

Le imposte sulla prima casa in Italia, un equilibrio difficile fra decentramento e redistribuzione.

di Giovanna Messina*, Marco Savegnago**

ARTICOLO IN CORSO DI PUBBLICAZIONE: SI PREGA DI NON FAR CIRCOLARE

ABSTRACT

Local property taxation in Italy: a difficult balance between decentralization and redistribution

The paper traces recent developments in local real estate taxation in Italy. We exploit a rich dataset at both aggregate and individual level to estimate the variation in local taxes on first homes in the last three years and the redistributive impact of the adoption of the tax on indivisible services in 2014. Local property taxes for first home owners have decreased by 15 per cent between 2012 and 2014. However, taxation bears more heavily on lower-income households, owing to decreased allowance for tax deductions. To conclude, the paper examines possible future local property tax reform measures (keeping total revenue constant) to enhance transparency and equity.

JEL: H71, H23, H73

Keywords: property taxation, fiscal decentralisation, redistribution

* e ** Banca d'Italia, Servizio Struttura economica, Divisione di Finanza pubblica, Via Nazionale 91, 00184 Roma. E-mail: giovanna.messina@bancaditalia.it; marco.savegnago@bancaditalia.it

Si ringraziano Sandro Momigliano, Paolo Sestito, Piero Tommasino, Stefania Zotteri e due anonimi referee per le preziose osservazioni. Gli autori sono gli unici responsabili per gli errori eventualmente commessi e per le opinioni espresse, che non impegnano l'Istituto di appartenenza.

1. Introduzione

Le imposte collegate alla proprietà immobiliare sono particolarmente impopolari, come testimonia un'ampia aneddotica internazionale sulle “rivolte fiscali” contro questo tipo di prelievo¹. L'impopolarità è legata a una pluralità di fattori, fra i quali gioca un ruolo importante la maggiore visibilità rispetto ad altre tipologie di tributi.

La teoria economica sottolinea però come vi siano valide ragioni per sottoporre a imposizione la proprietà immobiliare, in particolare l'abitazione di residenza. Nell'ottica del decentramento fiscale, le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale: esse rispondono al principio del beneficio (chi paga l'imposta può mettere in relazione l'entità del prelievo con le proprie valutazioni circa i servizi forniti dall'ente), presentano rischi relativamente contenuti di concorrenza fiscale, forniscono un gettito relativamente stabile nel tempo. Se si considera il sistema tributario nel suo complesso, le imposte immobiliari rappresentano anche uno strumento per colpire i patrimoni, e dunque gli individui dotati di maggiore capacità contributiva; tuttavia, la piena realizzazione di obiettivi redistributivi richiederebbe che il prelievo immobiliare fosse gestito dal governo centrale e integrato con la tassazione della ricchezza finanziaria (in modo da pervenire ad una ricostruzione onnicomprensiva del patrimonio individuale).

Fino al 2011 le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare si attestavano, in Italia, su livelli significativamente inferiori alla media dei paesi dell'Unione europea (rispettivamente 0,7 contro 1,3 punti di PIL, secondo le valutazioni della Commissione europea). Nel triennio successivo ha preso avvio un percorso di riforma altalenante: l'imposizione sull'abitazione principale è stata reintrodotta nel 2012, con l'entrata in vigore dell'Imu²; è stata sostanzialmente soppressa

¹ Le “rivolte fiscali” documentate dalla letteratura riguardano, in particolare, episodi di referendum o di petizioni popolari, particolarmente frequenti sul finire degli anni '70, che hanno indotto alcuni Stati americani a restringere i margini di applicazione delle imposte sulla casa (Cabral e Hoxby, 2012).

² Le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare sono salite all'1,6 per cento del PIL nel 2012, un dato sostanzialmente in linea con la media dell'Unione europea (1,5 per cento; cfr. Commissione europea, 2014).

per le abitazioni non di lusso nel 2013, e reintrodotta di fatto dal 2014 con la Tasi.

La duplice funzione delle imposte sulla casa – tributo locale e imposta patrimoniale – rappresenta la griglia interpretativa che abbiamo scelto di seguire per ripercorrere questa evoluzione. La nostra analisi considera esclusivamente le imposte sulla proprietà dell'abitazione di residenza. Utilizzando fonti informative a livello aggregato (statistiche catastali, osservatorio del mercato immobiliare) e di carattere micro (indagine sui bilanci delle famiglie italiane, delibere degli enti), abbiamo simulato l'applicazione dell'imposta immobiliare sulla base di un campione di circa 5.500 famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza allo scopo di valutare gli aspetti distributivi del passaggio dall'Imu alla Tasi ed esplorare alcune possibili modifiche dell'assetto attuale, volte ad accrescere l'equità del prelievo senza rinunciare alla sua caratterizzazione locale.

L'analisi mostra che il passaggio dall'Imu alla Tasi ha comportato una riduzione del prelievo associato alla proprietà dell'abitazione principale di circa il 15 per cento. La distribuzione degli sgravi, tuttavia, ha avvantaggiato soprattutto i contribuenti con i redditi più elevati a causa dell'indebolimento dell'impatto redistributivo delle detrazioni.

Un miglioramento delle implicazioni distributive, rilevanti dal punto di vista dell'equità, potrebbe derivare da una maggiore coerenza delle basi imponibili con le quotazioni immobiliari, come prevede la riforma del catasto, e dall'introduzione di una detrazione base applicata uniformemente sul territorio, di efficacia paragonabile a quella prevista dall'Imu nel 2012³. Entrambi gli interventi, oltre a giovare in termini di equità, sarebbero coerenti con la logica del beneficio: l'aggiornamento delle rendite catastali renderebbe più stretto il legame fra base imponibile e scelte degli amministratori locali (queste ultime influenzano i valori di mercato); l'omogeneità delle detrazioni sul territorio consentirebbe più agevolmente di confrontare l'entità del prelievo operato da giurisdizioni diverse.

³ Secondo le nostre stime, la percentuale di famiglie incapienti è passata da circa il 23 per cento nel regime Imu al 7 per cento nel regime Tasi.

Il lavoro si articola come segue. Il primo paragrafo analizza il duplice ruolo delle imposte locali sulla casa, collocandolo nel contesto della teoria economica e dell'esperienza internazionale. Il secondo paragrafo esamina l'assetto italiano: si descrive sinteticamente il quadro normativo nella sua evoluzione dal 2011 ad oggi e successivamente si analizzano i risvolti distributivi del nuovo regime di tassazione dell'abitazione principale. Il terzo paragrafo analizza i principali nodi critici del sistema attuale in termini di efficienza e di equità. Il quarto paragrafo riepiloga i risultati dell'analisi, esaminando alcune possibili linee di intervento per un riassetto della fiscalità immobiliare locale.

2. La doppia anima delle imposte sulla casa

Nella maggior parte delle economie avanzate la tassazione della proprietà immobiliare è appannaggio dei governi locali: in 25 dei 34 paesi dell'OCSE le imposte sulla proprietà immobiliare sono di esclusiva (o quasi) pertinenza locale. In Italia tali imposte ricadono nella sfera di competenza dei Comuni e il relativo gettito ammonta circa a un quarto delle spese correnti degli enti⁴.

Vi sono fondate ragioni di efficienza, ampiamente documentate dalla letteratura sul federalismo fiscale, a supporto di tale assetto. A partire dal contributo di Oates (1969) si è consolidata l'evidenza di una relazione empirica positiva (negativa) fra il valore delle abitazioni e i servizi pubblici (le imposte) locali. Ciò fa della casa una base imponibile particolarmente adatta a realizzare una benefit tax, ossia una forma di prelievo assimilabile *lato sensu* al prezzo pagato per quei beni pubblici che esauriscono la loro rilevanza in ambito locale (Fischel, 2001). Ricondurre la tassazione immobiliare alla sfera decentrata ha quindi lo scopo di incentivare comportamenti di bilancio responsabili, soprattutto se il contribuente ha il potere di

⁴ Si vedano Norregaard (2013, tavola 1 p. 37) e Banca d'Italia (2013a, p. 162). L'incidenza della fiscalità immobiliare locale sulla spesa dei Comuni è stimata con riferimento ai dati dell'anno 2012.

sanzionare l'operato degli amministratori locali attraverso il voto (ossia se il proprietario risiede nella stessa giurisdizione che riscuote l'imposta): in questo caso, infatti, i governi locali saranno propensi ad applicare inasprimenti fiscali solo a fronte di un corrispondente miglioramento nella qualità e/o nella quantità dei servizi erogati⁵. Ulteriori argomentazioni a sostegno della dimensione locale delle imposte sugli immobili si incentrano sul basso rischio di concorrenza fiscale, essendo per definizione limitato il pericolo di erosione della base imponibile, e sulla relativa stabilità del gettito rispetto ad altre tipologie di tributi (Musgrave, 1983)⁶.

La seconda caratteristica fondamentale delle imposte sulla proprietà immobiliare attiene alla loro valenza redistributiva. La casa è una forma di ricchezza assimilabile a un'attività finanziaria, poiché il suo valore oscilla in sintonia con l'andamento del mercato analogamente a quanto avviene per i titoli o per gli altri valori mobiliari. Nei principali paesi dell'OCSE le attività reali rappresentano la quota predominante della ricchezza netta familiare; in Italia tale quota è pari al 60 per cento e per oltre quattro quinti essa è rappresentata da immobili⁷. Poiché il possesso di un'abitazione influenza i flussi attesi di guadagno (e di consumo) del proprietario, si può ritenere che la casa sia espressione del reddito permanente dell'individuo: tassare la casa è dunque uno strumento attraverso cui l'operatore pubblico trasferisce risorse dagli individui ricchi a quelli poveri. L'evidenza sul progressivo aumento della concentrazione della ricchezza e il recente dibattito sull'imposta patrimoniale quale strumento per porvi rimedio (Piketty, 2014) danno ancora più risalto agli aspetti redistributivi dell'imposizione immobiliare.

⁵ Il valore di mercato dell'immobile è un barometro sensibile delle variazioni del policy mix locale, per cui fra proprietario-elettore ("homevoter", secondo il neologismo coniato da Fischel) e amministratori locali si instaura un particolare rapporto di mandato che favorisce scelte di bilancio efficienti. Tale legame risulta debole se il contribuente e l'elettore invece non coincidono, come avviene per le abitazioni non di residenza.

⁶ La difficoltà di conciliare le ragioni di efficienza con la pratica del "tax assignment" è stata esaminata da Liberati (2011).

⁷ Si vedano OECD (2014) e Banca d'Italia (2013b).

Tuttavia gli obiettivi di equità, secondo la teoria economica prevalente, sono più efficacemente perseguiti dal livello di governo centrale. La mobilità fra giurisdizioni vanificherebbe infatti la possibilità di svolgere la funzione redistributiva in ambito locale, poiché i contribuenti su cui ne ricadrebbe l'onere potrebbero trasferire altrove la propria residenza (fino a pervenire a una vera e propria segregazione degli individui fra giurisdizioni ricche e giurisdizioni povere; Musgrave, 1959). Ricondurre al governo centrale la responsabilità dell'imposizione immobiliare consentirebbe inoltre di tener conto sia dell'intero patrimonio immobiliare dell'individuo (eventualmente proprietario di più abitazioni in località diverse), sia della quota di ricchezza detenuta sotto forma di attività finanziarie, in tal modo accrescendo la progressività del prelievo.

Le due anime della tassazione immobiliare perseguono finalità distinte: l'interpretazione coerente con il principio del beneficio è improntata a obiettivi di efficienza, implica una dimensione esclusivamente locale del prelievo e attribuisce particolare rilevanza alla visibilità dell'imposta per il contribuente-elettore; l'interpretazione che predilige considerazioni di equità accredita un ruolo prevalente (se non esclusivo) del governo centrale. La difficile convivenza fra queste due anime può in parte spiegare la complessità dell'assetto italiano, su cui si sofferma il prossimo paragrafo.

3. Di acronimo in acronimo: l'evoluzione delle imposte locali sulla casa nell'ultimo triennio

3.1 Un quadro normativo complesso e in continua evoluzione

Il sistema di prelievo locale sugli immobili ha preso forma in Italia nei primi anni '90, in un contesto in cui acquistavano sempre maggiore consenso le istanze favorevoli al decentramento fiscale. Tale sistema si è incentrato su due componenti, riconducibili a due distinti presupposti impositivi: la proprietà dell'abitazione e la

fruizione dei servizi locali (principalmente la raccolta dei rifiuti). Il legislatore ha, inoltre, accordato un trattamento fiscale di maggiore favore alle “prime case”, prevedendo per queste ultime aliquote agevolate e detrazioni fino a introdurre, episodicamente, vere e proprie esenzioni dall’imposta⁸.

La complessità del sistema di prelievo sulla casa è accresciuta dall’articolazione dei poteri di prelievo su più soggetti impositori: i Comuni scelgono le aliquote e le tariffe, ma all’interno di una cornice di regole comunque fissata dalla legge nazionale; il gettito, prevalentemente di competenza dei Comuni, afferisce per una quota anche ai livelli di governo superiori (Stato e Province).

Fra la primavera del 2011 e quella del 2014 si sono susseguiti ben nove provvedimenti legislativi, da cui è scaturita una sequenza di acronimi che ha contribuito a rendere le modifiche all’assetto del prelievo sulla prima casa poco chiare all’opinione pubblica. Tali vicende sono emblematiche di quanto le imposte sulla casa siano particolarmente avversate e di come questo le esponga al rischio di frequenti cambiamenti⁹. Un quadro riepilogativo è presentato nella tabella 1.

La componente legata alla proprietà immobiliare è stata interessata, nel 2012, dal passaggio dall’Ici (Imposta comunale sugli immobili) all’Imu (Imposta municipale propria): questa novità si è sostanziata nella reintroduzione del prelievo sulla prima casa e in modifiche rilevanti a base imponibile, detrazioni e aliquote d’imposta. L’Imu è stata poi abrogata, nel 2013, per le sole abitazioni principali non di lusso e, a partire dal 2014, è stata affiancata dalla Tasi (Tributo sui servizi indivisibili). Benché la Tasi evochi nel nome una sorta di generico corrispettivo per i servizi comunali forniti all’intera

⁸ L’opportunità di accordare un trattamento fiscale di favore alla prima casa, sulla base di motivazioni di equità e di efficienza, è discussa in Bises e Scialà (2014). Per una disamina sull’evoluzione delle imposte immobiliari su un orizzonte più lungo si veda Pellegrino (2007).

⁹ Le imposte sulla casa sono imposte “che tutti amano odiare” secondo Rosengard (2012), poiché sono di importanza cruciale per il sistema tributario nel suo complesso anche se avversate dall’opinione pubblica; per questa ragione «countries can seldom live with the tax as initially designed, yet neither can they live without the tax at all» (op. cit. p. 2).

collettività (l'illuminazione pubblica, il decoro, la polizia locale), l'imposta non si discosta sostanzialmente dall'Ici e dall'Imu né in quanto a presupposto impositivo, né in quanto a modalità di calcolo della base imponibile¹⁰; rispetto ai regimi precedenti, è invece ridotta sia l'aliquota base sia l'entità delle detrazioni. In particolare, il passaggio dall'Imu alla Tasi si è caratterizzato per l'attribuzione agli enti del potere di decidere modalità e importo delle detrazioni e quindi di incidere sugli aspetti distributivi del prelievo¹¹.

Tab. 1 – Le imposte locali sulla casa: riepilogo per tipologia di abitazione

	<i>Abitazioni principali</i>								<i>Altre abitazioni</i>			
	<i>non di lusso</i>				<i>di lusso</i>				2011	2012	2013	2014
<i>Ici</i>									✓			
<i>Imu</i>		✓	✓ ⁽¹⁾			✓	✓	✓		✓	✓	✓
<i>Tasi</i>				✓				✓				✓ ⁽²⁾
<i>Tarsu/</i>	✓	✓			✓	✓			✓	✓		
<i>Tia</i>												
<i>Tares</i>			✓				✓				✓	
<i>Tari</i>				✓				✓				✓

Note: (1) L'imposta applicata nel 2013 è stata pari al 40 per cento dell'eventuale differenza fra l'importo dovuto in base all'aliquota deliberata dal Comune e quello calcolato sulla base dell'aliquota del 4 per mille. – (2) Per gli immobili locati una quota compresa fra il 10 e il 30 per cento dell'imposta grava sul conduttore.

La componente legata alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti urbani è associata all'utilizzo di un immobile e quindi grava anche sull'eventuale locatario. Nel 2012 i tributi destinati a finanziare il servizio di gestione dei rifiuti erano la Tarsu (Tassa per lo

¹⁰ Il riferimento al complesso dei servizi indivisibili dei Comuni farebbe pensare ad un'imposta tipo la *council tax* inglese, pagata per intero da chi occupa a qualsiasi titolo un immobile. Nel caso della Tasi l'eventuale conduttore paga solo una quota dell'imposta (variabile fra il 10 e il 30 per cento, a discrezione del singolo Comune).

¹¹ L'Imu prevedeva una detrazione base di 200 euro cui si aggiungeva (per gli anni 2012 e 2013) un'ulteriore detrazione di 50 euro per ogni figlio convivente con meno di 26 anni (fino a un massimo di 8 figli); i Comuni potevano incrementare l'importo della detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta.

smaltimento dei rifiuti solidi urbani) o in alternativa la Tia (tariffa di igiene ambientale); tali regimi sono stati sostituiti nel 2013 dalla Tares (Tassa sui rifiuti e servizi comunali), a cui è subentrata, dal 2014, la Tari (Tassa sui rifiuti). A dispetto dei cambiamenti semantici, la natura del prelievo non è significativamente mutata nel corso del triennio: la base imponibile continua ad essere calcolata prevalentemente con riferimento alla superficie dell'abitazione (e alla numerosità del nucleo familiare) e non coglie pienamente la dimensione del servizio reso, in mancanza di metodi puntuali di rilevazione della quantità dei rifiuti prodotti.

L'assetto della fiscalità immobiliare locale è reso ancora più complicato dalle disposizioni che stabiliscono che il gettito affluisca in parte ad altri livelli di governo, anch'esse ripetutamente modificate. Nel 2012, per la prima volta, è stata introdotta una riserva statale sulla componente relativa alla proprietà dell'abitazione; tale riserva è venuta meno nel 2013, contestualmente all'introduzione di una quota di compartecipazione statale alla componente relativa ai rifiuti; nel 2014, infine, anche quest'ultima forma di compartecipazione è stata abolita. È rimasta invece inalterata nel triennio la quota di prelievo sui rifiuti attribuita alle Province¹².

In sintesi, il quadro dei tributi locali sulle abitazioni si presenta estremamente articolato, per la compresenza di più tributi e per la commistione di prerogative fiscali di diversi livelli di governo. Il percorso normativo che ha scandito l'evoluzione nell'ultimo triennio è stato anch'esso particolarmente tortuoso. Inoltre, alcuni provvedimenti sono stati resi operativi con ritardo e i termini per l'adozione delle delibere comunali sono stati più volte rinviati: ciò ha acuito il clima di incertezza, come testimonia la frequenza dei picchi

¹² Nel 2012 metà dell'Imu prelevata sugli immobili diversi dall'abitazione principale (valutata ad aliquota base dello 0,76 per cento) era di competenza erariale; nel 2013 la compartecipazione statale al gettito dell'Imu è stata circoscritta ai soli immobili a uso produttivo, mentre si è stabilito che una quota della Tares (pari a 0,30 euro a metro quadrato) fosse attribuita all'erario. Alle Province è destinata un'addizionale del 5 per cento all'imposta sui rifiuti (Tarsu/Tia, Tares, Tari); l'adozione del sistema tariffario della Tia comporta inoltre che il prelievo sui rifiuti sia anche soggetto ad IVA.

nelle interrogazioni sui motori di ricerca e l'accentuarsi della quota di versamenti effettuati oltre lo scadere dei termini¹³. Come si argomenterà nei prossimi paragrafi, l'incertezza dell'impianto normativo nuoce alla visibilità e all'efficienza dell'imposta.

3.2 Profili redistributivi del passaggio dall'Imu alla Tasi

Il passaggio dall'Imu alla Tasi ha determinato una riduzione del prelievo connesso con la proprietà dell'abitazione principale, evidenziato sia dai dati di gettito (3,5 miliardi per la Tasi, contro 4 dell'Imu) sia dall'importo medio dei versamenti (circa 179 e 225 euro pro capite, rispettivamente)¹⁴.

Il confronto fra l'importo medio dell'Imu e quello della Tasi non evidenzia tuttavia “chi guadagna” e “chi perde” nel passaggio alla nuova imposta. Questo aspetto è legato soprattutto al diverso operare delle detrazioni: interamente determinate dal singolo Comune nel caso della Tasi, applicate in ragione di un importo base uniforme per tutti gli enti ai fini dell'Imu.

I profili distributivi del passaggio al nuovo sistema di prelievo per la prima casa possono essere esplorati con l'ausilio dei microdati dell'Indagine della Banca d'Italia sui bilanci delle famiglie italiane nel 2012, considerando il sottoinsieme delle famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza. Il nostro campione è composto da 5.500 famiglie residenti in 370 Comuni, per le quali sono disponibili

¹³ L'entità dello sgravio Imu sulla prima casa nel 2013 è stata definita a ridosso dei termini per il pagamento della seconda rata. Le statistiche rilevate dal motore di ricerca Google evidenziano diversi picchi di interrogazioni sul calcolo dell'imposta nel corso del 2013, particolarmente accentuati sul finire dell'anno (un confronto con l'Ici mostra tendenzialmente un unico picco, in corrispondenza del versamento del primo acconto); anche la quota dei versamenti dell'Imu 2013 effettuati nel corso del 2014 è stata particolarmente elevata (nel gennaio del 2014 è stata pagata una parte dell'eventuale differenza fra l'aliquota applicata da ciascun Comune e la misura base del 4 per mille).

¹⁴ Se si tiene conto del contestuale incremento della componente relativa al servizio di smaltimento dei rifiuti, si può stimare che il prelievo complessivo sull'abitazione principale non di lusso non sia sostanzialmente cambiato fra il 2012 e il 2014.

informazioni sull'Imu pagata nel 2012, su caratteristiche dell'abitazione e del nucleo familiare. Tali informazioni sono state utilizzate per simulare l'applicazione della Tasi nel 2014, sulla base delle aliquote e delle detrazioni effettivamente deliberate dagli enti; i risultati sono riepilogati nella tabella 2.

L'esercizio conferma che la Tasi è risultata meno onerosa dell'Imu (rispettivamente 223 e 262 euro): la differenza riflette soprattutto la riduzione dell'aliquota media (4,3 per mille dell'Imu contro 2,1 per della Tasi). Distinguendo per le caratteristiche del capofamiglia, definito come maggiore percettore di reddito, lo sgravio è superiore per le famiglie residenti nel Centro Italia (65 euro contro 39 della media nazionale), con un capofamiglia lavoratore autonomo (76 euro) o laureato (89 euro).

Tab. 2 – Confronto tra Imu 2012 e Tasi 2014: abitazione princip. non di lusso

<i>Caratteristiche capofam.</i>	<i>N.</i>	<i>Imu 2012 (euro)</i>	<i>Tasi 2014 (euro)</i>	<i>Tasi-Imu (euro)</i>
<i>Sesso</i>				
Uomo	3788	278	237	-42
donna	1739	230	196	-33
<i>Area</i>				
Nord	2372	292	235	-57
Centro	1316	348	283	-65
Sud e isole	1839	162	166	5
<i>Titolo di studio</i>				
<= licenza media inferiore	2756	205	187	-18
licenza media superiore	1969	279	230	-48
>= laurea	802	423	334	-89
<i>Condizione professionale</i>				
dipendente	2019	235	217	-18
autonomo	579	368	292	-76
cond. non professionale	2929	262	213	-49
<i>Quintile di rendita cat.</i>				
1	1174	11	57	47
2	1041	107	127	19
3	1151	214	203	-11
4	1060	349	294	-56
5	1101	769	523	-246

Quintile di reddito equiv.

1	1106	115	141	26
2	1105	211	192	-19
3	1106	253	212	-41
4	1105	310	247	-64
5	1105	482	359	-123
<i>Totale</i>	<i>5527</i>	<i>262</i>	<i>223</i>	<i>-39</i>

Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia e delibere degli enti; cfr. Nota metodologica per ulteriori dettagli.

L'aspetto più interessante da valutare è come l'entità dello sgravio d'imposta si modifichi al variare della capacità contributiva del soggetto passivo, che in questo caso è identificato con la famiglia. In particolare, la capacità contributiva può essere misurata sulla base delle possibilità di consumo di lungo periodo (ossia della ricchezza) o in alternativa sulla base dei guadagni correnti. Nel primo caso la scelta dovrebbe ricadere su una variabile rappresentativa del reddito permanente associato alla ricchezza immobiliare, quale potrebbe essere la rendita catastale (come si vedrà oltre nel testo, questa variabile presenta dei forti limiti come indicatore di capacità contributiva). Se il riferimento è invece alle potenzialità di spesa correnti, allora una variabile idonea potrebbe essere il reddito familiare equivalente¹⁵. La scelta dell'indicatore di capacità contributiva influenza la rappresentazione delle caratteristiche distributive dell'Imu e della Tasi. Se si ordinano le famiglie a seconda della rendita catastale le due imposte appaiono progressive, poiché l'aliquota media effettiva del prelievo risulta crescente per i

¹⁵ Il reddito familiare equivalente è uguale al rapporto tra il reddito nominale e un'appropriata scala di equivalenza, capace di rendere comparabili i livelli di reddito di famiglie con diverse strutture demografiche. I redditi nominali sono al netto delle imposte sui redditi e dei contributi sociali (e al lordo delle imposte immobiliari) e includono gli affitti imputati: l'esclusione di questi ultimi non altererebbe sostanzialmente i nostri risultati (per un'analisi degli effetti redistributivi dell'inclusione o meno degli affitti imputati nella nozione di reddito, si vedano Pellegrino S., Piacenza M., Turati G., 2012). In questo lavoro si è utilizzata la scala di equivalenza OCSE modificata, che assegna peso 1 al capofamiglia (inteso come maggiore percettore di reddito), peso 0,5 ad ogni componente con età maggiore di 14 anni e peso 0,3 agli individui con meno di 14 anni.

decili più elevati. Se le famiglie sono invece ordinate in base al reddito le imposte si configurano entrambe come regressive nel sottoinsieme dei proprietari dell'abitazione di residenza, seppur con un profilo molto più marcato per quanto riguarda la Tasi (figura 2); la regressività scomparirebbe ove si includessero anche le famiglie non proprietarie e si assegnasse loro un'imposta nulla.

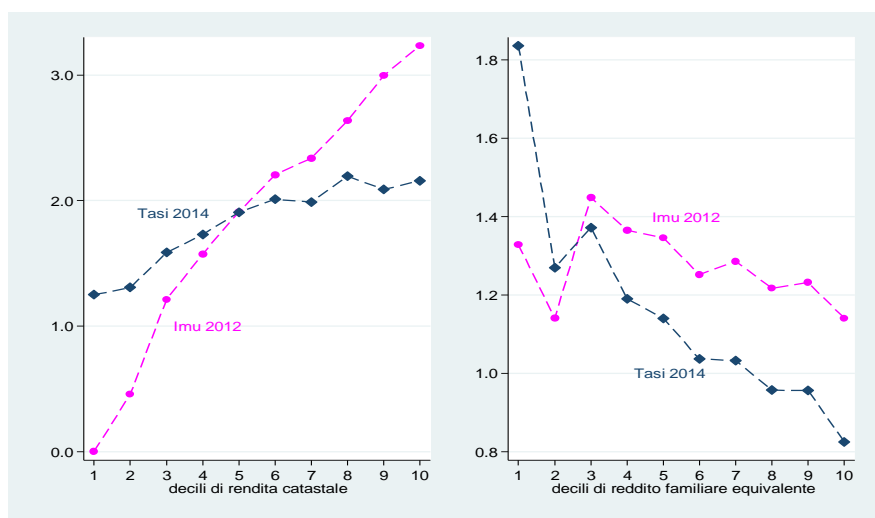
La transizione al nuovo regime di prelievo sulla prima casa, indipendentemente dall'indicatore di capacità contributiva utilizzato, appare più favorevole per i contribuenti più abbienti (lo sgravio d'imposta cresce a 246 euro per l'ultimo quintile in termini di rendita catastale, 123 in termini di reddito; tabella 2). L'analisi grafica mostra inequivocabilmente un attenuarsi della progressività (valutata rispetto alla rendita catastale) o un accentuarsi della regressività (valutata rispetto al reddito familiare) nel passaggio dall'Imu alla Tasi. L'andamento è confermato anche dagli indici di progressività globale, quale l'indice di Kakwani, che passa da -2,5 a -10,8¹⁶.

¹⁶ L'indice di Kakwani è un indicatore sintetico di progressività che confronta le caratteristiche della distribuzione dell'imposta con quelle del reddito lordo: quanto più la distribuzione dell'imposta è concentrata rispetto a quella del reddito tanto maggiore è la progressività. Un indice negativo contrassegna un'imposta regressiva (Lambert, 2001; Baldini e Toso, 2009). Per reddito lordo si intende il reddito familiare equivalente come definito nella nota precedente.

Fig. 2 – Incidenza dell'imposta immobiliare

a) Aliquota effettiva (millesimi)

b) Incidenza percentuale sul reddito familiare equivalente



Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia e delibere degli enti; cfr. Nota metodologica per ulteriori dettagli.

Questi effetti sono dovuti all'indebolimento dell'impatto redistributivo delle detrazioni. Nel regime dell'Imu queste ultime erano sostanzialmente applicate in ragione di un importo fisso, con un'eventuale maggiorazione per i figli conviventi con meno di 26 anni. Con la Tasi la determinazione delle detrazioni è stata interamente demandata agli enti: alcuni hanno modulato l'importo in funzione della rendita catastale, altri in funzione del reddito (o dell'Isee), altri ancora hanno adottato sistemi misti¹⁷.

Nel campione le detrazioni dall'Imu valevano in media 230 euro e abbatevano il prelievo di circa la metà (portando l'aliquota effettiva al 2,3 per mille, dal 4,3 dell'aliquota legale media). Le detrazioni relative alla Tasi sono state invece pari in media a circa 25 euro, con

¹⁷ Alcuni Comuni hanno anche applicato aliquote della Tasi crescenti in funzione della rendita catastale.

un impatto riduttivo del 10 per cento circa sull'imposta dovuta (l'aliquota effettiva è stata pari all'1,9 per mille, contro il 2,1 dell'aliquota legale media). Quasi un terzo dei Comuni ha usufruito della facoltà di superare il limite del 2,5 per mille previsto per l'aliquota sulla prima casa, applicando detrazioni più elevate (in media 67 euro, contro i circa 13 dei Comuni che hanno applicato aliquote inferiori o uguali al 2,5 per mille)¹⁸.

4. Efficienza ed equità: alcuni aspetti problematici

4.1 Visibilità ed efficienza del prelievo

Le imposte sulla casa sono considerate più visibili rispetto ad altre tipologie di prelievo, poiché richiedono un atto esplicito di pagamento che rende l'onere fiscale immediatamente evidente per il contribuente (a differenza di quanto avviene, ad esempio, per le imposte sui consumi o per le ritenute sui redditi). La visibilità rende l'imposta meno distortiva, poiché previene fenomeni di illusione fiscale e il rischio di comportamenti irrazionali (o comunque di reazioni eccessive) da parte dei contribuenti. Nel contesto della finanza decentrata, in cui l'imposta serve a coprire il costo dei servizi pubblici locali, la visibilità è un requisito indispensabile per l'efficienza dei comportamenti di bilancio degli enti¹⁹.

Il sistema di tributi locali sulla casa attualmente applicato in Italia non sembra, tuttavia, distinguersi per semplicità e trasparenza. Il quadro normativo è talmente complesso da non rendere facilmente

¹⁸ Un decreto della scorsa primavera ha consentito ai Comuni di superare, per il solo 2014, le aliquote massime della Tasi (per 8 millesimi) allo scopo di reperire risorse per il finanziamento delle detrazioni sulla prima casa.

¹⁹ Vi è un'ampia letteratura, risalente nel tempo, che ha affrontato il tema dell'illusione fiscale dovuta all'erronea percezione dell'onere effettivo delle imposte; si veda al riguardo Buchanan (1967), che ha ripreso e sviluppato l'analisi di Puviani (1903). La maggiore visibilità delle imposte immobiliari è accreditata da una serie di analisi empiriche recenti, fra cui si segnala in particolare lo studio di Cabral e Hoxby (2012).

decifrabile la natura del prelievo, l'ente impositore e i soggetti passivi, nonché l'entità stessa dell'imposta.

Le due componenti del prelievo, quella di natura patrimoniale e quella più direttamente collegabile ai servizi forniti dagli enti, non sono facilmente separabili: la Tasi, nonostante il richiamo ai servizi locali indivisibili, è un'imposta patrimoniale; la Tari, che dovrebbe rappresentare il prezzo per la gestione dei rifiuti urbani, è sostanzialmente commisurata alla superficie immobiliare e di fatto agisce anch'essa come un'imposta patrimoniale.

La commistione di prerogative fiscali fra più livelli di governo non rende immediatamente distinguibile per il contribuente quale sia il soggetto impositore: nell'indagine sulle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia nell'autunno del 2013, solo il 4 per cento degli intervistati ha dimostrato di essere consapevole che l'Imu sulla prima casa è interamente di competenza comunale²⁰. Anche i profili passivi dell'imposizione sono resi indeterminati dalla quota eventualmente a carico del locatario, in particolare per quanto riguarda la componente più direttamente di natura patrimoniale: ciò può indurre i proprietari a sottostimare il costo dei servizi pubblici locali, indebolendo la loro azione di controllo sugli amministratori locali²¹.

Infine, la combinazione fra più tributi e diverse scadenze fraziona il prelievo in una molteplicità di versamenti, talvolta di modesta entità.

²⁰ Agli intervistati è stata rivolta la seguente domanda: "Secondo lei quale quota dell'Imu sulla prima casa pagata nel 2012 è andata al suo Comune (il resto è stato percepito dallo Stato centrale)?" Circa il 64 per cento non ha saputo fornire una risposta, il 18 per cento giudicava l'imposta prevalentemente di competenza erariale, il 7 per cento reputava l'imposta equiripartita fra i due livelli di governo, un ulteriore 7 per cento la considerava di prevalente (ma non di esclusiva) competenza comunale. La domanda ha interessato 1.640 famiglie.

²¹ Alcuni studi dimostrano che la dimensione dei bilanci pubblici locali tende a crescere nelle giurisdizioni che presentano un'elevata frazione di residenti costituita da locatari (Oates, 2005). Un ulteriore elemento di inefficienza è rappresentato dal fatto che l'entità della traslazione del prelievo patrimoniale sui locatari sia deciso dai Comuni, con evidente rischio di azzardo morale: gli enti potrebbero avere incentivo a rendere massima l'entità della traslazione, in modo da ridurre la percezione dell'onere dell'imposta da parte dei proprietari (ad esempio, nei Comuni di grandi dimensioni, dove sono più frequenti i casi di residenti che sono anche proprietari di abitazioni ulteriori rispetto a quella principale).

Questo “sminuzzamento del tributo” può avere l’effetto di occultare o di rendere particolarmente difficoltoso per il contribuente ricostruire l’ammontare complessivo del prelievo²². Si consideri ad esempio il pagamento congiunto della Tasi e dell’Imu sulle abitazioni di lusso o sulle seconde case: per quanto le due imposte siano sostanzialmente equivalenti, poiché calcolate sulla stessa base imponibile, esse sono oggetto di versamenti separati (fino a quattro, a seconda dei termini di versamento scelti dall’ente).

La scarsa trasparenza e i frequenti cambiamenti nel sistema di imposte locali sulla casa generano una percezione errata della dimensione del prelievo (e della sua variazione attesa), con effetti imprevedibili sull’economia. Stando alle indagini campionarie sulle famiglie italiane, nell’autunno del 2012 il 78 per cento degli intervistati riteneva poco probabile l’idea di un’abolizione permanente dell’Imu sulla prima casa; nell’autunno del 2013 quasi il 70 per cento degli intervistati dichiarava di attendersi, a seguito dell’introduzione della Tasi e della Tari nel 2014, un inasprimento del prelievo sull’abitazione di residenza.

Se uno sgravio fiscale non è riconosciuto come tale o è erroneamente giudicato temporaneo, i comportamenti di consumo del contribuente potrebbero non modificarsi affatto o modificarsi in direzione opposta a quanto atteso. Inoltre, un assetto di finanza decentrata basato su un tributo del quale gli elettori hanno scarsa consapevolezza è poco efficiente, poiché indebolisce la responsabilità politica degli amministratori locali.

²² Secondo Puviani, fondatore della teoria dell’illusione finanziaria, lo “sminuzzamento dell’imposta” è uno degli espedienti con cui i governi intenzionalmente generano nei contribuenti una percezione erronea dell’onere dell’imposta. A tal fine, secondo l’autore, “basterà che una certa somma d’imposte, la quale pagata in una volta sola recherebbe dolore, sia divisa in un conveniente numero di quote distribuite nel tempo, perché essa non ecciti alcuna pressione e resistenza” (Puviani, 1903; p. 27).

4.2 Aspetti di equità

I tributi locali sulle abitazioni presentano alcuni aspetti problematici anche nella loro funzione di imposta patrimoniale. I principali nodi critici sono legati alla base imponibile e al sistema delle detrazioni.

La rendita catastale non è attualmente un buon indicatore di capacità contributiva. L'ultimo aggiornamento dei dati catastali risale al 1990 e il loro mancato adeguamento ha prodotto una divaricazione rispetto alla ricchezza immobiliare a favore soprattutto dei contribuenti più abbienti. Un caso tipico è quello degli immobili di nuova costruzione, tipicamente ubicati in periferia, cui sono associate valutazioni catastali spesso superiori agli immobili collocati in centro, nonostante il valore di mercato di questi ultimi sia presumibilmente superiore. Secondo le stime dell'Agenzia delle entrate, il valore di mercato del patrimonio abitativo è 2,22 volte superiore rispetto al valore imponibile ai fini delle imposte immobiliari nel caso delle abitazioni principali, con differenziazioni sul territorio e per caratteristiche socio-demografiche del proprietario²³.

Uno strumento spesso invocato per rendere meno sperequata la tassazione immobiliare è la revisione del catasto, prevista dalla legge delega sulla riforma del sistema fiscale. Abbiamo quindi utilizzato i microdati dell'indagine sui bilanci delle famiglie per simulare due possibili modalità di aggiornamento delle rendite catastali. Una prima ipotesi di aggiornamento delle rendite consente di tenere conto, all'interno di ciascun Comune, unicamente della zona (centrale, semicentrale, periferica) in cui è ubicato l'immobile e a tal fine utilizza i valori medi di mercato rilevati dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI). Una seconda ipotesi mira a cogliere anche aspetti ulteriori, quali le caratteristiche del singolo immobile o del contesto in cui è inserito, come richiesto anche dalla legge delega sulla revisione del sistema fiscale (legge 11 marzo 2014, n.23); per approssimare questo tipo di valutazione più fine e più vicina all'effettivo valore di mercato abbiamo utilizzato il valore

²³ Cfr. Agenzia del territorio (2015, pp. 95 e ss.).

dell'abitazione dichiarato nell'Indagine sulle famiglie italiane²⁴. Queste due ipotesi di rivalutazione della base imponibile (rispettivamente ipotesi B e ipotesi C) sono confrontate nella tabella 3 con l'applicazione della Tasi sulla rendita catastale (ipotesi A). Tutti e tre gli scenari prevedono l'applicazione di una detrazione fissa di 50 euro (in linea con il valore medio rilevato nel 2014) e di un'aliquota, diversificata per ciascun ente, tale da garantire l'invarianza di gettito rispetto alla Tasi 2014²⁵; il diverso profilo redistributivo dei tre scenari è pertanto riconducibile esclusivamente alle modifiche della base imponibile ed è interno ai singoli Comuni. Si noti anche che nelle ipotesi B e C la base imponibile è direttamente collegata alla superficie abitativa, a differenza del sistema basato sulla rendita catastale (che tiene conto della dimensione dell'abitazione solo indirettamente, attraverso il numero di vani e il classamento dell'immobile).

Il passaggio dalla rendita catastale (ipotesi A) al valore medio OMI (ipotesi B) non comporta una significativa variazione della regressività del prelievo (l'indice di Kakwani passa da -11,3 a -11,7)²⁶. L'incidenza sul primo quintile di reddito equivalente rimane pari a quasi il doppio di quella sull'ultimo quintile (1,58 per cento contro 0,87). La sostanziale invarianza in termini di regressività è dovuta soprattutto al fatto che le curve di concentrazione (rispetto al reddito equivalente) della rendita catastale e del valore OMI sono molto simili, e sono entrambe decisamente più equidistribuite dello stesso reddito equivalente. Diversamente, nel passaggio dalla rendita catastale (ipotesi A) al valore di mercato riportato nell'indagine

²⁴ Il valore dell'immobile, così come dichiarato dall'intervistato, è ovviamente esposto a elementi di soggettività. Nel nostro caso rappresenta una *proxy* (la migliore nei dati a disposizione) di quale potrebbe essere una valutazione puntuale dell'immobile, capace di cogliere meglio le peculiarità dell'abitazione di quanto non facciano i valori medi OMI: anche controllando per il reddito familiare, i dati mostrano che il valore di mercato dell'immobile è positivamente associato ad alcune caratteristiche oggettive dell'abitazione, quali la superficie, il numero di bagni, la presenza di riscaldamento autonomo e l'anno di costruzione.

²⁵ Tali aliquote oscillerebbero tra un valore minimo dello 0,3 per mille (ipotesi C) e un valore massimo del 4,5 per mille (ipotesi A).

²⁶ Nell'appendice A2 sono presenti le tabelle contenenti i più rilevanti indici redistributivi, oltre quello di Kakwani.

campionaria (ipotesi C), la regressività si riduce nettamente: decresce l'incidenza dell'imposta per i redditi bassi (1,44 per cento nel primo quintile), aumenta lievemente quella per i redditi alti (0,94 per cento nell'ultimo quintile) e la riduzione in valore assoluto dell'indice di Kakwani è pronunciata (l'indice passa a -7,6).

Tab. 3 – Formulazioni alternative della Tasi, a parità di gettito a livello comunale

	Base imponibile	Detrazione	Importo mediano	Imposta/Reddito Eq. (%)		Kakwani (x 100)
				1° quintile	5° quintile	
Imu 2012	rendita catastale	200+50*figli	180,0	1,23	1,18	-2,5
Tasi 2014	rendita catastale	variabile	168,4	1,58	0,88	-10,8
<i>Ridefinizione della base imponibile (a parità di detrazione)</i>						
Ipotesi A	rendita catastale	50	171,4	1,58	0,87	-11,3
Ipotesi B	valore omi	50	178,5	1,62	0,87	-11,7
Ipotesi C	valore shiw	50	169,7	1,44	0,94	-7,6
<i>Ridefinizione dell'importo della detrazione (a parità di base imponibile)</i>						
Ipotesi D	rendita catastale	150	158,6	1,45	0,92	-8,5
Ipotesi E	rendita catastale	250	139,7	1,37	0,97	-6,4
<i>Base imponibile: valore shiw. Detrazione massima (250 euro)</i>						
Ipotesi F	valore shiw	250	136,1	1,18	1,08	-1,1

Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti. In tutte le ipotesi, l'aliquota comunale è determinata in modo da garantire la parità di gettito per ogni singolo ente rispetto alla Tasi 2014. L'ipotesi A prevede l'applicazione, per ciascun Comune, di una detrazione fissa di 50 euro (in luogo del complesso sistema di regole adottato dai Comuni) e di un'aliquota che renda il gettito del tributo equivalente a quello del 2014; l'ipotesi B utilizza quale base imponibile della Tasi il valore ottenuto moltiplicando i metri quadrati dell'abitazione (riportati nell'indagine campionaria) per il valore medio di mercato stimato dall'OMI per ognuna delle tre zone di riferimento (centro, semi-periferia, periferia), anch'esse indicate per ciascun immobile presente nell'indagine; l'ipotesi C considera l'applicazione della Tasi sul valore dell'abitazione dichiarato nell'indagine campionaria; l'ipotesi D utilizza come base imponibile la rendita catastale (rivalutata e moltiplicata per 160) e prevede una detrazione fissa di 150 euro; l'ipotesi E utilizza come base imponibile la rendita catastale (rivalutata e moltiplicata per 160) e prevede una detrazione fissa di 250 euro; l'ipotesi F utilizza come base imponibile il valore dell'abitazione dichiarato nell'indagine campionaria (come nell'ipotesi C) e prevede una detrazione fissa di 250 euro (come nell'ipotesi E).

Questo primo esercizio mostra che è difficile ottenere una riduzione significativa della regressività dell'imposta (rispetto al reddito

equivalente) unicamente attraverso una variazione della base imponibile. Il passaggio dalla rendita catastale ai valori di riferimento OMI, data l'ampia eterogeneità che anche questi ultimi nascondono, non riduce il profilo di regressività dell'imposta. Una base imponibile definita tenendo conto di una valutazione più puntuale del valore di mercato degli immobili, che colga ad esempio lo stato di manutenzione dell'abitazione, le caratteristiche dell'edificio nonché del contesto urbano in cui l'immobile è inserito, può però correggere parte delle distorsioni derivanti dall'utilizzo della rendita catastale.

Un secondo strumento per accrescere l'equità dell'imposta è rappresentato dalla struttura e dall'incisività delle detrazioni. Abbiamo quindi simulato cosa accadrebbe qualora, a parità di base imponibile, si variasse l'entità della detrazione ampliandone l'importo prima a 150 euro (ipotesi D) e poi a 250 euro (detrazione in linea con quella mediana prevista dall'Imu nel 2012, ipotesi E); per isolare l'effetto della detrazione, la base imponibile è rappresentata dalla rendita catastale in tutti e tre gli scenari²⁷. Dal confronto tra le ipotesi A, D, E emerge che ad un aumento di 100 euro della detrazione fissa corrisponde una riduzione di circa 15 euro dell'imposta mediana e una riduzione dell'incidenza sul quintile più povero della popolazione di circa un decimo di punto percentuale. Rispetto al valore di -11,3 dell'ipotesi A, l'indice di progressività di Kakwani si riduce a -8,5 nell'ipotesi D e a -6,4 nell'ipotesi E.

Un terzo esercizio considera la modifica di entrambi gli elementi strutturali della Tasi, base imponibile e detrazione. Nell'ipotesi F si combina una scelta della base imponibile presumibilmente più vicina al reale valore di mercato dell'immobile con la massima detrazione fra quelle esaminate, ossia 250 euro.²⁸ In questa formulazione

²⁷ Naturalmente, all'aumentare della detrazione fissa la parità di gettito richiede un incremento delle aliquote, che oscillerebbero tra l'1,3 e il 5,8 per mille nell'ipotesi D, e tra l'1,8 e il 7,1 per mille nell'ipotesi E.

²⁸ Le tabelle 3 e 4 riportano i risultati di sei delle nove possibili combinazioni tra base imponibile (rendita catastale, valore OMI, valore dell'immobile tratto dalla SHIW) e detrazione (50, 150, 250 euro). L'appendice A2 riporta le simulazioni delle altre tre combinazioni: valore OMI con detrazione 150 o 250 euro (rispettivamente scenario G e H), valore SHIW con detrazione 150 (scenario I).

l'imposta si avvicina alla proporzionalità: l'incidenza sul primo quintile è di 1,18 punti percentuali, sull'ultimo è di 1,08; l'indice di Kakwani passa a -1,1.

Come ultimo esercizio abbiamo replicato le simulazioni sopra descritte imponendo l'invarianza di gettito non a livello comunale, ma a livello nazionale (tabella 4). In questo scenario l'intera struttura dell'imposta (aliquota e detrazioni) sarebbe centralizzata, coerentemente con una finalità esclusivamente redistributiva del prelievo. I risultati mostrano un aumento della progressività, soprattutto nelle ipotesi B, E ed F: in quest'ultima ipotesi l'indice di Kakwani diverrebbe positivo e pari a 4,7²⁹. L'esercizio dimostra che, qualora dovesse divenire prioritaria l'esigenza di rendere progressivo il prelievo, esso dovrebbe necessariamente perdere la sua connotazione locale ed essere applicato in ragione di un'aliquota e di un sistema di detrazioni uniformi fra enti. Questa configurazione dell'imposta determinerebbe un accrescimento del prelievo per gli enti del Nord ovest e soprattutto del Nord est, a fronte di una riduzione per le altre aree del paese; la variazione sarebbe particolarmente accentuata nelle ipotesi C e F, che incorporano una valutazione degli immobili il più possibile vicina a quella di mercato, e rispecchia la disomogenea distribuzione della ricchezza immobiliare sul territorio nazionale. Si noti comunque che l'esigenza di assicurare un'adeguata progressività del prelievo sulla ricchezza non è del tutto inconciliabile con una tassazione locale degli immobili: la progressività potrebbe essere realizzata con un sistema centralizzato di tassazione del patrimonio, che tenga conto di quanto prelevato localmente sulla componente immobiliare.

²⁹ Come termine di paragone, si consideri che l'indice di Kakwani per l'IRPEF 2013 era stimato pari a circa 19 (Bosi e Guerra, 2014).

Tab. 4 – Formulazioni alternative della Tasi, a parità di gettito a livello nazionale

	Base imponibile	Detrazione	Importo mediano	Imposta/Reddito Eq. (%)		Kakwani (x 100)
				1° quintile	5° quintile	
Imu 2012	rendita catastale	200+50*figli	180,0	1,23	1,18	-2,5
Tasi 2014	rendita catastale	variabile	168,4	1,58	0,88	-10,8
<i>Ridefinizione della base imponibile (a parità di detrazione)</i>						
Ipotesi A	rendita catastale	50	182,5	1,61	0,84	-12,6
Ipotesi B	valore omi	50	174,8	1,40	0,92	-8,3
Ipotesi C	valore shiw	50	173,0	1,32	0,97	-6,0
<i>Ridefinizione dell'importo della detrazione (a parità di base imponibile)</i>						
Ipotesi D	rendita catastale	150	164,2	1,34	0,93	-7,5
Ipotesi E	rendita catastale	250	137,6	1,18	0,99	-4,1
<i>Base imponibile: valore shiw. Detrazione massima (250 euro)</i>						
Ipotesi F	valore shiw	250	119,7	0,89	1,19	4,7

Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti. In tutte le ipotesi, l'aliquota è determinata in modo da garantire la parità di gettito a livello nazionale rispetto alla Tasi 2014. Per la descrizione delle ipotesi, si veda la nota alla tabella 3.

5. Sintesi e principali conclusioni

Il prelievo immobiliare può essere analizzato nel suo duplice ruolo di fonte privilegiata di finanziamento degli enti decentrati, coerentemente con le indicazioni della teoria economica e con l'esperienza della maggior parte delle economie avanzate, o di strumento utile a colpire il patrimonio familiare. L'una o l'altra prospettiva inducono a enfatizzare aspetti differenti: la visibilità dell'imposta, requisito indispensabile per un efficiente disegno della finanza decentrata, nel primo caso; l'equità del prelievo, realizzata attraverso meccanismi che assicurino un contributo maggiore da parte delle famiglie più abbienti, nel secondo caso.

Dopo avere tracciato un quadro delle imposte locali sulla casa in Italia, ne abbiamo ripercorso l'evoluzione dal 2011 ad oggi. Una simulazione realizzata con riferimento a un campione di circa 5.500 famiglie italiane evidenzia una sensibile riduzione della componente legata alla proprietà dell'abitazione fra il 2012 e il 2014; la

distribuzione degli sgravi è risultata tuttavia più favorevole per i proprietari con redditi più elevati.

Le imposte sulla casa sono potenzialmente molto efficaci nel responsabilizzare le scelte di bilancio degli amministratori locali, considerata l'elevata percentuale di famiglie proprietarie nel confronto internazionale³⁰. Tuttavia la complessità del quadro normativo non agevola la percezione da parte del contribuente né del soggetto impositore, né dell'effettivo onere fiscale: solo una percentuale trascurabile delle famiglie italiane intervistate ha interpretato correttamente il segno delle modifiche al prelievo sulla prima casa fra il 2012 e il 2014 e ha valutato lo sgravio come permanente. Sotto il profilo dell'equità, l'analisi dei dati micro ha evidenziato come con il passaggio alla Tasi si sia attenuato l'impatto redistributivo delle detrazioni sulla prima casa.

Affinché le imposte immobiliari siano un canale efficiente di finanziamento dei bilanci comunali, è importante che le scelte di tassazione degli amministratori locali siano rese visibili agli occhi dei contribuenti-elettori: ciò richiederebbe di rimuovere le sovrapposizioni fra più livelli di governo, la frammentazione su una pluralità di tributi, la moltiplicazione dei termini di versamento; renderebbe anche necessario recuperare la natura di corrispettivo del prelievo legato allo smaltimento dei rifiuti, accelerando l'adozione di sistemi tariffari basati su una misurazione puntuale dei rifiuti domestici.

Vi sono margini per migliorare anche gli aspetti distributivi. La riforma del catasto offre uno strumento per accrescere, a parità di gettito, l'equità del prelievo sull'abitazione di residenza. Adeguare la base imponibile ai valori di mercato è del resto coerente con la logica del beneficio, poiché le quotazioni immobiliari riflettono la qualità e la quantità dei servizi pubblici locali (decoro urbano, trasporti pubblici, sicurezza). Per rendere più progressivo il prelievo si potrebbe anche intervenire sulle detrazioni, ripristinando l'applicazione di una misura base uniforme sul territorio nazionale.

³⁰ La percentuale di famiglie proprietarie dell'abitazione principale in Italia nel 2013 era pari al 73 per cento, quasi 7 punti in più rispetto alla media dell'area dell'euro (in base ai dati disponibili sul sito dell'Eurostat).

Anche questa misura si concilierebbe con il ruolo di tributo locale dell'imposta sulla prima casa, poiché ne accrescerebbe la visibilità facilitando i confronti fra giurisdizioni.

Appendice

A.1 Dati e selezione del campione

Le analisi e le simulazioni descritte nel testo si basano sulle seguenti fonti di dati:

Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2012 (IBF 2012; Banca d'Italia, 2014). Oltre alle variabili socio-demografiche, da questa indagine abbiamo estratto le informazioni relative all'abitazione in cui dimora la famiglia: il comune di residenza, la superficie in metri quadri, il valore stimato dell'immobile e l'importo versato nel 2012 per l'Imu sull'abitazione principale. I pesi campionari sono stati riponderati per tenere conto dell'informazione legata al gettito totale dell'Imu 2012 e della Tasi 2014 sull'abitazione principale (rispettivamente pari a circa 4 e 3,4 miliardi), secondo la procedura descritta in Pacifico (2014) e Creedy (2003).

Delibere comunali. Abbiamo incrociato le informazioni presenti in IBF 2012 con le aliquote Imu per il 2012 e con le delibere Tasi per il 2014. Per quei Comuni che non hanno pubblicato il regolamento relativo alla Tasi entro il 18 settembre del 2014, abbiamo attribuito un'aliquota fissa all'1 per mille e assenza di detrazioni. Dall'incrocio tra Comune di residenza, numero di figli conviventi sotto i 26 anni, importo e aliquote dell'Imu 2012, abbiamo ricostruito la rendita catastale dell'abitazione principale di ciascuna famiglia. Con la rendita catastale è possibile calcolare l'importo della Tasi 2014, nonché simulare l'importo di imposte alternative che abbiano la rendita catastale quale base imponibile.

Valori di mercato dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI). Abbiamo incrociato le informazioni descritte nei punti precedenti con i valori medi stimati dei prezzi al metro quadro per Comune e

per ubicazione dell'abitazione (centro, semicentro, periferia)³¹. Questo ci consente di simulare un'imposta immobiliare con una base imponibile (ottenuta moltiplicando la superficie dell'abitazione per la quotazione OMI oppure tenendo conto della valutazione della stessa famiglia) verosimilmente più vicina al valore di mercato di quanto non sia la base imponibile calcolata a partire dalla rendita catastale.

Utilizzando le informazioni appena descritte, abbiamo calcolato l'importo della Tasi 2014 sull'abitazione principale per una famiglia i residente nel capoluogo di provincia c , nel seguente modo:

$$\text{Tasi}_{i,c} = t_c(168 * R_{i,c}) - d_c(R_{i,c}, X_{i,c}),$$

dove 168 rappresenta il coefficiente moltiplicativo (pari a 160 per un immobile residenziale) rivalutato del 5 per cento, $t_c(.)$ indica la scala delle aliquote, eventualmente diversificata a seconda della rendita catastale dell'immobile, e $d_c(.)$ indica il sistema di detrazioni, che può dipendere dalla stessa rendita catastale e/o da altre caratteristiche socio-demografiche della famiglia (tra cui il reddito o la presenza di figli residenti nella stessa abitazione dei genitori).

La rendita catastale $R_{i,c}$ è ottenuta in modo diverso a seconda che la famiglia abbia pagato l'Imu sull'abitazione principale nel 2012 oppure no. Nel primo caso la rendita è calcolata a partire dall'importo dell'Imu, dalla struttura familiare nel 2012 (in particolare il numero di figli con età inferiore a 26 anni) e dall'aliquota deliberata dal Comune. Nel secondo caso si è ipotizzato che la famiglia proprietaria dell'abitazione che non ha pagato l'Imu avesse un debito d'imposta inferiore alla detrazione cui aveva diritto: la rendita è stata convenzionalmente posta all'80 per cento del valore di *break-even*, ossia della rendita catastale massima che determina l'incapienza della famiglia stessa.

A.2 Tabelle supplementari

Tab. A2.1 – Indici redistributivi della Tasi 2014 e delle sue formulazioni alternative. Parità di gettito a livello comunale.

³¹ Il metodo di aggregazione è descritto in Cannari e Faiella (2008).

Incici (x 100)	Tasi 2014	A	B	C	D	E	F
Indice di Kakwani (K)	-10,8	-11,3	-11,7	-7,6	-8,5	-6,4	-1,1
Incidenza (t)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Effetto riordinamento (D)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
$RS = K * t / (1-t) - D$	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Gini pre-Tasi	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6
Gini post-Tasi	28,7	28,7	28,7	28,7	28,7	28,6	28,6
Concentrazione Tasi	17,8	17,3	16,8	20,9	20,1	22,2	27,5
Concentrazione post-Tasi	28,7	28,7	28,7	28,6	28,7	28,6	28,6

Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti. In tutte le ipotesi, l'aliquota è determinata in modo da garantire la parità di gettito a livello comunale rispetto alla Tasi 2014. Per la descrizione delle ipotesi, si veda la nota alla tabella 3.

Tab. A2.2 – Indici redistributivi della Tasi 2014 e delle sue formulazioni alternative. Parità di gettito a livello nazionale.

Incici (x 100)	Tasi 2014	A	B	C	D	E	F
Indice di Kakwani (K)	-10,8	-12,6	-8,3	-6,0	-7,5	-4,1	4,7
Incidenza (t)	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1	1,1
Effetto riordinamento (D)	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
$RS = K * t / (1-t) - D$	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	-0,1	0,0
Gini pre-Tasi	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6	28,6
Gini post-Tasi	28,7	28,7	28,7	28,6	28,7	28,6	28,5
Concentrazione Tasi	17,8	15,9	20,3	22,6	21,0	24,5	33,3
Concentrazione post-Tasi	28,7	28,7	28,7	28,6	28,6	28,6	28,5

Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti. In tutte le ipotesi, l'aliquota è determinata in modo da garantire la parità di gettito a livello nazionale rispetto alla Tasi 2014. Per la descrizione delle ipotesi, si veda la nota alla tabella 3.

Tab. A2.3 – Formulazioni alternative della Tasi, a parità di gettito a livello comunale

	Base imponibile	Detrazione	Importo mediano	Imposta/Reddito Eq. (%)		Kakwani (x 100)
				1° quintile	5° quintile	
Imu 2012	rendita catastale	200+50*figli	180,0	1,23	1,18	-2,5
Tasi 2014	rendita catastale	variabile	168,4	1,58	0,88	-10,8
Ipotesi G	valore omi	150	170,9	1,49	0,92	-8,9
Ipotesi H	valore omi	250	160,5	1,39	0,97	-6,5
Ipotesi I	valore shiw	150	156,8	1,28	1,02	-3,9

Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti. In tutte le ipotesi, l'aliquota è determinata in modo da garantire la parità di gettito a livello nazionale rispetto alla Tasi 2014. L'ipotesi G utilizza quale base imponibile della Tasi il valore ottenuto moltiplicando i metri quadrati dell'abitazione (riportati nell'indagine campionaria) per il valore medio di mercato stimato dall'OMI per ognuna delle tre zone di riferimento (centro, semi-periferia, periferia) e prevede una detrazione di 150 euro; ipotesi H utilizza la stessa base imponibile dell'ipotesi ma considera una detrazione di 250 euro; l'ipotesi I utilizza come base imponibile il valore dell'abitazione dichiarato nell'indagine campionaria e considera una detrazione di 150 euro.

Tab. A2.4 – Formulazioni alternative della Tasi, a parità di gettito a livello nazionale

	Base imponibile	Detrazione	Importo mediante	Imposta/Reddito Eq. (%)		Kakwani (x 100)
				1° quintile	5° quintile	
Imu 2012	rendita catastale	200+50*figli	180,0	1,2	1,2	-2,5
Tasi 2014	rendita catastale	variabile	168,4	1,6	0,9	-10,8
Ipotesi G	valore omi	150	152,9	1,1	1,0	-2,4
Ipotesi H	valore omi	250	124,4	1,0	1,1	1,7
Ipotesi I	valore shiw	150	149,7	1,0	1,1	0,4

Note: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti. In tutte le ipotesi, l'aliquota è determinata in modo da garantire la parità di gettito a livello nazionale rispetto alla Tasi 2014. Per la descrizione delle ipotesi, si veda la nota alla tabella A2.3.

Bibliografia

- Agenzia delle entrate (2015). *Gli immobili in Italia*. Testo disponibile al sito: <http://www.agenziaentrate.gov.it>
- Baldini, M., Toso, S. (2009). *Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche* Bologna: Il Mulino.
- Banca d'Italia (2008). *Household Wealth in Italy*. Papers presented at the Conference held in Perugia, 16-17 October 2007.
- Banca d'Italia (2013a). *Relazione annuale*.
- Banca d'Italia (2013b). La ricchezza delle famiglie italiane. *Supplemento al Bollettino Statistico* No 65.
- Banca d'Italia (2014). I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012. *Supplemento al Bollettino Statistico* No 5.
- Bises, B., Scialà. (2014). The Taxation of the Owner-Occupied House in Italy: 1974-2014. *Public Finance Research Paper* No 7.
- Bosi, P., Guerra M.C. (2014). *I tributi nell'economia italiana*. Bologna: Il Mulino.
- Buchanan, J. (1967). *Public Finance in Democratic Process; Fiscal Institutions and the Individual Choice*. Chapel Hill: University of North Carolina Press.
- Cabral, M., Hoxby C. (2012). The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts, *NBER Working Paper* No 18514.
- Cannari L., Faiella I. (2008). House prices and housing wealth in Italy. In: *Household Wealth in Italy*, Banca d'Italia.
- Commissione europea (2014). *Taxation Trends in the European Union*.
- Creedy J. (2003). Survey Reweighting for Tax Microsimulation Modelling. *New Zealand Treasury Working Paper Series* No 18.
- Fischel, W.A. (2001). *The Homevoter Hypothesis*. Cambridge, Massachussets: Harvard University Press.
- Kakwani, N. C. (1977). Measurement of Tax Progressivity: An International Comparison. *Economic Journal*, 87: 71-80.
DOI: 10.2307/2231833
- Lambert, P. J. (2001). *The distribution and redistribution of income*. Manchester: Manchester University Press.
- Liberati, P. (2011). Which Tax or Which Tax for What?: Tax Assignment in the Theory of Fiscal Federalism, *Public Finance Review*, 39(3): 365-392
DOI: 10.1177/1091142110381637
- Mirrlees, J. (2011). *Tax by design: The Mirrlees review*. Oxford: Oxford University Press.
- Musgrave, R. (1959). *The Theory of Public Finance: A Study of Public Economics*. New York: McGraw- Hill.
- Musgrave, R. (1983). Who should Tax, Where and What? In: McLure C.E., a cura di, *Tax Assignment in Federal Countries*. Canberra: Australian National University Press.
- Norregaard, J. (2013). Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges. *IMF Working Paper* No.129.
- Oates, W.E. (1969). The Effects of Property Taxes and Local Public Spending on Property Values: an Empirical Study of Tax Capitalization and the Tiebout Hypothesis. *Journal of Political Economy*, 77: 957-971.
DOI: 10.1086/259584
- Oates, W. E. (2005). Property Taxation and Local Public Spending: the Renter Effect. *Journal of Urban economics*, 57: 419-431.

DOI: 10.1016/j.jue.2004.12.006

OECD (2014). *World Economic Outlook*.

Pacifico D. (2014). Sreweight: a Stata Command to Reweight Survey data to External Totals. *Stata Journal*, 14(1): 4-21.

Pellegrino S. (2007). L'Ici: una valutazione ad un decennio dalla sua introduzione, *Economia Pubblica*, 5-6: 143-170.

Pellegrino S., Piacenza M., Turati G. (2012). Assessing the Distributional Effects of Housing Taxation in Italy: a Microsimulation Approach, *CESifo Economic Studies*, vol. 58(3): 495-524.

Piketty T. (2014). *Capital in the Twenty-first Century*. Harvard: Harvard University Press.

Puviani, A. (1903). *Teoria dell'illusione finanziaria* ed. 1973, F. Volpi, a cura di, Milano: Isedi.

Rosengard, J. K. (2012). The Tax Everyone Loves to Hate: Principles of Property Tax Reform. *Harvard Kennedy School Working Paper* No 10.