

LOCAL TAX: le ipotesi a confronto

A cura di

Alessandro Petretto

Patrizia Lattarulo

STUDI E APPROFONDIMENTI



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

Abstract

Il progressivo aumento della pressione fiscale a scala locale avvenuto negli ultimi anni, la necessità di stabili risorse da parte degli enti, spinge oggi ad un ripensamento generale delle modalità di finanziamento dei comuni. In questo lavoro si discute dell'introduzione della Local Tax in Italia, e si presentano diverse ipotesi di possibile articolazione. Nella prima parte si richiamano gli principi teorici alla base di una imposta rivolta al finanziamento dei servizi offerti dai comuni e si conferma la validità di una imposta sul patrimonio immobiliare; nella seconda si presentano i risvolti in termini di equità delle ipotesi di riforma della attuale imposta sul patrimonio verso la Local Tax; nella terza si confrontano le proposte di Local Tax oggi in discussione evidenziando gli impatti sulla pressione fiscale e sugli equilibri di bilancio degli enti locali. Si confrontano le ipotesi di imposta municipale secondaria (IMU S); di Local Tax "minimale"; di Local Tax caratterizzata da una parziale o completa esenzione dell'abitazione principale. La prima ipotesi comporta un effetto limitato anche rispetto all'obiettivo della semplificazione, per i bassi importi coinvolti e per il ridotto numero dei comuni interessati. Non pare, dunque, adeguata al finanziamento della Local Tax. La seconda, che risponde al principio dell'armonizzazione verticale, modifica la base imponibile della fiscalità dei comuni e comporta una riforma strutturale dell'attuale assetto. Per questo motivo, date le attuali difficoltà di bilancio degli enti, questa ipotesi risulta più complessa. Favorisce, inoltre, i comuni industriali e interni, *dalla insufficiente voce politica*, a svantaggio delle aree urbane. La terza ipotesi è quella attualmente più accreditata e privilegia obiettivi di equità; nel lavoro si analizzano gli effetti delle due possibili alternative di esenzione parziale o totale dell'abitazione principale e si discutono modalità di finanziamento della manovra. Il finanziamento dell'esenzione dell'abitazione principale attraverso trasferimenti erariali è ovviamente la via più semplice e immediata, ma riduce gli spazi di autonomia tributaria, e quindi di responsabilizzazione finanziaria dei governi locali. Il finanziamento dell'esenzione dell'abitazione principale attraverso l'aumento dell'imposta patrimoniale sulle altre abitazioni ha un impatto contenuto in termini di pressione fiscale e di entrate comunali, dal momento che i due importi si compensano largamente. Nello stesso tempo, però, anche l'impatto distributivo è molto incerto. Dal punto di vista distributivo, si sottolinea nel lavoro l'efficacia del sistema di detrazioni costanti e l'importanza, se pur in prospettiva, della riforma del catasto.

RICONOSCIMENTI

Lo studio è stato curato da Alessandro Petretto (Università degli Studi di Firenze) e Patrizia Lattarulo (IRPET), nello specifico i capitoli sono così attribuiti:

- capitolo 1: Alessandro Petretto,
- capitolo 2: Chiara Agnoletti, Chiara Bocci e Claudia Ferretti,
- capitolo 3: Claudia Ferretti e Patrizia Lattarulo.

Editing a cura di Elena Zangheri.

Lo studio presentato fa parte di una collana a diffusione digitale e può essere scaricato dal sito Internet:
<http://www.irpet.it>

© IRPET ottobre 2015 – ISBN 978-88-6517-068-7

Indice

PREMESSA	5
1.	
VERSO L'ISTITUZIONE DELLA LOCAL TAX IN ITALIA: RIFLESSIONI GENERALI	7
1.1 Tassazione locale, spesa pubblica locale ed economia urbana	7
1.2 I caratteri di un'ottima imposta locale: una sintesi della teoria di <i>public finance</i>	8
1.3 IUC, IMU S E Local Tax	12
2.	
FISCALITÀ IMMOBILIARE ED EQUITÀ: LA REVISIONE DEL CATASTO E IL SISTEMA DELLE DETRAZIONI	17
2.1 La revisione del catasto e l'incremento della rendita patrimoniale nelle nostre città	17
2.2 I comportamenti dei Comuni italiani in merito alle detrazioni della TASI	22
2.3 Il peso dell'abitazione sulle famiglie e l'esenzione dei mutui	25
2.4 Considerazioni generali	27
3.	
LA LOCAL TAX: QUALI SPAZI DI MANOVRA?	29
3.1 Le imposte sul patrimonio immobiliare: nuove entrate per i Comuni?	29
3.2 L'imposta municipale secondaria (IMU S): aggregare le imposte minori serve a semplificare?	30
3.3 La Local Tax "minimale": il principio della separazione della base imponibile	31
3.4 Local Tax: un'IMU per tutti ma più equa o l'esenzione dell'abitazione principale?	35

2.

FISCALITÀ IMMOBILIARE ED EQUITÀ: LA REVISIONE DEL CATASTO E IL SISTEMA DELLE DETRAZIONI

La tassazione immobiliare è stata negli ultimi anni al centro del dibattito politico del paese. Dal 2009, infatti, si sono susseguiti numerosi e importanti interventi legislativi: la legge delega sul federalismo fiscale, l'emanazione del DL 23/2011 che ha istituito l'IMU, la LS 2013 con la quale è stata ridefinita l'attribuzione ai Comuni e allo Stato del gettito IMU, fino alla più recente LS 2014 che ha istituito un nuovo tributo, la IUC. In parallelo, l'attività normativa si è occupata anche del problema determinato dall'iniquità dell'attuale sistema catastale, agendo prima sulla base imponibile IMU attraverso l'applicazione alle rendite di coefficienti moltiplicativi uniformi e successivamente con l'approvazione della "Delega fiscale" che prevede, tra l'altro, la riforma del catasto nel tentativo di assicurare maggiore equità nella determinazione delle basi imponibili.

Al di là dei cambiamenti intervenuti nel tempo sul sistema di prelievo immobiliare, ci si interroga circa le implicazioni che potrebbero scaturire a seguito di due interventi: la riforma del catasto, da un lato, che come anticipato andrebbe a rivalutare le rendite catastali in modo da avvicinarle al valore di mercato degli immobili e le scelte in merito al sistema di detrazioni sull'abitazione principale, dall'altro. In particolare, in relazione a questo secondo punto, si metteranno a confronto gli effetti prodotti da detrazioni definite con criteri differenziati.

2.1

La revisione del catasto e l'incremento della rendita patrimoniale nelle nostre città

La revisione del catasto – che in molti paesi europei, dove l'imposta patrimoniale ha più antica tradizione ha una periodicità regolare (ad esempio, è prevista una frequenza quinquennale nel Regno Unito) – è attesa da molto tempo, sia in ambito tecnico che politico. Da più parti è stata denunciata l'iniquità del prelievo sul patrimonio immobiliare (tra diverse aree territoriali, tra diverse zone delle aree urbane, tra diverse tipologie di immobili soprattutto residenziali), legata a una base imponibile datata⁴. Infatti, se la rendita catastale costituisce la base imponibile per la determinazione delle imposte che riguardano la proprietà immobiliare, ne consegue che un sistema fiscale equo dovrebbe prelevare una quota proporzionale all'effettivo valore di quel bene. Le novità introdotte dal Ddl recante la cosiddetta "Delega fiscale", riguardano molti aspetti⁵ tra cui la necessità di attribuire a ciascuna unità immobiliare tanto il valore patrimoniale quanto la rendita catastale. In prospettiva, si prevede che cambi inoltre il modo in cui dovrà essere misurata la consistenza di un immobile ovvero non più in vani catastali ma in metri quadri di superficie.

La riforma del catasto rappresenta, quindi, nel nostro paese un progetto assai ambizioso e che potrà realizzarsi solo in tempi molto lunghi. In attesa di una precisa ricognizione su ciascuna unità immobiliare, ciò che si propone in questa sede è di procedere ad una prima fase di applicazione in cui la nuova rendita catastale viene calcolata esclusivamente a partire dai dati dell'Os-

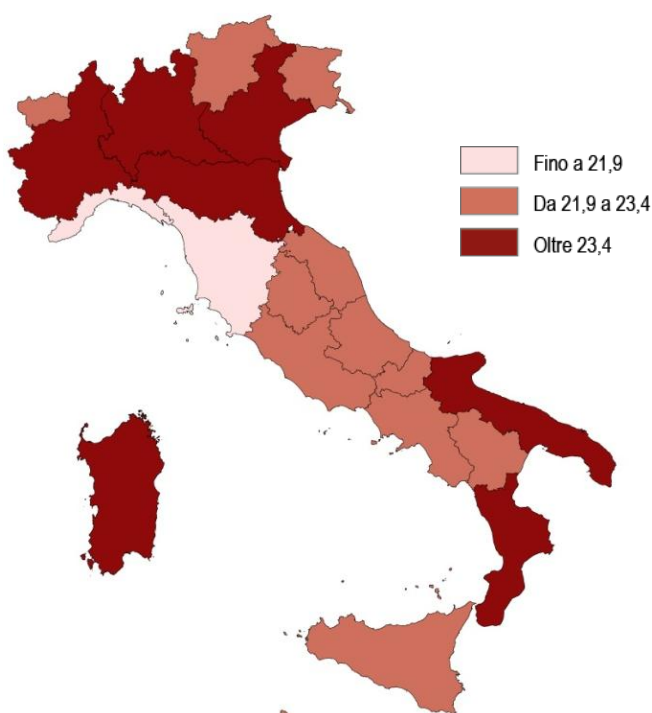
⁴ Bocci C., Iommi S., Marinari D. (2012), "IMU più equa con i valori di mercato", *Lavoce.info*, novembre; Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2014), "Effetto nuovo catasto per le tasse sulla casa", *Lavoce.info*, marzo.

⁵ Viene rilanciata l'idea del decentramento catastale comunale e viene indicata la necessità di individuare ambiti territoriali di riferimento per la valutazione del mercato immobiliare.

servatorio Immobiliare dell’Agenzia del Territorio (OMI)⁶. In questo esercizio prendiamo a riferimento questa ipotesi per valutare gli effetti teorici della possibile riforma.

La rendita catastale verrebbe, dunque, definita a partire dai redditi da locazione medi (fonte OMI), tenendo conto della localizzazione e delle caratteristiche edilizie dei beni per destinazione catastale e ambito territoriale. Il valore così ottenuto verrà moltiplicato per la superficie dell’immobile e a questo poi verranno applicate una serie di riduzioni che si riferiscono alle spese sostenute per la manutenzione straordinaria, l’assicurazione e i costi di amministrazione. In definitiva, a parità di numero di vani l’adozione dei nuovi criteri di definizione della rendita andrebbero, potenzialmente, a penalizzare quelle abitazioni con una dimensione media più elevata. Guardando a livello regionale (Fig. 2.1), i vani mediamente più ampi caratterizzano le abitazioni delle regioni settentrionali e una parte di quelle meridionali.

Figura 2.1
SUPERFICIE MEDIA DEI VANI NELLE REGIONI ITALIANE. 2011



Fonte: ISTAT, Censimento 2011

Proponiamo un confronto tra la rendita catastale attuale e quella futura (Tab. 2.2) per alcune città italiane e per diverse tipologie di abitazione assumendo come base un’abitazione tipo (categoria catastale A2)⁷.

⁶ Pur nella consapevolezza che questa ipotesi costituisce una semplificazione rispetto a quanto indicato dal Ddl, l’avvio di questa prima fase consentirebbe un rapido adeguamento delle rendite e garantirebbe una maggiore equità rispetto alla situazione attuale, almeno tra le diverse zone individuate da OMI.

⁷ La rendita attuale viene determinata a partire dalle tariffe d’estimo e si ottiene dal prodotto tra queste e il numero di vani catastali. La rendita futura, invece, è stata misurata moltiplicando i canoni di locazione medi al metro quadro forniti da OMI e la superficie.

Tabella 2.2
CONFRONTO TRA RENDITA ATTUALE E FUTURA

	Rendita attuale	Rendita futura	Rapporto		Rendita attuale	Rendita futura	Rapporto
<i>Abitazione principale in città (5 vani, 90 mq)</i>				<i>Casa in affitto a studenti (3 vani, 50 mq)</i>			
Torino	1.134	4.594	4	Padova	612	1.987	3
Milano	1.085	5.244	5	Bologna	712	2.818	4
Firenze	744	5.413	7	Pisa	487	2.522	5
Roma	1.188	6.968	6	Bari	502	1.839	4
Napoli	701	3.223	5				
<i>Abitazione principale in periferia (5 vani, 90 mq)</i>				<i>Casa vacanze (4 vani, 70 mq)</i>			
Alessandria (AL)	508	1.593	3	Cortina d'Ampezzo (BL)	1.229	9.374	8
Gallarate (VA)	523	2.764	5	Campo nell'Elba (LI)	820	5.924	7
Tivoli (RM)	813	1.656	2	San Vincenzo (LI)	624	4.82	8
Ercolano (NA)	324	2.328	7	San Gimignano (SI)	444	3.669	8
Sesto Fiorentino (FI)	555	4.982	9	Capri (NA)	1.273	7.983	6
				Santa Teresa di Gallura (OT)	492	4.435	9

Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio

L'applicazione dei criteri prospettati per la determinazione della rendita comporta un aumento potenziale significativo e generalizzato della base imponibile delle imposte immobiliari, a testimonianza della distanza tra le tariffe d'estimo e i valori di mercato. Nelle grandi città il rapporto tra le due rendite varia in un intervallo compreso tra 4 e 7, mentre in periferia c'è una maggiore eterogeneità che riflette una più ampia differenziazione delle caratteristiche degli immobili. L'effetto rivalutazione proprio dei principali centri urbani si ripercuote anche sulle aree limitrofe e sulle prime periferie di più antica urbanizzazione. Con riferimento alle seconde case, quelle che presumibilmente subiranno la rivalutazione più alta non saranno tanto quelle localizzate in città a forte presenza universitaria quanto quelle in località a prevalente vocazione turistica.

È evidente che la riforma non potrà determinare un aumento proporzionale alla rivalutazione delle rendite del carico fiscale, poiché da più parti viene ribadito l'obiettivo dell'invarianza di gettito. Pertanto la revisione della base imponibile determinerà necessariamente una riduzione delle aliquote attualmente vigenti, che dovrà garantire un gettito complessivamente costante. Tuttavia se da un lato le entrate provenienti dalla tassazione immobiliare non dovranno subire aumenti, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterà necessariamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione.

2.1.1 *Il nodo dell'invarianza di gettito*

Tra gli aspetti cruciali legati alla riforma del catasto c'è, come già accennato, il tema dell'invarianza di gettito che potrebbe trovare una declinazione a livello nazionale o locale. Occorre precisare che le due ipotesi generino implicazioni diverse: ad esempio, l'invarianza di gettito declinata a livello locale potrebbe minare, almeno in parte, uno degli obiettivi della revisione. In questo caso, infatti, la nuova base imponibile permetterebbe di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti di uno stesso comune ma il vincolo imposto dall'invarianza di gettito di fatto non consente di risolvere le disuguaglianze tra i diversi territori.

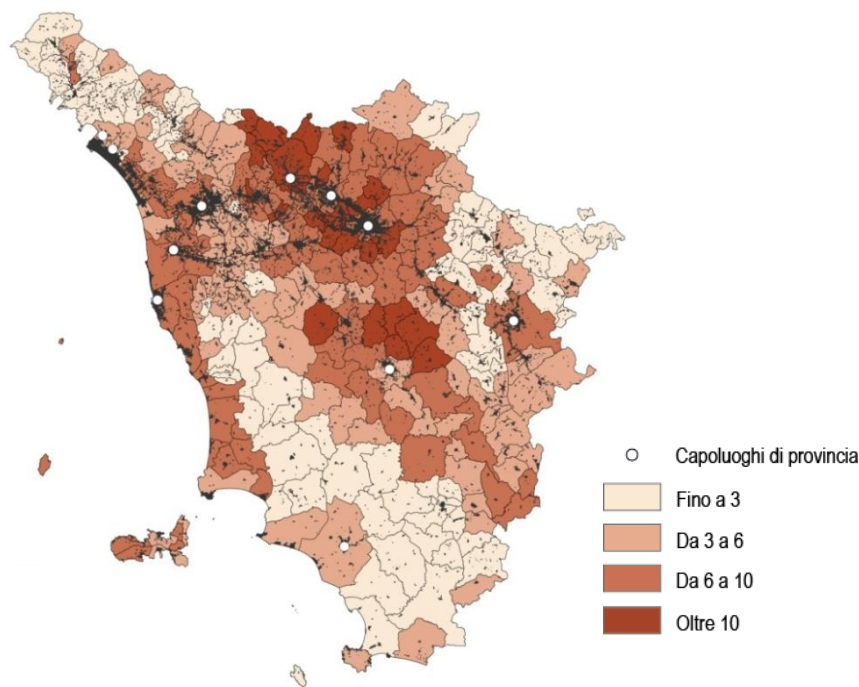
La rendita così ottenuta è stata decurtata delle spese per manutenzione straordinaria, assicurazione, costi di amministrazione e adeguamenti tecnici che mediamente oscillano tra il 47 e il 52%; ai fini dell'esercizio proposto tali costi sono stati ipotizzati pari al 52%.

Al contrario, se l'invarianza di gettito viene declinata a livello nazionale i Comuni riscontreranno una variazione di gettito, positiva o negativa, rispetto allo situazione attuale. Con quali implicazioni?

A questo proposito, si propone per la Toscana una simulazione degli effetti che in prospettiva potrebbe generare la riforma del catasto sulla tassazione per l'abitazione principale (TASI), nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale. Per il calcolo della base imponibile attuale si utilizzano i dati del catasto edilizio urbano, mentre per la determinazione della rendita post-riforma si fa riferimento ai prezzi per la locazioni raccolti nella banca dati OMI⁸.

Anche nel caso della Toscana, coerentemente a quanto rilevato su scala nazionale, la differenza tra la situazione attuale e quella futura post-riforma è mediamente molto elevata. In particolare, il rapporto tra le due rendite evidenzia che le aree che presumibilmente potrebbero subire gli aumenti più consistenti sono quelle turistiche della costa, dell'area metropolitana di Firenze-Prato-Pistoia e del Chianti senese. Questa evidenza porta a concludere che le rendite catastali attualmente vigenti risulterebbero particolarmente distanti dal valore di mercato nelle aree a forte pressione residenziale generata sia dalla popolazione residente che da quella non stabile. Per contro, le aree in cui questi valori sono più vicini tra loro sono quelle marginali della Lunigiana e Garfagnana, della Toscana interna e meridionale e delle aree appenniniche, escluse quelle a maggiore vocazione turistica.

Figura 2.3
RAPPORTO TRA RENDITA CATASTALE ATTUALE E FUTURA. TOSCANA



Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Catasto Edilizia Urbano

⁸ Per una descrizione più dettagliata dei metodi di calcolo della rendita post riforma, si rimanda a <http://www.lavoce.info/archives/18130/nuovo-catasto-tasse-sulla-casa-rendite/>

Per valutare gli effetti della rendita calcolata secondo i nuovi criteri in termini di gettito, proponiamo una stima della TASI ad aliquota standard dell'0,1%. Per imporre l'invarianza di gettito a livello nazionale, si determina⁹ il rapporto tra le basi imponibili italiane pre e post-riforma (pari a 5,84) e si utilizza questo coefficiente per riproporzionare l'aliquota standard. La nuova aliquota (pari a 0,017%) ci consente di determinare il gettito TASI standard post-riforma per i Comuni toscani, nell'ipotesi di invarianza di gettito nazionale.

Tabella 2.4
GETTITO TASI STANDARD PRE, POST-RIFORMA E CON INVARIANZA DI GETTITO A LIVELLO NAZIONALE. COMUNI TOSCANI
Media per abitazione principale e classe demografica

	Pre-riforma (aliquota 0,1%)	Post-riforma con invarianza di gettito (aliquota 0,017%)	Differenza pre – post-riforma con invarianza di gettito
Fino a 1.000 abitanti	69	50	-19
Da 1.001 a 2.000 ab.	75	62	-13
Da 2.001 a 3.000 ab.	89	84	-5
Da 3.001 a 5.000 ab.	90	73	-18
Da 5.001 a 10.000 ab.	97	100	4
Da 10.001 a 20.000 ab.	103	120	17
Da 20.001 a 60.000 ab.	109	142	33
Da 60.001 a 100.000 ab.	114	134	20
Oltre 100.000 ab.	131	178	46
TOTALE	110	133	23

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agenzia del Territorio

I risultati, evidenziano come la riforma potrà determinare per i Comuni toscani, un incremento di 23 euro per abitazione principale della TASI, ovvero del 21% del gettito. Guardando alle classi demografiche, appare evidente come teoricamente i nuovi criteri andranno a penalizzare, coerentemente a quanto rilevato in relazione al rapporto tra la rendita pre e post-riforma, i contribuenti delle città più grandi, a ulteriore testimonianza del fatto che il valore reale delle abitazioni nei centri urbani sembrerebbe lontano da quello catastale. In questi Comuni, quindi, il gettito incassato a seguito della riforma sarà presumibilmente più elevato rispetto a quello attuale. Al contrario, nei centri più piccoli, dove le basi imponibili pre e post-riforma sono meno distanti tra loro, si osserverà una riduzione del prelievo fiscale.

Tabella 2.5
GETTITO TASI STANDARD PRE E POST-RIFORMA, ABITAZIONI PRINCIPALI. COMUNI TOSCANI
Media per quintile di differenza di gettito

Classe	Variazione post e pre-riforma (euro per abitazione)	Variazione post e pre-riforma (%)
1° quintile	-56	-67
2° quintile	-27	-37
3° quintile	-3	-4
4° quintile	21	+22
5° quintile	69	+74
Variazione media	23	+21

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agenzia del Territorio

⁹ Utilizzando i dati pubblicati dall'Agenzia delle entrate nel volume *Gli immobili in Italia 2015* e la banca dati OMI e seguendo gli stessi criteri del caso toscano.

L'analisi per quintile di differenza di gettito rende conto della distribuzione delle variazioni a seguito dell'adozione dei nuovi criteri per definire la base imponibile. In particolare, il 40% dei Comuni toscani, cioè quelli del primo e del secondo quintile, sarà interessato da una riduzione significativa della TASI rispettivamente del 67% e del 37%, che corrisponde ad una contrazione del prelievo per abitazione principale di 56 e di 27 euro. Un ulteriore 40% dei Comuni, ovvero quelli che ricadono nel quarto e quinto quintile, saranno, al contrario, colpiti da un aumento consistente del gettito medio; in questo caso ogni abitazione principale pagherà fino a 69 euro in più rispetto alla situazione attuale, con un incremento del 74% del gettito complessivo. Solo nel restante 20% dei Comuni toscani il gettito TASI resterà sostanzialmente immutato.

Occorre osservare, in ultima analisi, che se il vincolo di invarianza di gettito fosse posto a livello comunale, anziché nazionale, si perderebbe questa redistribuzione dei carichi fiscali tra i Comuni e di conseguenza rimarrebbero inalterate le disparità tra i territori.

2.2

I comportamenti dei Comuni italiani in merito alle detrazioni della TASI

Il tema relativo alle detrazioni sulla TASI merita un approfondimento sia perché rappresenta un nodo centrale per gli enti e i cittadini (in termini di entrate e di politiche locali per i primi, di pressione fiscale per i secondi) sia perché può essere utilizzato come ulteriore strumento a garanzia di una maggiore equità del prelievo fiscale.

Per il 2014 (Legge 68/2014) il governo centrale ha concesso ai Comuni ulteriori margini di manovra attraverso l'allentamento dei vincoli sulle aliquote massime per un ammontare complessivo dello 0,8 per mille. Le eventuali maggiorazioni di aliquota devono essere destinate esclusivamente a detrazioni a favore delle famiglie e dei ceti più deboli e non possono comportare alcun aumento della pressione fiscale complessiva¹⁰. Pertanto, a differenza di quanto accadeva con l'IMU, per la TASI ogni Comune può individuare in piena autonomia sia i destinatari delle agevolazioni che i criteri con cui assegnarle. La casistica dei criteri adottabili per definire il sistema di detrazioni è abbastanza ampia e prevede:

- *detrazione in somma fissa*, quando a tutte le unità immobiliari viene concesso un identico sconto d'imposta;
- *detrazione legata alla rendita catastale*, quando si applicano agevolazioni variabili in base alla rendita catastale della casa in modo che a rendite basse corrispondono detrazioni più alte;
- *detrazione legata al reddito del proprietario*, quando si prevedono sconti solo se il possessore dell'immobile ha un reddito inferiore a un certo livello;
- *aliquota a scaglioni*, quando a livelli diversi di rendita catastale può corrispondere, anziché una detrazione, una diversa aliquota TASI;
- *detrazione legata alle caratteristiche del proprietario*, quando si condizionano le detrazioni a particolari requisiti del proprietario: età anagrafica, percentuale di handicap o valore ISEE sotto una certa soglia;
- *agevolazioni per i figli*, quando si applica un extra sulla detrazione base in corrispondenza del numero di figli convivente e sotto una certa età;

¹⁰Dopo la chiusura del termine per le delibere, poco meno di 900 Comuni hanno eliminato la TASI sulla prima casa, circa 4.800 applicano la TASI sulle abitazioni principali con aliquota fissa e senza sconti e quasi 2.350 hanno previsto detrazioni o agevolazioni di qualche tipo.

- *agevolazioni legate a più requisiti*, quando si collegano detrazioni o aliquote differenziate a un mix di condizioni diverse.

Guardando ai capoluoghi di regione e alle opzioni perseguite in termini di detrazioni, il criterio più frequentemente adottato è quello che prevede agevolazioni legate alla rendita catastale, ovvero inversamente proporzionali alla base imponibile dell'imposta. A questa opzione spesso si affianca l'ulteriore detrazione legata ai figli.

Tabella 2.6
SISTEMI DI DETRAZIONI TASI SULL'ABITAZIONE PRINCIPALE APPLICATE DAI CAPOLUOGHI DI REGIONI. 2014

	Detrazione in somma fissa	Detrazione legata alla rendita catastale	Detrazione legata al reddito del proprietario	Aliquota a scaglioni	Detrazione legata alle caratteristiche del proprietario	Maggiorazioni per i figli	Agevolazioni legate a più requisiti
Torino		X				X	
Aosta					X		
Milano		X				X	
Bolzano*							
Trento	X						
Venezia		X				X	
Trieste							
Genova							X
Bologna		X					
Firenze		X				X	
Perugia		X				X	
Ancona		X				X	
Roma		X					
L'Aquila**							
Campobasso**							
Napoli		X					
Bari			X				
Potenza		X				X	
Catanzaro**							
Palermo		X				X	
Cagliari							X

* A partire dall'anno 2014, è dovuta l'imposta municipale sugli immobili IMI e non trovano più applicazione le norme nazionali che disciplinano l'IMU e la TASI.

** Non previste.

Fonte: nostre elaborazioni su dati MEF

2.2.1 *Due sistemi di detrazione a confronto in relazione alla proposta di riunificazione di IMU e TASI*
Tra gli obiettivi dichiarati dall'attuale governo in tema di fiscalità immobiliare c'è quello di perseguire una maggiore semplificazione attraverso l'istituzione di una nuova imposta che andrà a sostituire TASI e IMU. Tra le proposte più recenti, infatti, c'è quella di introdurre una "Local Tax" che graverà sulla stessa base imponibile della IUC, ma che prevede probabilmente un'aliquota standard sull'abitazione principale del 3,3 per mille. Per quanto riguarda le detrazioni sulle prime case, l'ipotesi più plausibile presuppone il ripristino della detrazione standard già prevista per l'IMU (200 euro più 50 euro per ciascun figlio convivente) che però potrebbe essere accompagnata da altre forme di sgravio affidate ai Comuni e basate comunque sull'indicatore ISEE.

Nonostante quella appena prospettata sia l'ipotesi più probabile, sembra opportuno approfondire il tema delle detrazioni, mettendo a confronto criteri alternativi. La prima ipotesi si pone in coerenza con quanto applicato sull'abitazione principale con l'IMU poiché stabilisce una de-

trazione costante, mentre la seconda risulta teoricamente più vicina a quanto delineato con la TASI, poiché prevede un sistema di detrazioni che varia territorialmente. A tal proposito sono stati stimati gli esiti che derivano da un sistema di riduzione di 200 euro per tutti¹¹, confrontandoli con quelli relativi ad uno scenario che prevede una quota costante di gettito esentato e pertanto detrazioni commisurate al valore della base imponibile. In entrambi i casi si fa riferimento ad un gettito sull'abitazione principale calcolato all'aliquota del 3,3 per mille.

Per poter confrontare i due scenari è stato necessario stimare la base imponibile a livello regionale, ottenuta dai dati OMI sul valore del patrimonio immobiliare. Questa informazione ha consentito di quantificare il gettito standard della "Local Tax", prevedendo le due ipotesi di agevolazione. Con il primo sistema, come già specificato, si mantiene fissa la detrazione mentre varia su base comunale la proporzione delle agevolazioni rispetto al gettito complessivo. Nell'altra ipotesi, al contrario, si mantiene fissa la quota di gettito esentato (59%) e congruamente, le detrazioni risultano territorialmente differenziate.

Tabella 2.7
CONFRONTO TRA DETRAZIONE MEDIA COSTANTE E DETRAZIONE PROPORZIONALE ALLA BASE IMPONIBILE

	Base imponibile media	Hp 1: detrazione costante		Hp 2: detrazione variabile	
		Detrazione media	Decurtazione del gettito (%)	Detrazione media	Decurtazione del gettito (%)
Piemonte	92.111	200	58,3	202	59,0
Valle d'Aosta	127.382	200	41,7	283	59,0
Liguria	122.569	200	45,5	259	59,0
Lombardia	82.033	200	64,1	184	59,0
Trentino Alto Adige	102.310	200	54,8	215	59,0
Veneto	87.820	200	59,0	200	59,0
Friuli-Venezia Giulia	88.293	200	63,2	187	59,0
Emilia-Romagna	96.330	200	56,1	210	59,0
Toscana	101.144	200	53,9	219	59,0
Umbria	78.940	200	65,0	181	59,0
Marche	72.168	200	70,8	167	59,0
Lazio	128.382	200	42,2	279	59,0
Abruzzo	79.481	200	66,2	178	59,0
Molise	69.193	200	72,4	163	59,0
Campania	88.484	200	59,2	199	59,0
Puglia	77.832	200	67,7	174	59,0
Basilicata	53.170	200	82,3	143	59,0
Calabria	56.224	200	70,7	167	59,0
Sicilia	65.821	200	73,2	161	59,0
Sardegna	71.311	200	74,7	158	59,0
ITALIA	89.050	200	59,0	200	59,0

Fonte: nostre elaborazioni su dati Agenzia del Territorio, ISTAT

Il primo risultato suggerisce come una detrazione costante, in conseguenza delle differenze legate alla base imponibile (di valore più elevato al centro-nord) produca una platea di esenti (o più precisamente una decurtazione del gettito) assai diversificata, in particolare più ampia al sud. Con questi importi presi a riferimento è completamente esente dal pagamento dell'imposta il 28% delle famiglie. Questo primo criterio, guardando al principio del beneficio appare soddisfacente poiché correla la tassazione immobiliare alla presenza di servizi offerti al cittadino. Si aggiunga che a seguito dell'attuazione della riforma del catasto, che come già ampiamente sottolineato in precedenza commisurerà più efficacemente il valore della base imponibile a quello di

¹¹ La stima relativa alla prima ipotesi di detrazioni, non contempla l'ulteriore sgravio per i figli poiché irrilevante ai fini del confronto circa gli effetti territoriali dei due criteri.

mercato e quindi (seppur indirettamente) alla dotazione di servizi, il principio del *tax-benefit* risulterà ancora più soddisfatto. Per contro, essendo la platea di esenti significativamente differenziata a livello regionale, questo criterio potrebbe sollevare una questione di equità territoriale.

La definizione, invece, di detrazioni differenziate in relazione alla base imponibile rappresenta certamente un criterio più equo da un punto di vista territoriale ma più iniquo nella prospettiva di una forma di tassazione commisurata al principio della controprestazione. Infatti questa seconda ipotesi, pur garantendo una platea di esenzioni equamente distribuita sul territorio nazionale, avvantaggia con detrazioni più elevate rispetto all'altra ipotesi i proprietari di abitazioni di maggior valore e quindi presumibilmente localizzate in contesti a maggiore offerta di servizi.

2.3

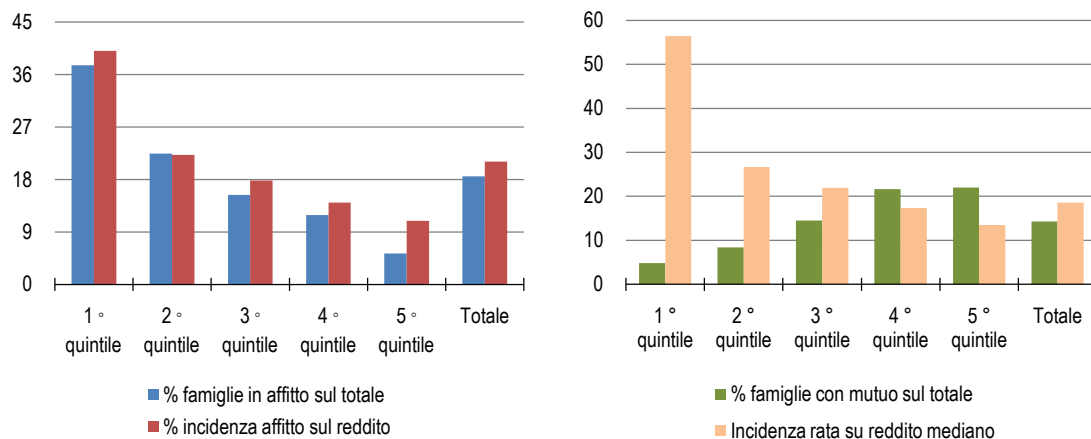
Il peso dell'abitazione sulle famiglie e l'esenzione dei mutui

Alcuni aspetti attualmente in discussione riguardano il modo in cui tener conto dell'onere dell'abitazione sui redditi dei contribuenti, ai fini dell'imposta. Questo tema riguarda due aspetti: da un lato l'eventuale esenzione o meno degli inquilini dal pagamento della LT, dall'altro l'eventuale detrazione del costo del mutuo. Dal primo punto di vista sarebbe perfettamente giustificato indicare anche l'inquilino quale soggetto passivo di imposta, come avviene nella maggioranza degli altri paesi europei, in una logica di Service Tax. Da questo punto di vista sarebbe corretto porre l'imposta a carico di colui che usufruisce appunto dei servizi locali: il proprietario, a seguito del maggior valore acquisito dall'immobile; l'inquilino per il godimento dei servizi. Questo è per altro il sistema attualmente vigente.

Merita, però, richiamare la particolare configurazione del mercato degli affitti nel nostro paese. Questo è oggi molto sottodimensionato e squilibrato rispetto a quanto avviene in altri paesi e a quanto giustificabile economicamente. Il 18% delle famiglie in Italia vive in affitto con una maggiore concentrazione tra le fasce più deboli, sia della frequenza del fenomeno (il 37% delle famiglie appartenenti al primo quintile di reddito, contro il 5% dell'ultimo) che del peso sul bilancio familiare (l'8% del primo decile contro l'1% dell'ultimo per le sole famiglie in affitto). L'introduzione dell'imposta patrimoniale ha un effetto di correzione di questa distorsione, spingendo ad un uso produttivo della proprietà.

La detraibilità del costo del mutuo trova giustificazione nell'obiettivo di un alleggerimento generale del peso fiscale sul patrimonio e in questo contesto è una modalità tra le più indicate. Inoltre, verrebbe così corretto l'onere a favore di coloro per i quali il diritto di proprietà non è ancora completamente maturato. Beneficerebbe di questa misura, qualora venisse adottata, il 14% delle famiglie in Italia. Ovviamente le famiglie che sostengono un mutuo sono più concentrate tra le fasce di reddito alte, ma il peso sui bilanci familiari, quindi l'effetto della detraibilità, è maggiore tra le fasce deboli. Per queste ultime l'incidenza del mutuo sul bilancio familiare è particolarmente elevata.

Grafico 2.8
L'ONERE DELL'ABITAZIONE SULLE FAMIGLIE IN ITALIA E IL COSTO DELL'AFFITTO E DEL MUTUO SUI BILANCI FAMILIARI. ITALIA 2013
(REDDITI 2012)
Valori % per quintile di reddito disponibile



Fonte: nostre elaborazioni su dati EUSILC 2013 (redditi 2012) - Italia

Il ricorso al mutuo, più del suo peso sui bilanci familiari, presenta, inoltre, una forte disparità territoriale tra nord e sud del paese.

Tabella 2.9
FAMIGLIE CON MUTUO E FAMIGLIE IN AFFITTO PER REGIONE

Regione	% famiglie con mutuo sul totale	Incidenza rata su reddito medio	% famiglie in affitto sul totale
Piemonte	11,90	16,6	24,5
Valle d'Aosta	22,19	13,4	25,0
Lombardia	19,28	17,4	18,8
Bozen-Bolzano	14,17	22,5	16,4
Trento	17,24	18,9	24,2
Veneto	18,78	18,0	14,7
Friuli-Venezia Giulia	19,63	17,1	16,3
Liguria	11,22	17,5	25,4
Emilia-Romagna	16,30	17,7	20,7
Toscana	15,52	18,5	18,1
Umbria	17,29	17,1	18,8
Marche	14,53	17,8	16,6
Lazio	15,92	20,9	20,0
Abruzzo	14,91	17,6	11,2
Molise	7,47	15,4	13,5
Campania	5,72	20,1	27,0
Puglia	10,82	19,6	12,4
Basilicata	5,27	18,9	13,0
Calabria	5,37	17,3	15,1
Sicilia	9,64	21,1	13,1
Sardegna	17,26	19,5	10,5
TOTALE	14,26	18,4	18,5

Fonte: nostre elaborazioni su dati ISTAT

2.4

Considerazioni generali

Il contributo guarda alle implicazioni che deriveranno dall'introduzione di alcune innovazioni nel campo della fiscalità immobiliare assumendo in particolare la prospettiva dell'equità. Le modifiche analizzate riguardano tanto la riforma del catasto che andrà a riallineare le rendite catastali con il valore di mercato, quanto le opzioni perseguibili in materia di detrazioni. Dal profilo dell'equità, la riforma del catasto sembra andare indubbiamente verso quella direzione anche se resta aperta la questione dell'invarianza di gettito e quindi della distribuzione territoriale dei nuovi carichi fiscali che in alcuni casi potrebbero essere di entità consistente. Guardando al sistema di detrazioni, il confronto tra i due modelli delineati evidenzia implicazioni di natura diversa. Sempre in riferimento alla nozione di equità fiscale, le preferenze sembrano accordarsi verso il sistema adottato fino all'entrata in vigore della TASI che prevede detrazioni costanti, in particolare nella prospettiva delineata dalla riforma del catasto di maggiore correlazione tra rendita catastale e valore di mercato degli immobili e quindi tra base imponibile e dotazione di servizi. Il sistema così delineato soddisfa il principio della controprestazione che è riconosciuto come uno dei principi fondanti della tassazione locale. Invece, l'eventuale detrazione della rata del mutuo soddisfa la necessità di alleggerire la pressione sulle famiglie del costo dell'abitazione.