

# **Cambiamenti normativi nel decreto di fine anno. Principali conseguenze per gli enti ecclesiastici**

**Avv. Lorenzo Pilon**  
*Ufficio legale diocesi di Padova*

La crisi dell'economia occidentale iniziata nel 2008 come crisi della finanza speculativa globale; subito trasformata in una grave crisi economica che – spazzando via di fatto il ceto medio – ha allargato la forbice esistente tra i pochi ricchi ed il crescente numero dei poveri; sfociata quindi in una profonda crisi sociale (crisi cioè di equità, di giustizia e di speranza) che ha trovato tutti impreparati e che ha manifestato in modo drammatico la totale assenza di un presidio politico capace di governarla e assicurare coesione e solidarietà comunitaria, questa crisi inedita e complessa è ancora nostro compagno di viaggio.

Da tale contesto non posso prescindere nel trattare l'argomento che mi è stato affidato, poiché solo tale contesto può consentire di comprendere il senso alla base della produzione normativa emergenziale che ha caratterizzato l'anno 2011.

La quantità delle norme via via prodotte, la non facile opera di loro coordinamento e le mie limitate competenze mi impongono di soffermarmi solo su quegli ambiti dell'intervento normativo che, per la mia personale sensibilità, ho ritenuto maggiormente rilevanti per le nostre Diocesi, Parrocchie ed enti.

Per altro verso non ho saputo esimermi dal tentare di capire se tutto quanto sta accadendo rechi in sé, in modo più o meno manifesto ed in modo più o meno voluto, un cambiamento culturale e sociale che, come responsabili dell'amministrazione (e, per essa, dell'efficacia dell'azione anche pastorale) delle comunità cristiane, a mio parere abbiamo il dovere di intuire, di comprendere, di discernere e, per quanto vada ad incidere sull'essenza dei valori che rappresentiamo, anche di tentare di orientare.

## **1. La lettura del contesto.**

Alcuni commentatori hanno ritenuto non azzardato vedere nella situazione di crisi globale attuale del sistema economico e finanziario occidentale, nelle strategie adottate dai vari attori e negli obiettivi particolari di ciascuno intuibili da tali strategie, una sorta di scenario di guerra.

Una guerra nuova, diversa da quella guerreggiata tradizionale, dove il campo di battaglia è quello dell'economia e della finanza; le truppe in campo vestono tutte la grisaglia e non lasciano decifrare facilmente lo schieramento di rispettiva appartenenza; le armi sono quelle del rating e del debito sovrano. Come in tutte le guerre, però, le vittime si contano prima e soprattutto tra i 'civili', tra coloro cioè che non posseggono alcuno strumento né di difesa né di offesa.

Si tratta di una lettura sicuramente suggestiva sulla quale, tuttavia, vale la pena – anche ai limitati fini di questo intervento – soffermarsi un momento se ciò aiuta a circoscrivere e decifrare ciò che ci sta attorno.

Lo stato di guerra, infatti, si caratterizza per una serie di effetti immediati per la vita di chi la subisce. Mi limito ad evidenziarne tre: la politica si ritira per far posto ai militari ("tecnici" della guerra); la propaganda prende il posto dell'informazione; al nemico esterno viene affiancato un nemico interno che, semplicisticamente e demagogicamente, si individua in intere categorie di soggetti.

In parte è ciò che è accaduto e sta accadendo: da quasi quattro mesi siamo governati da un gruppo di tecnici, detentori di indiscusse abilità professionali in materia di economia e finanza; l'informazione è attenta a non disturbare chi manovra sul campo di battaglia, ma nel contempo è pronta a ridare immediatamente fiato alla polemica politica non appena avrà la percezione che il Paese sia stato messo sufficientemente in sicurezza; infine, ai cittadini gravati dalle ristrettezze tipiche dell'economia di guerra, si addita – ad esempio - la Chiesa (accusata infondatamente di non pagare l'ICI) come il soggetto privilegiato e, quindi, principale sabotatore.

Al di là di tali suggestive chiavi di lettura, ciò che è accaduto e sta accadendo in Italia è stato delineato in modo lucido e ben più immediato il 23 gennaio scorso dal Card. Angelo Bagnasco nella sua prolusione al Consiglio Permanente della CEI: *“Due spunti però ci sembra meritino una ponderazione proporzionata: anzitutto l’incapacità provata di pervenire nei tempi normali a riforme effettive, spesso solo annunciate; e, quindi, l’incapacità, con questo sistema politico, di pervenire in modo sollecito a decisioni difficili allorché queste si impongono. Quasi fosse normale, per un paese come l’Italia, non essere in grado di assumere una comunicazione franca con i propri cittadini. E dovesse essere fisiologico puntare su una compagine governativa esterna, perché provi a sbrogliare la matassa nel frattempo diventata troppo ingarbugliata. E’ a questo punto che si è affacciato il nuovo Governo, come esecutivo di buona volontà, autonomo non dalla politica ma dalle*

*complicazioni ed esasperazioni di essa, e con l'impegno primario e caratterizzante di affrontare i nodi più allarmanti di una delicata, complessa contingenza.”.*

Il difficile compito di questo Governo, pertanto, va compreso e accompagnato con disponibilità e collaborazione. Ciò, tuttavia, non deve far calare la nostra attenzione sulla cifra effettiva di equità e giustizia che viene espressa da ciascuna misura adottata.

## **2. Gli ambiti sensibili.**

In tale quadro vanno segnalati senza reticenze gli ambiti della vita dell'uomo, come singolo e nella sua relazione con i suoi simili, la cui disciplina costituisce la cartina di tornasole della valenza etica dell'azione di ogni governo, anche se chiamato ad operare in situazioni di emergenza.

E' sempre il Cardinale Presidente, nella stessa occasione, ad indicarci le coordinate attraverso le quali leggere ed interpretare l'evoluzione normativa, economica e sociale affinché sia compatibile con l'idea di uomo propria della nostra cultura e fede cattolica: *“Desidereremmo chiedere alla classe intellettuale del nostro Paese di voler accettare un libero confronto su simili istanze. Che si riconsiderassero parole antiche, ma sempre attuali ed urgenti: esse fanno parte dell'uomo stesso e del suo destino, come vita e famiglia, lavoro e partecipazione, libertà e relazione, politica e rappresentanza”.*

E' forse il caso, prima di intraprendere l'esame delle misure adottate dal Governo per affrontare l'emergenza, condividere il senso di tali fondanti riferimenti antropologici, per orientare il nostro esame critico sia con riguardo all'immediata contingenza sia relativamente alle annunciate politiche di rilancio.

Ciò, lungi dal porsi come atto di arroganza e di indebita ingerenza, rappresenta, invece, testimonianza di grande amore e responsabilità sociale, come afferma Benedetto XVI nell'enciclica Caritas in Veritate: *“La Chiesa non ha soluzioni tecniche da offrire e non pretende minimamente d'intromettersi nella politica degli Stati. Ha però una missione di verità da compiere, in ogni tempo ed evenienza, per una società a misura dell'uomo, della sua dignità della sua vocazione”*<sup>1</sup>.

Nella stessa enciclica il Santo Padre ci indica nella Dottrina Sociale della Chiesa lo strumento che ci deve accompagna in tale missione<sup>2</sup> ed è di tale strumento che mi servirò nel tentare di definire le coordinate indicate dal Presidente della CEI.

---

<sup>1</sup> Caritas in Veritate, 9.

<sup>2</sup> Caritas in Veritate, 4: *“Nell'attuale contesto sociale e culturale, in cui è diffusa la tendenza a relativizzare il vero, vivere la carità nella verità porta a comprendere che l'adesione ai valori del Cristianesimo è elemento non solo utile, ma indispensabile per la costruzione di una buona società e di un vero sviluppo umano integrale”.* E prosegue al n. 5: *“A questa dinamica risponde la dottrina sociale della Chiesa. Essa è <<caritas in veritate in re sociali>>: annuncio della verità dell'amore di Cristo nella società”.*

### Vita e famiglia.

Il Card. Bagnasco in proposito è sintetico ma efficace: *“La famiglia resta il bene per eccellenza, giacchè è il soggetto che per definizione lo moltiplica”*<sup>3</sup>.

Papa Benedetto, nel richiamare l’attualità dell’enciclica *Humanae Vitae* afferma: *“La Chiesa propone con forza questo collegamento tra etica della vita ed etica sociale nella consapevolezza che non può avere solide basi una società che – mentre afferma valori quali la dignità della persona, la giustizia e la pace – si contraddice radicalmente accettando e tollerando le più diverse forme di disistima e violazione della vita umana, soprattutto se debole ed emarginata”*<sup>4</sup>.

La dottrina sociale della Chiesa attribuisce alla famiglia la funzione di primo presidio della vita: *“Accogliendo la vita umana nella unitarietà delle sue dimensioni, fisiche e spirituali, le famiglie contribuiscono alla <<comunione delle generazioni>> e danno in questo modo un essenziale e insostituibile contributo allo sviluppo della società”*<sup>5</sup>.

E’, dunque, per questo che: *“Le famiglie, lungi dall’essere solo oggetto dell’azione politica, possono e devono diventare soggetto di tale attività, adoperandosi affinché le leggi e le istituzioni dello Stato non solo non offendano, ma sostengano e difendano positivamente i diritti ed i doveri della famiglia”*<sup>6</sup>.

### Lavoro e partecipazione.

Si tratta di concetti che si integrano e si completano a vicenda.

Il principio fondamentale è chiaramente definito dalla Dottrina Sociale della Chiesa: *“La destinazione universale dei beni comporta uno sforzo comune teso ad ottenere per ogni persona e per tutti i popoli le condizioni necessarie allo sviluppo integrale, così che tutti possano contribuire alla promozione di un mondo più umano, in cui ciascuno possa dare e ricevere, <<ed in cui il progresso degli uni non sarà un ostacolo allo sviluppo degli altri, né un pretesto per il loro assoggettamento>>”*<sup>7</sup>.

Sempre nell’enciclica *Caritas in Veritate* Benedetto XVI contestualizza tale fondamentale principio, marcandone in modo inequivoco i contenuti pratici: *“... oggi la disoccupazione provoca aspetti nuovi di irrilevanza economica e l’attuale crisi può solo peggiorare tale situazione. L’estromissione dal lavoro per lungo tempo, oppure la dipendenza prolungata*

---

<sup>3</sup> A. Bagnasco, Prolusione al Consiglio Permanente della Cei, 23.01.2012.

<sup>4</sup> *Caritas in Veritate*, 15.

<sup>5</sup> Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana 2005, 237.

<sup>6</sup> Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana 2005, 247.

<sup>7</sup> Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, *Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa*, Libreria Editrice Vaticana 2005, 175.

*dall'assistenza pubblica o privata, minano la libertà e la creatività della persona e i suoi rapporti familiari e sociali con forti sofferenze sul piano psicologico e spirituale. Desidererei ricordare a tutti, soprattutto ai governanti impegnati a dare un profilo rinnovato agli assetti economici e sociali del mondo, che il primo capitale da salvaguardare e valorizzare è l'uomo, la persona, nella sua integrità. <<L'uomo infatti è l'autore, il centro e il fine di tutta la vita economico-sociale>>”<sup>8</sup>.*

E prosegue, più avanti: *“La dignità della persona e le esigenze della giustizia richiedono che, soprattutto oggi, le scelte economiche non facciano aumentare in modo eccessivo e moralmente inaccettabile le differenze di ricchezza e che si continui a perseguire quale priorità l'obiettivo dell'accesso al lavoro e del suo mantenimento, per tutti. (...) E' importante distinguere tra considerazioni economiche o sociologiche di breve e di lungo termine. L'abbassamento del livello di tutela dei diritti dei lavoratori o la rinuncia a meccanismi di redistribuzione del reddito per far acquisire al Paese maggiore competitività internazionale impediscono l'affermarsi di uno sviluppo di lunga durata”<sup>9</sup>.*

Si tratta, peraltro, di considerazioni di una tale evidenza da poter essere serenamente accettate anche quale condivisibile declinazione dei principi affermati agli artt. 1, 2 e 3 della Costituzione Italiana.

#### Libertà e relazione.

Nei due concetti si sviluppa tutto il dibattito relativo alla ridefinizione del sistema del welfare e l'applicazione pratica del principio di sussidiarietà.

Tale principio è sancito all'art. 118, comma IV della Costituzione Italiana, come operante ad ogni livello dell'organizzazione pubblica: *“Stato, Regioni, Città metropolitane, Province e Comuni favoriscono l'autonoma iniziativa dei cittadini, singoli e associati, per lo svolgimento di attività di interesse generale, sulla base del principio di sussidiarietà”*.

L'Arcivescovo di Milano Card. Angelo Scola sottolinea la novità antropologica sottesa a tale principio e le sue conseguenze sul piano dell'approccio istituzionale al tema: *“All'origine della proposta di una welfare society è individuabile l'ipotesi di un cambiamento nel concepire lo stato sociale sulla base del necessario passaggio da una concezione individualistica della cittadinanza a una visione personale comunitaria di essa. Questa si fonda sul riconoscimento del pluralismo sociale che si articola, a livello di sfera pubblica, attraverso il principio di sussidiarietà. (...) A partire da questa svolta antropologica e dalle sue implicazioni sociali, la nuova cittadinanza comporta un*

---

<sup>8</sup> Caritas in Veritate, 25

<sup>9</sup> Caritas in Veritate, 32.

*ripensamento della democrazia e, soprattutto, del ruolo dello Stato. Questo è chiamato a specializzarsi in compiti di sussidio rispetto alla società civile e di garantire delle regole del gioco per individui e soggetti sociali”<sup>10</sup>.*

#### Politica e rappresentanza.

Il quadro arriva così a completarsi: dopo aver compreso che la tutela e salvaguardia di vita e famiglia costituiscono la cifra qualificante l’etica sociale; che il diritto al lavoro è viatico imprescindibile per la partecipazione e l’assunzione di piena responsabilità in capo a tutti e a ciascuno in vista dello sviluppo integrale dell’uomo nella società; che il metodo è quello della sussidiarietà, dovendosi lo Stato limitare a coordinare i singoli apporti e a regolamentarli a presidio del responsabile esercizio delle libertà individuali in funzione della giustizia e dell’equità complessiva del sistema, va sancito il ruolo nobile della politica quale funzione di governo e di sintesi, non ristretto al mero criterio maggioritario.

*“Lo Stato, infatti deve garantire coesione, unitarietà e organizzazione alla società civile di cui è espressione, in modo che il bene comune possa essere conseguito con il contributo di tutti i cittadini”<sup>11</sup>. E proseguendo: “Per assicurare il bene comune, il governo di ogni Paese ha il compito specifico di armonizzare con giustizia i diversi apporti settoriali. La corretta conciliazione dei beni particolari di gruppi ed individui è una delle funzioni più delicate del potere politico. Non va dimenticato, inoltre, che nello Stato democratico, in cui le decisioni sono solitamente assunte a maggioranza dai rappresentanti della volontà popolare, coloro ai quali compete la responsabilità di governo sono tenuti ad interpretare il bene comune del loro Paese non soltanto secondo gli orientamenti della maggioranza, ma nella prospettiva del bene effettivo di tutti i membri della comunità civile, compresi quelli in posizione di minoranza”<sup>12</sup>.*

Ho ritenuto opportuno sviluppare questa lunga premessa all’analisi tecnica dei provvedimenti governativi poiché credo che l’economista diocesano - sia quando è chiamato ad amministrare l’ente Diocesi, sia quando deve ispirare e vigilare l’azione amministrativa degli altri enti diocesani, sia, infine, per il rilievo che le sue scelte assumono in termini di testimonianza e di orientamento anche all’azione dei laici - non si possa esimere dalla consapevolezza del contenuto valoriale delle norme che applica.

Il dibattito che si è sviluppato intorno alle iniziative già attuate o ancora solo annunciate del Governo Monti, infatti, tocca temi tanto importati quanto sensibili:

---

<sup>10</sup> Angelo Scola, Buone ragioni per la vita in comune, Mondadori 2010, pagg. 67 e 69.

<sup>11</sup> Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa, Libreria Editrice Vaticana 2005, 168.

(i) il drastico taglio dei trasferimenti agli enti locali, la centralizzazione delle giacenze di tesoreria e la regolamentazione specifica dell'IMU, compresa la sua applicazione alle attività non profit, seppure soddisfino impellenti necessità di cassa e di riduzione della spesa, come si coniugano con i principi costituzionali di "solidarietà politica economica e sociale" tra tutti i cittadini e di sussidiarietà e quanto rischiano di rappresentare invece una rinuncia a valorizzare appieno una risorsa storicamente consolidata e peculiare del tessuto sociale italiano quale la rete delle organizzazioni di terzo settore?

(ii) il taglio della spesa nell'assistenza e nella sanità, non preceduto o accompagnato da una seria ed organica riforma del welfare, costituisce politica compatibile con la tutela della vita, soprattutto quella più debole, e della cellula sociale fondante che è la famiglia?

(iii) la riforma del lavoro può ridursi ad una mera strategia di rilancio dell'economia attraverso la riduzione ed il ridimensionamento di tutele e diritti del lavoratore, senza invece considerare adeguatamente il deficit di speranza che purtroppo accompagna l'esistenza delle giovani generazioni?

(iv) il passaggio dall'imposizione fiscale diretta a quella indiretta, se pure è funzionale ad un presidio dei flussi delle entrate pubbliche, come può incidere su un'equa redistribuzione del reddito e della ricchezza?

(v) la ricerca della massima concorrenza quale criterio base nelle relazioni economiche tra i cittadini, se favorisce l'uomo-consumatore, è sufficiente a soddisfare le altre esigenze di vita che insieme contribuiscono al suo sviluppo integrale?

Affinchè la nostra doverosa partecipazione al dibattito su tali temi (con la parola e con i comportamenti) non appaia e non venga ridotta a mera difesa di interessi corporativi, è indispensabile che abbiamo sempre presenti le coordinate che la Chiesa ci propone sia per discernere che per agire conseguentemente.

### **3. L'azione del governo italiano.**

Passando ora finalmente a trattare lo specifico tema di questa relazione, va detto innanzitutto che i Governi che si sono succeduti nel corso dell'anno 2011, per introdurre misure (i) idonee ad affrontare la difficile congiuntura economica, (ii) capaci di intervenire sull'elevato livello del debito pubblico ed (iii) efficaci nel reagire alle tensioni dei mercati finanziari, si sono avvalsi di ben quattro "manovre": il Decreto Sviluppo (D.L. 30 maggio 2011 n. 70, convertito con L. 12 luglio 2011 n. 106); la Manovra Correttiva (D.L. 6 luglio 2011 n. 98, convertito con L. 15 luglio 2011 n. 111); la Manovra d'estate (D.L. 13 agosto

---

<sup>12</sup> Pontificio Consiglio della Giustizia e della Pace, Compendio della Dottrina Sociale della Chiesa, Libreria Editrice Vaticana 2005, 169.

2011 n. 138, convertito con L. 14 settembre 2011 n. 148) e Manovra Monti (o Salva Italia) (D.L. 6 dicembre 2011 n. 201, convertito con L. 22 dicembre 2011 n. 214).

Si tratta di un insieme di interventi complessi, tutti orientati, da un lato, ad aumentare le entrate statali sia introducendo nuove tasse (aumento dell'IVA, mini-patrimoniale sulle attività finanziarie, addizionale sui capitali scudati, introduzione dell'IMU) sia con una politica più aggressiva verso gli evasori fiscali; dall'altro, a ridurre la spesa pubblica attraverso tagli sia alle amministrazioni centrali che agli enti locali.

Nell'obiettivo, invece di promuovere lo sviluppo economico necessario a far uscire il Paese dalla crisi, il Governo Monti ha intanto varato il decreto sulle liberalizzazioni al cui interno è stato, poi, introdotto (con valutazione di pertinenza e compatibilità logico giuridica sicuramente singolare) un emendamento proprio relativo all'applicazione dell'IMU agli enti non profit, tra i quali quelli ecclesiastici.

Di tutta questa articolata produzione normativa, mi limiterò qui a considerare solo alcune misure del decreto Salva Italia che mi paiono rilevanti per l'azione delle nostre Diocesi e Parrocchie.

Tratterò più diffusamente il complesso di norme che, pur non qualificandosi espressamente tali, costituiscono in realtà l'introduzione di una vera e propria patrimoniale: l'anticipazione dell'IMU; la tassazione degli immobili e delle disponibilità finanziarie di cittadini italiani all'estero; l'imposta di bollo sui conti correnti, depositi e sui titoli, prodotti e strumenti finanziari e sui valori scudati. Ad esse si aggiunge quella sui beni di lusso, che però ritengo poco rilevante per i nostri enti.

Per eventuali Vostre richieste di maggior approfondimento faccio conto sul contributo di indiscussa competenza e di generosa disponibilità di Patrizia Clementi che, credo, non riusciremo mai a ringraziare abbastanza per il paziente e prezioso lavoro che svolge.

#### 4.1 L'anticipata introduzione dell'IMU.

##### 4.1.1. Considerazioni generali.

L'art. 13 del decreto "Salva Italia" anticipa al periodo d'imposta 2012 l'entrata in vigore dell'imposta municipale unica (IMU) così come prevista agli artt. 8 e 9 del D. Lgs. 14 marzo 2012 n. 23, stabilendo un triennio di applicazione sperimentale e fissando per il periodo d'imposta 2015 l'entrata in vigore definitiva.

Né il D.L. n. 201/2011 né il D. Lgs. n. 23/2011 definiscono la nuova imposta, limitandosi a riprendere qui e là le disposizioni già previste per l'ICI (D. Lgs. n. 504/1992) lasciando così aperte non poche questioni legate a difficoltà di coordinamento tra norme e risoluzioni



intervenute su un istituto avente caratteristiche giuridiche non completamente sovrapponibili alla nuova imposta.

L'IMU nella sostanza rappresenta una nuova patrimoniale avente ad oggetto la proprietà immobiliare di qualunque natura, essendo le esenzioni previste del tutto eccezionali.

La nuova imposta sostituisce l'ICI su tutti gli immobili che vi erano soggetti nonché l'imposta sul reddito delle persone fisiche (e le relative addizionali) dovute in relazioni ai redditi fondiari relativi ai beni non locati (per questi ultimi, il reddito prodotto continuerà ad essere gravato dell'IRPEF ovvero dell'imposta sostitutiva ove si sia optato per il regime della cedolare di cui all'art. 3 del D. Lgs. n. 23/2011).

Diversamente che per l'ICI, sono soggetti a tassazione IMU anche la prima casa e le sue pertinenze, le aree agricole ed i fabbricati rurali.

#### 4.1.2. La base imponibile.

La base imponibile è data dal valore dell'immobile determinato ai sensi della normativa sull'ICI e più precisamente:

a) per i fabbricati iscritti al catasto, si prenderà l'ammontare della rendita catastale al 1 gennaio dell'anno fiscale di riferimento e, previa sua rivalutazione del 5%, si applicheranno i seguenti moltiplicatori:

- 160 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale A, con la sola eccezione della categoria catastale A/10 (uffici e studi privati) e per quelli classificati nelle categorie C/2, C/6 e C/7;
- 140 per i fabbricati classificati nel gruppo catastale B (la gran parte degli immobili destinati ad attività pastorali non di culto e a queste connesse rientra in questo gruppo) e nelle categorie C/3, C/4 e C/5;
- 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale D/5;
- 80 per i fabbricati classificati nella categoria catastale A/10;
- 60 per i fabbricati rientranti in tutte le altre categorie catastali del gruppo D diversi dal D/5;
- 55 per i fabbricati rientranti nella categoria catastale C/1;

b) per i terreni agricoli, si prenderà l'ammontare del reddito domenicale risultante al catasto al 1 gennaio dell'anno fiscale di riferimento e, previa sua rivalutazione del 25%, si applicheranno il moltiplicatore 130 (110 per i coltivatori diretti e gli imprenditori agricoli a titolo principale).

#### 4.1.3. Le aliquote.

L'aliquota di base dell'imposta è dello 0,76%, con facoltà per i Comuni di aumentarla o diminuirla sino a un massimo di 0,3 punti percentuali. I Comuni, inoltre, possono ridurre l'aliquota di base sino allo 0,4% nel caso di immobili non produttivi di reddito fondiario o di immobili posseduti da soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società o in caso di immobili locati.

Per l'abitazione principale e per le relative pertinenze l'aliquota è ridotta allo 0,4%, con facoltà per i Comuni di aumentarla o diminuirla sino a un massimo di 0,2 punti percentuali. Per i fabbricati rurali ad uso strumentale l'aliquota è ridotta allo 0,2%, con facoltà per i Comuni di aumentarla o diminuirla sino a un massimo di 0,1 punti percentuali.

#### 4.1.4. Le detrazioni.

Il comma 10 dell'art. 13 del provvedimento in esame, per la sola imposta dovuta per l'abitazione principale e per le relative pertinenze, prevede una detrazione fino a concorrenza dell'imposta stessa di € 200,00. Tale detrazione potrà essere aumentata di € 50,00 per ciascun figlio di età non superiore a ventisei anni, purchè dimorante abitualmente ed anagraficamente residente nell'immobile adibito ad abitazione principale, fino ad un massimo di € 400,00.

Ai Comuni è, tuttavia, riservata la facoltà di elevare l'importo della detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta, ma nel rispetto dell'equilibrio di bilancio. In tal caso, però, agli stessi Comuni non è consentito di elevare l'aliquota base a carico degli immobili diversi dalle abitazioni principali.

#### 4.1.5. La compartecipazione dello Stato.

Come si è accennato sopra l'IMU racchiude in sé sia la vecchia ICI (imposta comunale sui redditi) che la quota di imposizione erariale sul reddito delle persone fisiche derivante dai fabbricati non locati.

Una parte dell'IMU, pertanto, resterà ai Comuni ed una parte invece sarà di pertinenza dello Stato.

Il comma 11 dell'art. 13 tratta tale compartecipazione al reddito tra Comuni e Stato nei termini seguenti:

- il gettito degli immobili adibiti ad abitazione principale e relative pertinenze e quello relativo ai fabbricati rurali strumentale, resta interamente ai Comuni;
- allo Stato, invece, compete la metà dell'imposta IMU determinata applicando alla base imponibile di tutti gli altri immobili l'aliquota base dello 0,76% ed al netto delle eventuali riduzioni e detrazioni eventualmente applicate dai Comuni.

La quota di spettanza dello Stato dovrà essere versata contestualmente a quella propria dei Comuni ed esclusivamente a mezzo di modello F24.

#### 4.1.6. Le esenzioni.

Il comma 13 dell'art. 13 del Decreto Salva Italia fa salve le esenzioni dall'IMU disposte dall'art. 9, comma 8, del D. Lgs. n. 23/2011 che la istituisce. Tale norma a sua volta dichiara applicabili le esenzioni di cui all'art. 7, comma 1, lett. b), c), d), e), f), h), ed i) del D. Lgs. n. 504/1992 istitutivo dell'ICI.

Si tratta della norma, la cui lettera i) è già stata oggetto di interpretazione autentica effettuata con D.L. 30/09/2005 n. 203 nel senso che l'esenzione "*si intende applicabile alle attività indicate nella medesima lettera che non abbiano esclusivamente natura commerciale*", e che è oggetto oltre che di una procedura di infrazione da parte della UE (che, in essa sospetta una forma di aiuto di Stato in violazione al principio di tutela della concorrenza) di tanto furore ideologico da parte di alcune (poche in verità, ma assai petulanti) gruppi di opinione e di una martellante (ma disinformata) campagna di stampa.

Tuttavia, se il Decreto Salva Italia nulla di sostanziale e di nuovo apporta al regime delle esenzioni previgente, il Governo Monti è intervenuto attraverso un emendamento inserito in fase di conversione del decreto sulle liberalizzazioni.

Per ciò che è dato a sapere sino a questo momento (per esigenze di tipo organizzativo, la presente relazione viene chiusa il 05/03/2012), tale emendamento sembra più strumentale a chiudere la polemica in corso, poiché sono assai limitate le modifiche sostanziali al regime delle esenzioni vigenti.

Esso, che se tradotto in legge produrrà effetti a partire dal periodo d'imposta 2013, da quanto si è potuto apprendere, prevede:

- che saranno esenti dal pagamento dell'IMU gli immobili degli enti non commerciali destinati esclusivamente allo svolgimento "con modalità non commerciali" di attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative e sportive, nonché delle attività di cui all'art. 16 lett. a) della L. 20/05/1985 n. 222;
- che, qualora l'unità immobiliare abbia un'utilizzazione mista, l'esenzione si applica solo alla frazione di unità nella quale si svolge l'attività di natura non commerciale attraverso l'individuazione degli immobili o porzioni di immobili adibiti esclusivamente a tale attività;
- nel caso in cui tale individuazione fisica non sia possibile, l'esenzione si applica in proporzione all'utilizzazione non commerciale risultante da apposita dichiarazione da

rendersi con le modalità e procedure che saranno definite da apposito decreto del Ministero dell'Economia.

Con dichiarazioni rese alla Commissione Industria del Senato, il Presidente Monti ha altresì indicato, con riguardo all'attività scolastica, le condizioni affinché l'ente gestore possa qualificarsi non profit e sia quindi legittimato ad usufruire dell'esenzione, rinviando peraltro ad apposito atto la specifica regolamentazione.

Allo stato dell'arte credo che nulla si possa aggiungere all'analisi sviluppata da Massimo Calvi e pubblicata a pag. 7 dell'Avvenire di domenica 4 febbraio 2012.

#### 4.2. Imposta erariale sugli immobili e sulle attività finanziarie detenuti all'estero.

Il comma 14 dell'art. 19 del Decreto Salva Italia istituisce, a decorrere dal 2011, un'imposta erariale sul valore degli immobili situati all'estero a qualsiasi uso detenuti dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato.

Tenuto al pagamento dell'imposta è il proprietario o il titolare di altro diritto reale sull'immobile ed è applicata nella misura dello 0,76% del valore degli immobili determinato sulla base del costo d'acquisto o, in mancanza, dal valore di mercato.

Dall'imposta così determinata viene dedotto, fino a concorrenza, un credito d'imposta pari all'ammontare dell'eventuale imposta patrimoniale versata nello Stato in cui l'immobile si trova.

Del pari, viene istituita al comma 18 dello stesso art. 19, a decorrere sempre dal 2011, un'imposta sul valore delle attività finanziarie detenute all'estero dalle persone fisiche residenti nel territorio dello Stato.

L'imposta va applicata al valore delle attività finanziarie stesse, determinato sulla base del valore di mercato delle stesse rilevato al termine di ogni anno solare nel luogo dove sono detenute le attività finanziarie e, in mancanza, secondo il valore nominale o di rimborso.

al valore così determinato viene applicata un'aliquota dell'1 per mille per gli anni 2011 e 2012 che verrà innalzata all'1,5 per mille a decorrere dal 2013.

Dall'imposta così determinata viene dedotto, fino a concorrenza, un credito d'imposta pari all'ammontare dell'eventuale imposta patrimoniale versata nello Stato in cui sono detenute le attività finanziarie.

#### 4.3 L'imposta di bollo sulle comunicazioni relative ai rapporti finanziari.

L'art. 19 del decreto in esame ha proceduto alla radicale riscrittura della disciplina di questa speciale imposta di bollo sulle comunicazioni relative alle attività finanziarie, introdotta solo nel luglio scorso con la manovra correttiva portata dal D.L. n. 98/2011.

L'imposta ha effetto dal periodo d'imposta 2012 e si aggiunge all'aumento della tassazione sulle rendite finanziarie che, sempre con effetto dal 2012, è stata portata al 20%.

Essa è articolata in due diverse modalità:

a) è prevista in misura fissa sugli estratti conto relativi ai risparmi giacenti in conti correnti bancari e postali, libretti di deposito e conti di deposito vincolati.

Per tali rapporti essa è ordinariamente di €34,20, ma aumenta ad €100,00 se dovuta da soggetti diversi dalle persone fisiche, mentre viene esentata per quei rapporti intestati a persone fisiche la cui giacenza media annua sia inferiore ad €5.000,00;

b) è fissata invece in misura proporzionale per le comunicazioni relative a tutti gli altri prodotti e strumenti finanziari anche non soggetti ad obbligo di deposito, con la sola eccezione dei fondi pensione e dei fondi sanitari. Oltre a quelle relativi ai depositi titoli, vi rientrano, quindi, anche le comunicazioni relative a risparmi investiti sotto forma di quote di fondi comuni di investimento mobiliari e immobiliari, polizze assicurative, pronti contro termine, ecc...

L'aliquota applicata è dell'1 per mille per l'anno 2012 e del 1,5 per mille a partire dall'anno 2013, con una soglia minima di €34,20 ed una soglia massima di €1.200,00.

La base di calcolo dell'imposta è data dal valore di mercato degli strumenti finanziari rendicontati e, solo ove tale dato sia mancante, dal loro valore nominale o da quello di rimborso.

L'imposta ha ad oggetto gli estratti conto o i rendiconti sui risparmi investiti in strumenti finanziari e la sua liquidazione avviene in occasione di ciascuna comunicazione ad essa relativa in misura proporzionale al periodo rendicontato: se cioè, la comunicazione è relativa ad un estratto conto trimestrale, l'imposta di bollo sarà liquidata nella misura di un quanto rispetto al periodo annuale.

Qualora la comunicazione, per convenzione o per prassi, non sia redatta o inviata al titolare del rapporto, è introdotta la presunzione assoluta di suo invio una volta l'anno e, comunque, al momento di chiusura del rapporto.

Le modalità di attuazione sono comunque rimesse ad un decreto da emanarsi a cura del Ministero dell'Economia e delle Finanze.

#### 4.4 La revisione della tassa sui rifiuti.

L'art. 14 del Decreto in esame istituisce un nuovo tributo comunale sui rifiuti e sui servizi che entrerà in vigore a partire dal 1 gennaio 2013 e che, ponendo ordine in una materia particolarmente scoordinata, andrà a sostituirsi alle diverse forme di prelievo oggi esistenti, quali Tia o Tarsu.

Una disamina concreta dell'impatto di tale nuovo tributo potrà avvenire dopo che sarà stato adottato l'apposito regolamento per la determinazione delle tariffe per il quale è fissato il termine del 31 ottobre 2012.

In attesa, ritengo sufficiente oggi ricordare che:

- il tributo comunale è introdotto a copertura dei costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento e dei costi relativi ai servizi indivisibili dei comuni;
- esso è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani;
- come si diceva, la tariffa sarà determinata con apposito regolamento ed sarà commisurata alle quantità e qualità medie ordinarie dei rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte (si ha cioè riguardo non già alla effettiva quantità e qualità dei rifiuti in concreto prodotti, ma a quelli presunti in base alle caratteristiche e alla destinazione dell'immobile);
- la superficie assoggettabile a tributo, per le unità immobiliari a destinazione ordinaria, è pari all'80% della superficie catastale.

#### 4.5 Limitazioni all'uso di contante e titoli al portatore

L'art. 12 del decreto Salva Italia fissa nuove regole per la *“Riduzione del limite per la tracciabilità dei pagamenti a 1.000 euro e contrasto all'uso del contante”*.

Nel fissare tale nuova disciplina il legislatore è intervenuto, modificandolo, sull'art. 49 della normativa antiriciclaggio (D. Lgs. n. 231/2007) prefiggendosi, tuttavia, come obiettivo non solo quello di interdire l'utilizzo del sistema finanziario a scopo di riciclaggio dei proventi di attività criminose e di finanziamento al terrorismo (obiettivo, questo, specifico di quella legge), ma anche quello, diverso, di contrastare l'evasione fiscale attraverso una maggior tracciabilità dei flussi finanziari.

Per effetto della riduzione del limite all'uso del contante *“E' vietato il trasferimento di denaro contante o di libretti di deposito bancari o postali al portatore o di titoli al portatore in euro o in valuta estera, effettuato a qualsiasi titolo tra soggetti diversi, quando il valore oggetto di trasferimento è complessivamente pari o superiore a 1.000 euro. Il trasferimento è vietato anche quando è effettuato con pagamenti inferiori alla soglia che appaiono artificialmente frazionati. Il trasferimento può tuttavia essere eseguito per il tramite di banche, istituti di moneta elettronica o Poste Italiane S.p.A.”* (art. 1, co. 1, D. Lgs. 231/2007).

Nell'abbassare la soglia per l'uso di contante e titoli al portatore, lo stesso art. 12 del decreto Salva Italia ha spostato al 31 marzo 2012 il termine entro il quale regolarizzare i libretti di deposito bancari o postali al portatore con saldo pari o superiore ad €1.000,00 mediante loro estinzione o riduzione ad una somma non eccedente il nuovo importo limite. Ne deriva che dal 6 dicembre 2011 (data di entrata in vigore del D.L. 201/2011), per importi pari o superiori ad €1.000,00 è vietato:

- a) trasferire, tra soggetti diversi ed a qualsiasi titolo, denaro contante o libretti di deposito bancari o postali al portatore o titoli al portatore in euro o in valuta estera senza ricorrere ad intermediari finanziari, anche se ciò avvenga con una pluralità di trasferimenti sotto il valore soglia, effettuati anche in momenti successivi quando, oggettivamente, si tratti di un'operazione unica;
- b) effettuare pagamenti mediante assegni bancari o postali qualora non sia indicato il nome o la ragione sociale del beneficiario e/o manchi la clausola di non trasferibilità;
- c) effettuare pagamenti mediante assegni bancari e postali emessi all'ordine del traente (ovvero con intestazione "a me stesso") che vengano girati per l'incasso a soggetti diversi da una Banca o da Poste Italiane S.p.A.;
- d) effettuare pagamenti a mezzo assegni circolari, vaglia postali e cambiari, emessi senza l'indicazione del nome o della ragione sociale del beneficiario e/o la clausola di non trasferibilità;
- e) conservare libretti di deposito bancari o postali al portatore;
- f) trasferire libretti di deposito bancari o postali al portatore senza aver comunicato entro 30 giorni alla banca o a Poste Italiane S.p.A. i dati identificativi del cessionario, la sua accettazione e la data del trasferimento;
- g) aprire o utilizzare conti o libretti di risparmio in forma anonima o con intestazione fittizia.

La violazione a tali divieti è punita con sanzione amministrativa rapportata al valore dell'operazione ma che non può essere inferiore nel minimo ad €3.000,00 (€15.000,00 nel caso l'operazione sia per importo superiore ad e 50.000,00).

Ai fini della verifica dell'illecito non ha rilievo il titolo alla base dell'operazione finanziaria: ne consegue che la liceità o meno dell'operazione sostanziale non è elemento costituito dell'illecito amministrativo, ma può essere considerata solo nella determinazione concreta dell'importo della sanzione tra il minimo ed il massimo previsto dalla legge.

Va, infine, evidenziato che il divieto opera solo ove il trasferimento di denaro o di titoli per importo uguale o superiore ad €1.000,00 avvenga tra 'soggetti diversi': ne consegue che

dell'eventuale violazione risponderanno sia l'autore del trasferimento che il beneficiario con vincolo tra loro di solidarietà passiva rispetto all'obbligo di pagamento della sanzione.

#### 4.6 Le liberalizzazioni e la concorrenza.

Il titolo IV del decreto Salva Italia introduce disposizioni volte, secondo la stessa rubrica, alla "promozione e la tutela della concorrenza".

Si tratta di una serie di misure che riguardano sia le liberalizzazioni (di esercizi commerciali, farmacie, professioni, mercati del credito e finanziari e trasporti); sia lo sviluppo industriale (semplificazioni di natura burocratica e amministrativa per le imprese); sia, infine, lo sviluppo infrastrutturale del Paese (opere pubbliche e appalti).

Per ciò che interessa noi oggi, mi sembra utile trattare in modo estremamente sintetico solo le norme che riguardano commercio e professioni.

Quanto alle liberalizzazioni l'art. 31, al comma 2 enuncia in modo solenne il seguente principio: *"Secondo la disciplina dell'Unione Europea e nazionale in materia di concorrenza, libertà di stabilimento e libera prestazione di servizi, costituisce principio generale dell'ordinamento nazionale la libertà di apertura di nuovi esercizi commerciali sul territorio senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura, esclusi quelli connessi alla tutela della salute, dei lavoratori, dell'ambiente, ivi incluso l'ambiente urbano, e dei beni culturali"*.

In tema di concorrenza, in comma 2 dell'art. 34 fissa un principio per certi versi analogo: *"La disciplina delle attività economiche è improntata al principio di libertà d'accesso, di organizzazione e di svolgimento, fatte salve le esigenze imperative di interesse generale, costituzionalmente rilevanti e compatibili con l'ordinamento comunitario, che possono giustificare l'introduzione di previ atti amministrativi di assenso o autorizzazione o di controllo, nel rispetto del principio di proporzionalità"*.

Sul piano concettuale non si può che essere d'accordo con una tale impostazione che, secondo lo stesso art. 34, comma 1, si propone lo scopo *"di garantire la libertà di concorrenza secondo condizioni di pari opportunità ed il corretto ed uniforme funzionamento del mercato, nonché per assicurare ai consumatori finali un livello minimo di condizioni di accessibilità ai beni e servizi sul territorio nazionale"*.

Si pretenderebbe, tuttavia, che analoga attenzione agli obblighi derivanti dall'appartenenza comunitaria fosse assicurata ed esigita anche quanto sono in gioco libertà e diritti ben più importanti di quelli legati al commercio e al consumo, come invece non è purtroppo avvenuto né in occasione dell'intervento militare in Libia, né nella gestione dei flussi



migratori che ne sono seguiti né in occasione della contingenza economico-finanziaria che ha interessato alcuni Paesi membri della Comunità.

Sul piano pratico, la declinazione dei predetti principi generali all'interno del certo Salva Italia ha portato all'introduzione di norme volte a:

- a) liberalizzare gli orari di apertura e di chiusura, la chiusura domenicale e festiva e la mezza giornata di chiusura infrasettimanale a tutti gli esercizi commerciali, anche se non ubicate in località turistiche o città d'arte;
- b) liberalizzare l'apertura di nuovi esercizi commerciali senza contingenti, limiti territoriali o altri vincoli di qualsiasi altra natura;
- c) ampliare la possibilità di vendita di farmaci senza ricetta al di fuori delle farmacie;
- d) ribadire l'obbligo di emanare regolamenti governativi di riforma degli ordinamenti delle varie professioni, per il cui esercizio è previsto il superamento di un esame di Stato e l'iscrizione ad albi o elenchi, entro il 13 agosto del 2012.

## **5. Conclusione**

A conclusione di questa carrellata, pur ribadendo il dovere di tenere alta l'attenzione all'effettiva tutela dei diritti delle persone e soprattutto dei più deboli, è appropriato richiamare ancora una volta – applicandole a noi quando esercitiamo le funzioni affidateci nelle nostre Chiese locali - le parole del Card. Angelo Bagnasco nel suo già citato intervento di apertura al Consiglio Permanente della CEI dello scorso gennaio: *“... per certi versi questa è una stagione propizia per imprimere allo Stato e alla stessa comunità politica strutture e dinamiche più essenziali ed efficienti, lontane da sprechi e gigantismi. (...) E poiché siamo in una condizione di necessità, che obbliga a stare sul punto senza svolazzi e facili illusioni, vorremo chiedere ai nostri connazionali lo sforzo di scorgere tutto il positivo che potenzialmente può annidarsi anche all'interno di una situazione ingrata. Il che non significa rinunciare al proprio punto di vista sulla politica e su quanto in quell'ambito di muoveva ieri e si muove oggi. Ciascuno a suo tempo si esprimerà in coscienza. Ma oggi c'è da salvare l'Italia e c'è da far sì – cosa non scontata – che i sacrifici che si vanno compiendo non abbiano a rivelarsi inutili”*.

Avv. Lorenzo Pilon