconde abitazioni ha un effetto progressivo solo nell'ipotesi, evidentemente ritenuta normale, che un contribuente possieda altri immobili solo in aggiunta all'abitazione principale. Purtroppo questa ipotesi non è sempre vera e può causare dei trattamenti iniqui dal punto di vista dell'equità orizzontale. Risolti i problemi legati agli anziani o disabili proprietari di casa che vivono in case di cura o istituti sanitari, i quali potranno pagare l'IMU con l'aliquota agevolata per l'abitazione principale se il Comune si sarà carico anche del mancato gettito statale, cioè del 100% dell'agevolazione, si possono verificare innumerevoli casi in cui un contribuente si trova a pagare l'aliquota maggiorata senza avere la possibilità di usufruire delle detrazioni. Per fare qualche esempio: chi ha ereditato un'abitazione da restaurare, oppure occupata, e non può trasferirvi immediatamente la sua residenza; persone anziane che hanno la loro residenza in case di riposo, mantenendo temporaneamente la proprietà dell'abitazione precedente; un genitore e un figlio che si sono scambiati l'abitazione, per cui ognuno abita nella casa dell'altro; chi vive in affitto perché si è trasferito per lavoro in altra città, mantenendo la proprietà dell'abitazione nel luogo di origine. In tutti questi casi, l'equità orizzontale è violata perché, a parità di valore dell'immobile, chi non abita nel proprio non può usufruire della detrazione e dell'aliquota più bassa. In generale, se l'indice di capacità contributiva è il valore rivalutato degli immobili, due contribuenti che possiedono immobili per lo stesso valore dovrebbero pagare la stessa imposta. Questo non accade con l'IMU perché le aliquote e le detrazioni sono riferite a situazioni personali dei contribuenti non legate alla capacità contributiva.

Infine, l'IMU si configura a metà tra un'imposta comunale e un'imposta nazionale, tant'è vero che il Comune deve devolvere allo Stato il 50% del gettito calcolato ad aliquota di base. È evidente che la previsione di questo trasferimento "fisso" – unita al taglio di trasferimenti e alla stretta del Patto di stabilità – limita moltissimo la libertà dei comuni di variare le aliquote verso il basso. Non solo. L'ICI prevedeva un'aliquota unica differenziabile tra ordinaria e speciale (per le prime case); la legge nazionale per l'IMU prevede di fatto due aliquote di base: una per l'abitazione principale e una per le altre tipologie ed entrambe le aliquote di base sono variabili. Anche questa scelta sembra suggerire che l'effetto comportamentale dei comuni sarà molto diverso da quello utilizzato con l'ICI (minimizzazione dell'ICI su abitazione principale e massimizzazione dell'ICI ordinaria). Infine, a differenza del decennio precedente, lo strumento dell'addizionale IRPEF ora è più maturo, cioè molto più utilizzato, nonostante i ripetuti blocchi: questo significa che sarà in futuro una leva molto meno utilizzabile che in passato e, dunque, ci sarà meno possibilità di sostituire uno strumento con l'altro. In altre parole, se un comune non potrà più agire sull'addizionale IRPEF, agirà sull'IMU.

Questo insieme di contraddizioni confermano per la CGIL la necessità di introdurre, in alternativa all'IMU, un'imposta sulle grandi ricchezze che avrebbe il vantaggio di riferirsi non solo ai patrimoni immobiliari ma anche a quelli mobiliari e che, individuando una soglia di reddito (800mila euro) oltre la quale si è soggetti all'imposta in modo progressivo e con relative detrazioni, supererebbe il problema dell'abitazione principale. Inoltre, nel rispetto delle esigenze finanziarie dei comuni, si potrebbe prevedere la possibilità, a discrezione degli stessi comuni, di definire un'aliquota addizionale aggiuntiva (tra lo 0,1% e lo 0,2%).