

LA FINANZA PUBBLICA IN TOSCANA

RAPPORTO 2012 - 2013



REGIONE
TOSCANA



IRPET

RICONOSCIMENTI

Il rapporto di ricerca è stato coordinato da Patrizia Lattarulo – all'interno dell'Area Territorio, istituzioni e finanza pubblica – che ha curato l'impostazione del lavoro e la revisione finale.

I capitoli sono da attribuirsi come segue:

- Premessa: Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 1: Giuseppe Ferraina (Anci Toscana) e Patrizia Lattarulo, con la collaborazione statistica di Chiara Bocci;
- Capitolo 2: Chiara Bocci e Patrizia Lattarulo (il § 2.1 è stato curato da Sabrina Iommi mentre Chiara Agnoletti e Claudia Ferretti hanno curato il § 2.4);
- Capitolo 3: Leonardo Ghezzi, Letizia Ravagli, Stefano Rosignoli e Nicola Sciclone;
- Capitolo 4: Enrico Conti;
- Capitolo 5: Paolo Chiades e Vanni Mengotto (Banca d'Italia, sede di Venezia);
- Capitolo 6: Agnese Casolaro e Alessandro Panaro (SRM-Studi e Ricerche per il Mezzogiorno);
- Capitolo 7: Giuseppe Gori e Patrizia Lattarulo;
- Capitolo 8: Alessandro Canzoneri.

Editing a cura di Elena Zangheri.

Un particolare ringraziamento va ad Anci Toscana, Banca d'Italia e SRM Centro studi e ricerche per il Mezzogiorno per l'importante contributo al Rapporto. Si ringrazia, inoltre, Ance Toscana, per le informazioni rese disponibili.

ISBN 978-88-6517-047-2

© IRPET, Firenze - 2013

INDICE

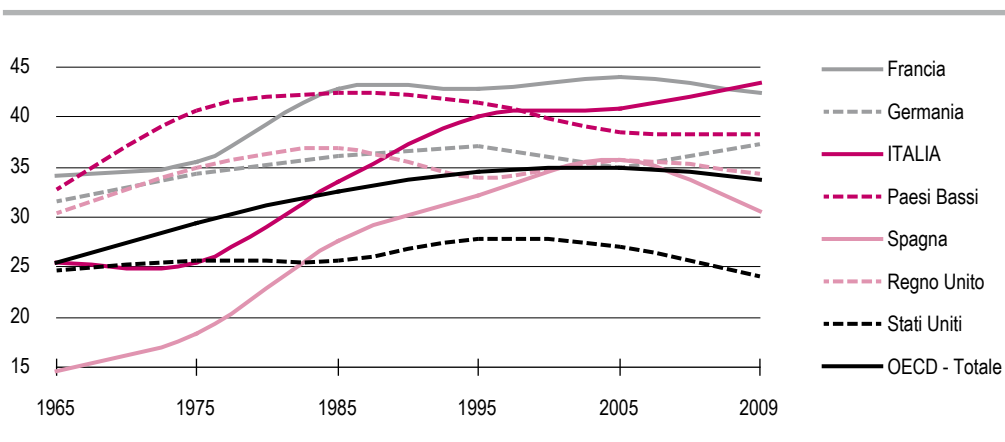
PRESENTAZIONE di <i>Vittorio Bugli</i>	5
INTRODUZIONE	7
1.	
GLI EFFETTI DELLE MANOVRE FINANZIARIE SUI COMUNI TOSCANI	11
1.1 Premessa	11
1.2 Il contributo al risanamento della finanza pubblica	11
1.3 Gli effetti del Patto di Stabilità Interno	14
1.4 L'ausilio finanziario del Patto di Stabilità Territoriale	18
1.5 Minori trasferimenti dallo Stato e maggiore pressione fiscale in ambito locale	21
1.6 I comportamenti fiscali	25
1.7 I Comuni di fronte ai vincoli di bilancio: riduzione dei costi, minori servizi o maggiore pressione fiscale?	32
2.	
IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE	35
2.1 La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale	36
2.2 Il gettito IMU in Toscana	44
2.3 Il carico fiscale sul patrimonio immobiliare: quali funzioni e quali obiettivi tra controprestazione, risanamento e redistribuzione?	54
2.4 L'archivio catastale per la stima del <i>fiscal gap</i>	62
3.	
VERSO UNA STIMA DEL TAX GAP: UNA PRELIMINARE APPLICAZIONE PER LA TOSCANA	65
3.1 Premessa	65
3.2 Una breve rassegna della letteratura	66
3.3 <i>Tax gap</i> dell'IRPEF	67
3.4 <i>Tax gap</i> dell'IRAP	73
3.5 Conclusioni	77
4.	
IL SERVIZIO IDRICO E DI IGIENE URBANA TRA QUADRO REGOLATORIO E ASSETTI INDUSTRIALI	79
4.1 Il quadro normativo sui servizi pubblici locali all'indomani della sentenza 199/2012 della Corte Costituzionale: un ritorno alle origini?	79
4.2 Il servizio idrico integrato: normativa di settore, governance regolatoria, assetti industriali	83
4.3 Il servizio di igiene urbana: normativa di settore, governance regolatoria e assetti industriali	91

5.	GLI INVESTIMENTI NEI COMUNI TOSCANI TRA PATTO DI STABILITÀ INTERNO E CARENZA DI RISORSE FINANZIARIE	97
5.1	Premessa	97
5.2	L'andamento degli investimenti in Toscana	98
5.3	Confronto tra Comuni esenti e soggetti al Patto di stabilità interno	101
5.4	Le fonti di finanziamento	104
5.5	Conclusioni	106
6.	IL FINANZIAMENTO DEGLI INVESTIMENTI DEGLI ENTI LOCALI E TERRITORIALI IN TOSCANA: GLI STRUMENTI ED IL LORO UTILIZZO	107
6.1	Premessa	107
6.2	Lo sviluppo dell'indebitamento degli Enti Locali e territoriali	107
6.3	Il mercato dei mutui per gli investimenti: soggetti finanziatori e settori interessati	109
6.4	Il ricorso agli altri strumenti finanziari	112
6.5	Alcune considerazioni conclusive	118
7.	OPERE PUBBLICHE: L'EFFETTO DELLA CRISI SULLA SCARSITÀ DI RISORSE E SULL'EFFICIENZA DEL MERCATO	121
7.1	Premessa	121
7.2	Le aggiudicazioni toscane negli anni di crisi, un quadro generalizzato di contrazione e di frammentazione degli interventi in nuove costruzioni	123
7.3	Efficienza del mercato	129
7.4	Le imprese aggiudicatarie, aumenta la quota di risorse che restano sul territorio regionale	150
7.5	Considerazioni di sintesi: l'urgenza limita i risparmi di costo derivanti dalla crisi	155
	<i>Appendice: Le aggiudicazioni toscane nel contesto nazionale</i>	156
8.	FORME DI PARTENARIATO PUBBLICO PRIVATO (PPP): IL <i>PROJECT FINANCE</i> ED IL NUOVO <i>PROJECT BOND</i> . LE POSSIBILI RISORSE PER LA TOSCANA	159
8.1	Premessa	159
8.2	Il <i>Project Finance</i> nella sua conformazione pura	160
8.3	Il <i>Project Finance</i> nel Partenariato Pubblico Privato (PPP)	162
8.4	Anticipo di cassa ed elusione del Patto di stabilità attraverso il <i>Project Finance</i> . Vantaggi e costi per l'amministrazione pubblica	163
8.5	Il mercato europeo del PPP: vincoli di bilancio pubblico e risorse private di fronte alla crisi	166
8.6	La ricerca di risorse private in Italia: bandi, aggiudicazioni ed opere in <i>Project Finance</i>	168
8.7	Il <i>case study</i> per la Toscana: la realizzazione in <i>Project Financing</i> di un asilo nido a Calenzano (FI)	174
8.8	Un nuovo canale di finanziamento: il <i>Project Bond</i>	180
8.9	Conclusioni	187
	RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI	189

2. IL PRELIEVO FISCALE SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE

Ad una lettura dinamica emerge come dagli anni '60 ad oggi l'incidenza del gettito fiscale sul PIL dei diversi paesi sia complessivamente molto cresciuta (Graf. 2.1), mentre la struttura si è spostata progressivamente verso un maggior peso dei contributi sociali, specialmente in alcuni paesi, tra cui figura in primo luogo l'Italia. Tale assetto dell'imposizione fiscale è giudicato da un numero crescente di esperti poco favorevole ad obiettivi sia di crescita economica che di equità sociale (Tab. 2.2). L'eccesso di tassazione gravante sul reddito da lavoro spiazza infatti le decisioni degli individui di investire in nuove attività produttive, mentre l'imposizione sui consumi risulta fortemente regressiva, gravando soprattutto sulle fasce di reddito più basse, ed esercita un effetto depressivo sul sistema economico (Ceriani, Franco 2011; Johansson *et al.* 2008). Molti studi arrivano pertanto alla conclusione che, a parità di gettito complessivo, lo spostamento dell'onere del prelievo dal reddito al patrimonio potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e in sostanza alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale visto il ruolo della ricchezza patrimoniale nel determinare il tenore di vita complessivo. Non di minore importanza, infine, è il fatto che il patrimonio sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali, con benefici anche in questo senso per i paesi che soffrono di un alto livello di evasione fiscale.

Grafico 2.1
INCIDENZA % DEL GETTITO FISCALE COMPLESSIVO SUL PIL IN ALCUNI PAESI A ECONOMIA AVANZATA. 1965-2009



Fonte: elaborazioni su dati OECD Revenue Statistics

Tabella 2.2
COMPOSIZIONE % DEL GETTITO FISCALE COMPLESSIVO IN ALCUNI PAESI A ECONOMIA AVANZATA. 2009

	Imposte su redditi, profitti e plusvalenze	di cui su redditi e profitti delle persone fisiche	di cui su plusvalenze delle persone fisiche	Contributi sociali	di cui a carico del datore di lavoro	Imposte sul patrimonio	di cui imposte ordinarie sugli immobili	di cui imposte di successione e donazione	di cui imposte sui capitali
Francia	20,7	17,2	0,0	39,3	26,7	8,0	5,7	0,9	1,0
Germania	28,9	25,3	0,0	38,7	18,2	2,3	1,2	0,5	0,5
ITALIA*	32,7	27,0	0,0	31,7	21,6	6,2	1,4	0,1	2,6
Paesi Bassi	28,1	22,8	0,1	36,1	12,8	3,9	1,8	0,8	1,3
Regno Unito	38,6	30,5	1,6	19,7	11,4	12,2	10,2	0,5	1,5
Spagna	30,0	21,7	0,0	39,4	27,9	6,4	2,6	0,8	2,6
Stati Uniti	40,6	33,6	1,2	27,2	13,6	13,7	12,9	0,8	0,0
TOTALE OECD	33,5	24,7	0,3	26,6	15,1	5,5	3,3	0,4	1,3

	Imposte sui consumi	di cui su produzione e vendita di beni e servizi generali	di cui su produzione e vendita di beni e servizi specifici	Altre imposte	TOTALE
Francia	25,1	16,8	7,6	6,9	100
Germania	29,7	20,1	8,6	0,4	100
ITALIA*	24,3	13,1	8,7	5,1	100
Paesi Bassi	30,7	18,3	9,0	1,2	100
Regno Unito	29,0	16,6	10,9	0,5	100
Spagna	23,2	13,0	8,3	1,0	100
Stati Uniti	18,5	8,4	7,0	0,0	100
TOTALE OECD	32,5	20,0	10,6	1,9	100

* Solo per il 2009 si rileva un'incidenza dell'1,8% di imposte straordinarie sulla proprietà e una dell'0,3% di altre imposte ordinarie sulla proprietà
Fonte: elaborazioni su dati OECD Revenue Statistics

2.1

La fiscalità immobiliare italiana in un confronto internazionale

Per fiscalità immobiliare si intende l'insieme delle imposte che gravano sui beni immobili, quindi edifici e suolo, all'interno di una certa circoscrizione giuridica. L'imposta più significativa per entità del gettito è quella che grava sulla proprietà, tuttavia essa non è l'unica forma prevista, anzi fino ai primi anni '90 il sistema italiano non prevedeva la presenza proprio di quest'ultima; nel periodo 2008-2011 l'applicazione della property tax (ICI) è stata significativamente indebolita con l'introduzione dell'esenzione assoluta per l'abitazione di residenza, mentre dal 2012 il prelievo è stato modificato e reintrodotta anche per la prima casa per dare sostanza al processo di federalismo fiscale e dunque garantire un gettito agli enti locali, ma soprattutto per far fronte alla grave crisi recessiva in corso (IMU).

Gli immobili sono di solito soggetti a tre ambiti di tassazione: il valore patrimoniale, il reddito prodotto annualmente e il valore realizzato in occasione di transazioni e trasferimenti. Spesso poi si differenzia in funzione dei soggetti titolari del bene, distinguendo tra famiglie e imprese e in funzione della natura degli immobili (terreni, fabbricati produttivi, fabbricati residenziali), con un trattamento agevolato per l'abitazione di residenza.

Il primo ambito di imposizione sugli immobili è costituito dalla tassa sulla proprietà o imposta patrimoniale immobiliare, rappresentata in Italia dall'ICI fino a pochi mesi fa e attualmente dall'IMU. Nell'esperienza di molti paesi questo tipo di prelievo costituisce la principale fonte di entrata degli enti locali, la cui esistenza trova giustificazione in base al principio della controprestazione, visto che viene considerata il corrispettivo per i beni e servizi pubblici forniti dall'ente locale, che si riflettono nel valore degli immobili.

Come già considerato nel precedente paragrafo, la storia di questo tipo di imposizione in Italia mostra alcune specificità, visto che la sua introduzione è legata più alle condizioni di salute del bilancio pubblico che ad una vera e propria strategia di costruzione del prelievo fiscale. In breve, la riforma fiscale effettuata negli anni '70 sulla spinta di esigenze di semplificazione e trasparenza del prelievo, ma anche di adeguamento ai criteri richiesti per la costruzione del Mercato Comune Europeo, potenziando l'imposizione personale sul reddito e sui consumi, ha collocato in posizione decisamente residuale le imposte a carattere patrimoniale. Solo nei primi anni '90, per alleviare il peso del debito pubblico e facilitare il processo di decentramento amministrativo in corso è stata introdotta per la prima volta una vera propria imposta patrimoniale gravante sugli immobili, l'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI). Inizialmente la base imponibile comprendeva anche la casa di residenza abituale, cui veniva applicata un'aliquota ridotta e una detrazione d'imposta, mentre nel triennio 2008-2011 la casa di residenza è stata esonerata.

Per avere un'idea della rilevanza di tale tipo di imposizione si ricorda che secondo i dati il Ministero dell'Economia e Finanza, il gettito ICI del 2007, quando l'imposta gravava anche sulle abitazioni principali, è stato di circa 12 miliardi di euro su un totale di circa 43 miliardi di gettito connesso al patrimonio residenziale. Tale gettito derivava per oltre la metà (6,5 miliardi) da immobili ad uso produttivo e per la restante quota (5,5 miliardi) da immobili ad uso residenziale. L'esclusione dal prelievo delle abitazioni principali ha ridotto l'ultima componente di quasi 3 miliardi. A parere di molti esperti tale modifica, che ha avuto un immediato ritorno in termini elettorali, ha avuto effetti deleteri invece sul piano dell'equità, generando effetti regressivi, e sul disegno complessivo del sistema tributario, che è stato maggiormente distorto verso la tassazione dei fattori produttivi, capitale e lavoro e dunque in senso sfavorevole alla crescita economica (Pellegrino et al. 2010, Bordignon, 2011).

Dal 2012 il prelievo sull'abitazione di residenza è stato reintrodotta, principalmente per far fronte ad esigenze di rientro dal debito pubblico. Per esattezza la sostituzione dell'ICI con l'IMU (inclusiva anche dell'IRPEF sugli immobili) è stata prevista dal D.Lgs.23/2011 sul federalismo municipale, tuttavia è stato il successivo decreto salva-Italia (D.L.201/2011) ad apportare tre modifiche sostanziali al nuovo tributo: l'anticipazione della sua introduzione dal 2014 al 2012, l'inclusione della casa di residenza nella base imponibile, la rivalutazione delle rendite catastali fino al 60%. Stando ad alcune prime simulazioni di scala nazionale la nuova IMU sulla prima casa, con un'aliquota più bassa e maggiori detrazioni rispetto al 2007 risulterebbe più progressiva, mentre per le seconde case, l'effetto congiunto di aliquota più elevata rispetto al 2007 ed esclusione dall'IRPEF delle loro rendite catastali sarebbe regressivo. Dati consuntivi pubblicati recentemente dal Ministero dell'economia attestano il gettito complessivo dell'IMU pari a circa 23,7 miliardi di euro, di cui circa 4 derivanti dalle abitazioni principali. Se nel 2009 l'Italia era tra i paesi OCSE quello con la più

bassa tassazione della proprietà immobiliare (0,6% del PIL), oggi si attesta leggermente sopra la media (1,2% contro 1,1%).

Un aspetto problematico dell'imposizione sulla proprietà immobiliare che il passaggio dall'ICI all'IMU non ha risolto, pur avendolo ridotto, è quello del valore patrimoniale da prendere a riferimento per la determinazione del prelievo, che è ancora costituito dalla rendita catastale. Il limite più grande di tale metodo è dato dal fatto che le rendite catastali, che vengono fissate al momento del primo atto di vendita dell'immobile e aggiornate solo tramite l'applicazione di coefficienti non differenziati, risultano molto lontane dai valori di mercato e soprattutto tale distanza non è uniforme, ma va a vantaggio degli edifici più vecchi, di solito collocati nelle zone centrali delle maggiori aree urbane.

Il sistema di detrazioni previsto per l'abitazione di residenza abituale è di 200 euro, cui si aggiungono 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni. Escluso il caso dei terreni fabbricabili, per i quali la base imponibile è rappresentata dal valore venale nell'anno per il quale l'imposta è dovuta, per tutte le altre tipologie di immobili essa, basandosi sui dati catastali, è lontana dal vero valore di mercato e dunque dall'aver connotazioni patrimoniali come la natura dell'imposta richiederebbe (Pellegrino, 2006).

L'applicazione di tale imposta crea dunque un problema di equità orizzontale che potrebbe essere risolto o con l'aggiornamento del catasto, invocato ormai da decenni, o prendendo a riferimento i valori di mercato. Quest'ultima opzione si è scontrata fino a qualche anno fa con l'assenza nel nostro paese di un indice ufficiale dei prezzi delle abitazioni, sul modello di quanto avviene negli Stati Uniti con l'indice Case-Shiller.

L'introduzione dell'IMU ha riportato all'ordine del giorno la necessità di revisione del catasto, da realizzarsi non tanto con un aggiornamento del classamento degli edifici, quanto con l'introduzione di nuovi metodi, ovvero con il passaggio del calcolo della dimensione dell'alloggio dai vani ai metri quadri e con la sostituzione del metodo di attribuzione a categorie e classi con un sistema di funzioni statistiche che correlino in maniera più automatica il valore del bene alla sua localizzazione e alle sue caratteristiche edilizie.

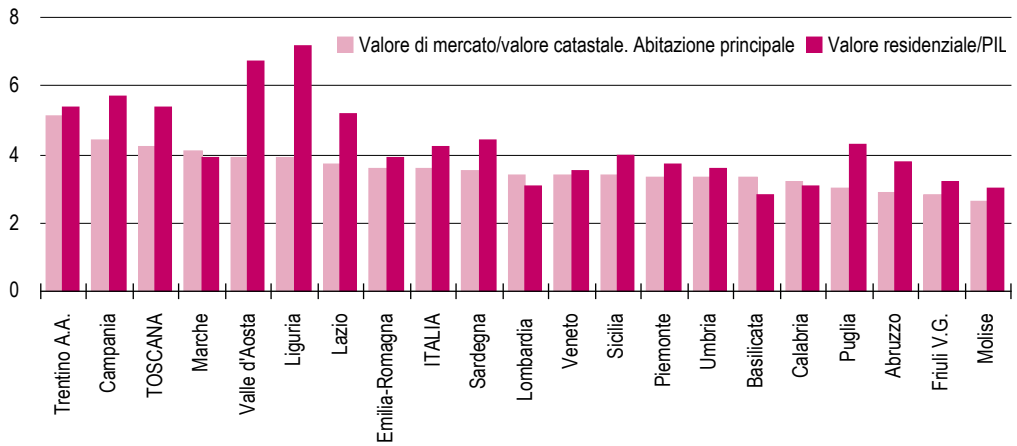
Fino a pochi mesi fa la tassazione dell'abitazione di proprietà, vuoi per il meccanismo di calcolo descritto, vuoi per la completa esenzione prevista nel periodo 2008-2011 è risultata estremamente più favorevole rispetto ad altri contesti comparabili. Secondo alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze, il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, esso è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti, quindi la distanza dal valore di mercato è notevole e tende ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile.

Un confronto per regione è invece riportato nel grafico 2.3, dal quale emerge come la Toscana si collochi tra le regioni in cui tale rapporto risulta più alto.

Un'elaborazione fatta su dati 2010 per la sola Toscana mostra inoltre che le aree in cui lo scarto tra valori di mercato e valori catastali è maggiore sono quelle che hanno registrato una dinamica più vivace dei prezzi degli anni '90, vuoi per una maggiore pressione della domanda per residenza primaria (aree del decentramento urbano) che per quella turistica (aree costiere, della collina di pregio e della montagna turistica).

Grafico 2.3

RAPPORTO TRA VALORE DI MERCATO E VALORE CATASTALE E TRA VALORE IMMOBILIARE E PIL PER REGIONE. 2009



Fonte: Dipartimento Finanze e Agenzia del Territorio, 2011

Anche il secondo ambito di tassazione, quello relativo al reddito derivante dagli immobili di proprietà, è stato sottoposto di recente ad alcune importanti modifiche. Occorre in primo luogo distinguere tra reddito figurativo e reddito effettivo e tra casa di residenza e altre case. Il reddito figurativo derivante dalla casa di residenza, infatti, di solito non è sottoposto a tassazione, mentre lo è quello, figurativo o effettivo, derivante da altri immobili posseduti. Fino a pochi mesi fa in Italia tale componente di reddito, nei casi diversi dalla prima casa, contribuiva all'ammontare complessivo delle entrate di un soggetto e veniva pertanto sottoposto all'IRPEF, coerentemente con l'approccio della tassazione del reddito-entrata. Come già ricordato, dal marzo 2011, con l'approvazione del D.Lgs.23 sul federalismo municipale, la tassazione del reddito figurativo ai fini IRPEF è stata assorbita nella nuova imposta sulla proprietà immobiliare (IMU), mentre per il reddito effettivo derivante da locazione è stata introdotta la possibilità per il percettore di scegliere il regime fiscale più conveniente fra la cosiddetta cedolare secca, cioè un'imposta ad aliquota fissa sulle entrate da locazione (19% nel caso dei contratti a canone concordato e 21% nel caso dei contratti a canone di mercato), comprensiva anche delle le addizionali locali all'IRPEF e delle imposte di registro e di bollo o la tradizionale imposta ad aliquota marginale sulla totalità del reddito delle persone fisiche (IRPEF). Le innovazioni sono ancora troppo recenti perché sia possibile apprezzarne concretamente gli effetti, tuttavia, appare evidente che ci si sia mossi in direzione di una maggiore specializzazione dei diversi ambiti di tassazione. La tassazione IRPEF grava sempre più esclusivamente sui redditi da lavoro e pensione, mentre tassazioni specifiche (IMU e cedolare secca) gravano sulla parte di ricchezza derivante dagli immobili, sia essa possesso o commercializzazione.

Anche il sistema in vigore fino a pochi mesi fa non era privo di difetti. L'aspetto più critico era relativo all'equità orizzontale, in relazione alla disparità di trattamento tra proprietari e non dell'abitazione di residenza. La compresenza di deduzione del reddito figurativo dalla base imponibile IRPEF, deducibilità degli interessi passivi sul mutuo, esenzione della casa di proprietà dalla tassazione sulla proprietà immobiliare ha creato

infatti nel contesto italiano un eccessivo vantaggio a favore dei proprietari della casa di residenza, a discapito dei non proprietari, generando dunque una spinta distorsiva verso l'acquisto dell'abitazione. È anche per la distorsione a danno delle famiglie in affitto che sono state successivamente previste detrazioni d'imposta ai fini IRPEF anche a favore degli inquilini di alloggi adibiti ad abitazione principale in presenza di alcuni requisiti connessi al basso reddito, alla giovane età e alla necessità di procedere a mobilità territoriale per motivi di lavoro. Inizialmente tali agevolazioni erano previste solo per i contratti di locazione a regime concordato, secondo quanto disciplinato dalla L. 431/98, con la Legge Finanziaria del 2008 sono stati invece estesi anche alle altre forme contrattuali.

L'estensione delle agevolazioni fiscali anche alle famiglie in affitto ha ridotto la disparità di trattamento fra proprietari e affittuari, mentre resta la distorsione a favore dell'investimento in abitazioni rispetto a investimenti alternativi. Resta anche l'effetto regressivo dell'imposizione connesso al fatto che il reddito figurativo dell'abitazione principale è esente dalla tassazione, indipendentemente dal suo valore. Il problema è stato però superato dall'assorbimento di questo tipo di prelievo all'interno della nuova imposta patrimoniale sugli immobili (IMU).

Il terzo e ultimo ambito di tassazione è quello che colpisce i trasferimenti della proprietà o del godimento del bene a titolo oneroso o meno. Si tratta di un insieme molto variegato di strumenti in cui rientrano: a) le cosiddette imposte di atto (imposta di registro, ipotecaria e catastale), che sono dovute per la registrazione degli atti produttivi di effetti giuridici e colpiscono pertanto i contratti di compravendita e di locazione, come pure le successioni e le donazioni agiscono di fatto come un prelievo sui trasferimenti di ricchezza; b) l'IVA che è dovuta solo in alcuni casi specifici (cfr. Schema 2.5); c) le imposte di successione e donazione che costituiscono di fatto una forma di imposizione occasionale sul patrimonio. Al prelievo fiscale su tali atti si aggiungono poi le spese notarili, che non sono un prelievo di natura fiscale ma rappresentano comunque un costo obbligatorio per i soggetti che effettuano la transazione.

Schema 2.4
LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI IN ITALIA: REDDITO, PATRIMONIO E MIGLIORIE

	Casa di residenza	Altra casa affittata (agevolato)	Altra casa affittata (mercato)	Altra casa non affittata
REDDITO	Deduzione ai fini IRPEF della rendita catastale (affitto imputato o figurativo) Tassazione tramite IMU agevolata dal 2012	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale su reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese gest. e manut.), abbattuto di un ulteriore 30% In alternativa "cedolare secca" dal 2011	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale su reddito da locazione, abbattuto del 15% (spese di gestione e manut.) In alternativa "cedolare secca" dal 2011	Tassazione IRPEF ad aliquota marginale sul canone figurativo (rendita catastale aumentata di 1/3) Tassazione tramite IMU dal 2012
PATRIMONIO	Dal 2008, ICI solo su immobili di lusso (A1, A8, A9) Dal 2012 IMU ad aliquota agevolata e detrazioni	ICI ad aliquota agevolata Dal 2012 IMU	ICI Dal 2012 IMU	ICI Dal 2012 IMU
MIGLIORIE	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)	Detraibilità ai fini IRPEF del 36% delle spese di ristrutturazione e del 55% delle spese per risparmio energetico. (IVA al 10%)

Fonte: elaborazioni su fonti varie

Schema 2.5
LA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI RESIDENZIALI IN ITALIA: TRANSAZIONI

	CASA DI RESIDENZA	ALTRA CASA
VENDITA	Esenzione IRPEF dei guadagni in conto capitale o plusvalenza	Tassazione IRPEF della plusvalenza, se immobile ceduto entro 5 anni dall'acquisto (aliquota marginale IRPEF o tassazione sost. al 20%)
ACQUISTO	Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (3% valore catastale o 168 euro, se venditore impresa e vendita entro 4 anni) <i>i. ipotecaria</i> (168 euro) <i>i. catastale</i> (168 euro) Spese notarili (2-3% valore di mercato) Detraibilità ai fini IRPEF del 19% degli interessi passivi sui mutui IVA al 4% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni	Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (7% valore catastale o 168 euro, se venditore impresa e vendita entro 4 anni) <i>i. ipotecaria</i> (2% del v. catastale o 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) <i>i. catastale</i> (1% del v. catastale o 168 euro se venditore impresa e vendita entro 4 anni) Spese notarili (2-3% valore di mercato) IVA al 10% del valore di mercato, solo se venditore impresa e vendita entro 4 anni
SUCCESSIONE/ DONAZIONE	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) solo se patrimonio netto > 1 milione di euro di valore Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (esenzione parenti in linea retta) <i>i. ipotecaria</i> (168 euro parenti in linea retta) <i>i. catastale</i> (168 euro parenti in linea retta)	Imposta di successione al 4% per parenti in linea retta (coniuge, figli, nipoti) solo se patrimonio netto > 1 milione di euro di valore Imposte d'atto: <i>i. di registro</i> (esenzione parenti in linea retta) <i>i. ipotecaria</i> (3 % del valore catastale) <i>i. catastale</i> (1% del valore catastale)
LOCAZIONE		Imposta registro pari al 2% del canone (da dividere con il conduttore) per i contratti di locazione a canone di mercato. Riduzione del 30% della base imponibile per quelli a canone concordato. Dal 2011 imposta di registro e bollo comprese nel regime facoltativo della cedolare secca

Fonte: elaborazioni su fonti varie

A parte l'ultimo caso di imposte sui trasferimenti a titolo gratuito, che possono trovare una giustificazione nell'obiettivo di favorire una distribuzione più equa della ricchezza e di limitare il diritto dei singoli ad entrare in possesso di un patrimonio "non guadagnato", quelle gravanti sui trasferimenti a titolo oneroso tendono ad essere in Italia più elevate rispetto ad altri paesi comparabili, con conseguenze negative sulla mobilità residenziale della popolazione.

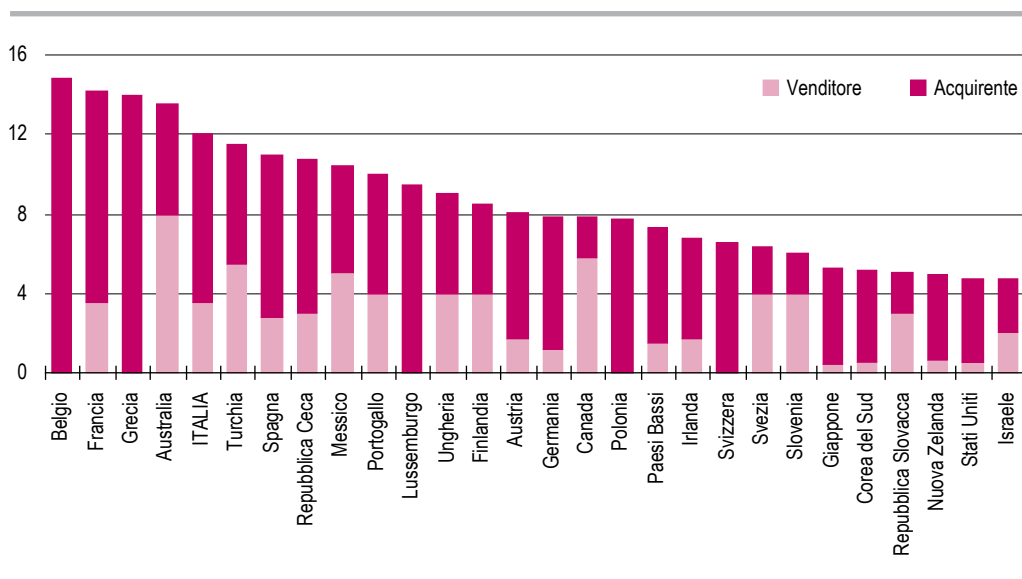
Le caratteristiche descritte e i risultati provenienti da alcune comparazioni internazionali (Panetta *et al.*, 2009; Baldini, 2010, Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008) concordano nel tracciare una linea di confine tra i paesi anglosassoni e quelli mediterranei (Graf. 2.6). I primi, al contrario dei secondi, sono caratterizzati da un prelievo fiscale importante sulla proprietà immobiliare e da costi più contenuti delle transazioni immobiliari, sia per la componente di imposizione fiscale che di quella connessa al contributo dei consulenti, il cui apporto nel caso dei notai è peraltro obbligatorio solo nei paesi mediterranei.

L'Italia è senz'altro un buon esempio di modello mediterraneo, in quanto pur figurando tra i paesi a maggiore pressione fiscale complessiva, ha tributi sulla proprietà immobiliare molto più modesti di quelli vigenti in Gran Bretagna, Germania e Francia e su livelli simili a quelli della Spagna.

La demarcazione tra i comportamenti non è tuttavia così netta. L'Irlanda, ad esempio, pur essendo un paese di tradizione anglosassone, non ha una imposizione sulla proprietà immobiliare. Non a caso, però, molte analisi economiche promosse dall'OECD raccomandano al paese di introdurre tale tipo di prelievo per ottenere una serie di ricadute positive, tra cui la possibilità di finanziare i servizi pubblici locali, ridistribuire i *windfall gains* tra la popolazione insediata e, non meno importante, ridurre la volatilità

dei prezzi immobiliari, rendendo meno conveniente l'investimento in immobili (OECD 2008). I limiti principali riconosciuti a questo tipo di imposizione sono quello di agire su un bene indispensabile, il cui valore non è in forma liquida (questo giustifica il trattamento agevolato per l'abitazione principale e per le famiglie a basso reddito) e il legame che esso può avere con le politiche di pianificazione urbanistica (incentivo alla crescita dello sfruttamento del suolo); si tratta però di limiti di solito considerati molto più deboli dei vantaggi connessi. L'impopolarità di tale tipo di tassazione potrebbe poi essere ridotta con una diminuzione del carico fiscale complessivo, almeno in contesti come quello italiano caratterizzato da livelli di prelievo fiscale complessivo molto elevati.

Gráfico 2.6
COSTI DI TRANSAZIONE PER LA COMPRAVENDITA NEI PAESI OECD. 2009
% sul valore dell'immobile



Fonte: Johansson (2011)

Tabella 2.7
LE IMPOSTE SULLA COMPRAVENDITA DI IMMOBILI RESIDENZIALI
% sul valore dell'immobile

	Imposte di atto	Mediazione notarile	Mediazione commerciale	Totale senza mediazione	Totale con mediazione
Francia	6,2	1,2	5,9	7,4	13,3
Germania	4,0	1,5	3,6	5,5	9,1
Gran Bretagna	5,2	-	-	5,2	5,2
Spagna	9,2	2,0	-	11,2	11,2
ITALIA	9,6	2,5	2,4	12,1	15,0

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

Tabella 2.8
LE IMPOSTE SULLA PROPRIETÀ DI IMMOBILI RESIDENZIALI

PAESE	DESCRIZIONE
FRANCIA	L'imposta sulla proprietà è composta dalla taxe d'habitation, che grava su chiunque utilizzi un immobile, sia esso proprietario o inquilino, e dalla tax foncière che grava solo sul proprietario, ma che può essere oggetto di accordi contrattuali in caso di locazione. Quest'ultima comprende come addizionale la tassa per lo smaltimento dei rifiuti. La base imponibile è data dal valore locativo convenzionale, aggiornato annualmente. Sono previste agevolazioni per le abitazioni principali di anziani con redditi modesti, portatori di handicap e, per un periodo limitato di tempo, gli immobili di edilizia popolare usate come abitazione principale. Il gettito è ripartito tra comune, associazione intercomunale, dipartimento e stato. Nel 2006 a Lione l'ammontare medio annuo della tax d'habitation è stato di 1.130 euro, mentre quello della tax foncière è stato di 220. La variabilità territoriale è molto alta.
GERMANIA	L'imposta di proprietà, la Grundsteuer, è distinta in una parte per i terreni e una per gli immobili ed è di competenza dei comuni. Il valore di riferimento è quello catastale, periodicamente aggiornato, su cui si applicano aliquote stabilite localmente. Nel 2006 a Berlino un appartamento del valore catastale di 100mila euro ha pagato ad esempio una Grundsteuer di 2.310 euro.
GRAN BRETAGNA	L'imposta sulla proprietà, la council tax, è una tassa locale gestita da una sorta di circoscrizioni (council) che coincidono con i comuni solo nel caso degli enti più piccoli. È basata su 8 diverse fasce di valore della proprietà, stimate ai prezzi di mercato del 1991 e poi aggiornati. L'imposta è pagata dai proprietari, ma può essere oggetto di accordi contrattuali in caso di locazione. Le esenzioni riguardano un numero molto limitato di situazioni. Il gettito è utilizzato per finanziare i servizi pubblici locali. Nel 2007 un appartamento di medio livello situato nella contea di Cambridge ha pagato 1.850 euro di tassa annuale.
SPAGNA	L'imposta sulla proprietà immobiliare, Impuesto sobre Bienes Inmuebles, è di competenza degli enti locali e basata sul valore catastale, che si aggira intorno alla metà di quello di mercato. Ai valori catastali imposti dopo il 1997, che sono più elevati, si applicano dei coefficienti di riduzione. Le oscillazioni delle aliquote sono molto elevate e si va dall'1 al 10 per mille. In caso di locazione, l'imposta viene di solito fatta gravare sull'inquilino. Nel 2006 un appartamento di medio livello a Barcellona ha pagato 445 euro di IBI.
ITALIA	Al momento del confronto internazionale in Italia vigeva l'ICI, con aliquote variabili dal 4 al 7 per mille applicate al valore catastale, in media pari a circa 1/3 di quello di mercato. Erano inoltre previste agevolazioni per l'abitazione principale. Nel 2007 un appartamento in zona periferica a Firenze ha pagato 240 euro se adibito ad abitazione principale, 410 se altra abitazione.

Fonte: Arpe-Federproprietà-Confappi, 2008

Tornando alle caratteristiche nazionali, storicamente il trattamento agevolato della casa di proprietà in Italia sembra derivare dalla somma di una serie di misure favorevoli, in particolare dalla compresenza dell'esclusione delle rendite figurative dall'ammontare del reddito personale complessivo, della detraibilità degli interessi passivi sul mutuo e di un prelievo fiscale sulla proprietà molto lieve (nullo in alcuni periodi), che si traducono di fatto in un sussidio pubblico all'acquisto dell'abitazione principale e sono pertanto misure che violano il principio della neutralità del prelievo fiscale rispetto alla scelta del titolo di godimento (Tab. 2.9).

Tale trattamento è ovviamente giustificato dalla natura specifica del bene (bene di prima necessità, costoso, acquistato con il risparmio che ha già subito un prelievo fiscale) e dalle esternalità positive per la società connesse alla diffusione del suo consumo; se troppo favorevole, però, esso distorce le decisioni di investimento e riduce la mobilità territoriale della manodopera e la mobilità sociale.

Tabella 2.9
LA TASSAZIONE DELLA CASA DI RESIDENZA IN ALCUNI PAESI IN SINTESI

	Inclusione della rendita figurativa nella base imponibile	Deducibilità/detraibilità interessi passivi sul mutuo	Tassazione delle plusvalenze	Tassa di successione	Imposte d'atto (imposta di registro)	Tassa di proprietà (ICI/IMU)
Italia	No	Detraib.	No	Si (franchigia)	3%	No 2008-2011, Si dal 2012
Belgio	Si (deduzione)	Deducib.	No	Si	5-12,5%	No
Finlandia	No	Deducib.	No	Si	No	-
Francia	No	No	No	Si	2-3%	Si
Germania	No	No	No	Si (agevolata)	3,5%	Si
Paesi Bassi	Si	Deducib.	No	Si (franchigia)	6%	Si
Regno Unito	No	No	No	Si	1-4%	Si
Spagna	No	Detraib.	No	Si	-	Si
Stati Uniti	No	Deducib.	No	Si	-	Si
Svezia	No	Deducib.	Si	Si	1,5-3%	Si

Fonte: elaborazioni su dati OCSE

2.2

Il gettito IMU in Toscana

- *La concentrazione territoriale del patrimonio immobiliare*

Sulla base dei dati catastali, in Toscana lo stock immobiliare al 31 ottobre 2011 risulta superiore a 3,7 milioni di unità: di queste circa il 55% è rappresentato da abitazioni, il 36% da pertinenze delle abitazioni, il 3% da negozi e botteghe e il restante 6% da immobili di diversa natura (uffici, uso produttivo, altro uso) (Tab. 2.10). Esprimendoci in termini pro capite, si rileva che il possesso dell'abitazione è prerogativa di oltre un toscano su due, mentre un cittadino su 3 detiene la proprietà di un garage o di una cantina. Rispetto alla natura del proprietario, invece, appare immediatamente evidente la superiorità numerica delle persone fisiche rispetto a quelle giuridiche (enti, società, istituzioni, ecc.), queste ultime risultano proprietarie solo del 14% degli immobili toscani (Tab. 2.11). Naturalmente la quota proprietaria delle persone fisiche varia molto tra le diverse categorie catastali ed infatti è massima per le abitazioni (91%), compresa tra l'80% e il 90% per le pertinenze e per i negozi mentre è inferiore per gli immobili ad uso produttivo (36%).

Complessivamente, al patrimonio immobiliare toscano, corrispondono oltre 314 miliardi di euro di valore catastale imponibile ai fini IMU, ottenuto applicando alla rendita rivalutata del 5% i moltiplicatori previsti dall'art. 13, comma 4 del Dlgs. 201/2011 (cfr. Box 2.1). Anche in questo caso ben oltre la metà (65%) della base imponibile deriva dalle abitazioni, mentre un ulteriore 12% viene determinato dagli immobili ad uso produttivo, questi ultimi evidentemente poco numerosi ma di dimensioni cospicue e con rendite catastali elevate. Come già considerato, solo una parte minoritaria del patrimonio è di proprietà delle persone giuridiche, tuttavia tale patrimonio comprende più del 25% del valore catastale. In particolare, escludendo quanto di proprietà della pubblica amministrazione e degli enti non commerciali, il 17% del valore catastale è nelle disponibilità di imprese e attività economiche (indicate con la categoria "Altre persone giuridiche" in Tab. 2.11).

Tabella 2.10
LE UNITÀ IMMOBILIARI E IL VALORE CATASTALE PER TIPOLOGIA. 2011
Valori assoluti, in milioni di euro e valori %

Categoria	Unità immobiliari		Valore catastale	
	Numero	Val. %	Val. assoluti (mln euro)	Val. %
Abitazioni (Gruppo A escluso Cat. A10)	2.053.023	54,9	205.026	65,2
Pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	1.330.069	35,6	25.475	8,1
Uffici e studi privati (Cat. A10)	49.284	1,3	7.911	2,5
Negozi e botteghe (Cat. C1)	125.808	3,4	15.135	4,8
Uso produttivo (Gruppo D)	85.694	2,3	35.958	11,5
Altro uso (Gruppi B e E e Cat. C3, C4 e C5)	93.441	2,5	24.963	7,9
TOTALE	3.737.319	100,0	314.468	100,0
<i>Di cui di proprietà di Persone fisiche</i>	3.234.918	-	231.928	

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Tabella 2.11
PATRIMONIO IMMOBILIARE PER CATEGORIA DI PROPRIETARIO. 2011

	Unità immobiliari	Valore catastale
Persone fisiche	86 %	74 %
Pubblica Amministrazione	3 %	7 %
Enti non commerciali	1 %	2 %
Altre persone giuridiche	10 %	17 %

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

L'analisi per provincia delle sole abitazioni (Tab. 2.12) fornisce una rappresentazione piuttosto precisa circa il legame tra il patrimonio abitativo e il valore imponibile. Se infatti da un lato le abitazioni – principali e non – si distribuiscono complessivamente in modo non necessariamente proporzionale alla popolazione residente o a quella presente su un determinato territorio (il valore di Lucca, ad esempio, è determinato evidentemente dall'attrattività turistica dei comuni delle Versilia), dall'altro la distribuzione della base imponibile riflette solo in parte quella dello stock poiché risulta influenzata, e in misura non minore, anche dai differenziali nel livello medio delle rendite catastali. Solo per chiarire questo aspetto si prenda ad esempio la provincia di Firenze: in questa area si concentra il 28% del valore imponibile complessivo regionale e questo fatto è determinato sicuramente da un'alta concentrazione di abitazioni (il 25%) ma anche da più alti valori catastali medi. Al contrario alla provincia di Pistoia, a cui è associato l'8% del patrimonio abitativo, corrisponde solo il 5% dell'imponibile in virtù di rendite catastali assai inferiori rispetto a quelle di altre province. A questo proposito è importante sottolineare che i differenziali sulle rendite determinano inevitabilmente una diversa "capacità fiscale" connessa alla base imponibile immobiliare. Una misura di questa distanza può essere individuata dal rapporto tra i valori imponibili medi più alti (quelli delle province di Livorno, Firenze, Pisa e Prato i cui valori si posizionano intorno ai 110mila euro) e quelli più bassi (Arezzo e Pistoia). Tale rapporto è pari a 1,5 e questo significa che le province più ricche, a parità di condizioni impositive, possono contare su un base imponibile, e quindi su un gettito, superiore del 50% rispetto a quelle delle aree più povere. È vero, analogamente, che queste differenze si trasferiscono sulla pressione fiscale che ricade sui cittadini dei diversi territori. Naturalmente tali differenze si amplificano se dall'analisi provinciale si passa a quella comunale ed infatti, su questa scala territoriale, il rapporto max/min è addirittura superiore a 10.

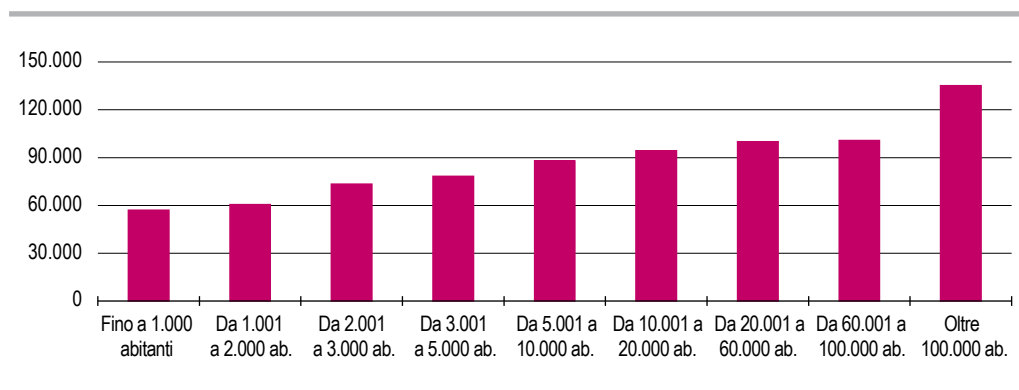
Tabella 2.12
 NUMERO E VALORE CATASTALE DELLE ABITAZIONI PER PROVINCIA. 2011
 VALORI ASSOLUTI IN MIGLIAIA, IN MILIONI DI EURO E VALORI %

Provincia	Unità immobiliari		Valore catastale		Valore catastale medio (.000 euro)
	Numero (.000)	Val. %	Val. assoluti (milioni di euro)	Val. %	
Massa Carrara	130	6	10.894	5	84,1
Lucca	230	11	22.509	11	97,8
Pistoia	154	8	10.802	5	70,0
Firenze	501	25	56.642	28	113,1
Livorno	208	10	23.887	12	114,7
Pisa	214	10	23.734	11	110,8
Arezzo	184	9	13.643	7	74,1
Siena	155	8	16.703	8	107,7
Grosseto	168	8	14.304	7	85,3
Prato	108	5	11.906	6	109,8
TOTALE	2.053	100	205.026	100	99,9

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Per avere un'idea ancora più chiara circa le differenze espresse in termini di “capacità fiscale” immobiliare si prende in considerazione anche la dimensione demografica e, a tale scopo, si mettono a confronto i valori imponibili medi degli immobili. Come risulta evidente dal grafico 2.13, il valore catastale delle abitazioni presenta un andamento crescente rispetto alla popolazione. Ne consegue che, al netto degli effetti prodotti dalle diverse scelte impositive su aliquote o detrazioni, la base imponibile immobiliare di riferimento di ciascun comune stabilisce uno svantaggio, almeno iniziale, per gli enti più piccoli dove le basi imponibili risultano inferiori a causa di due fattori: la minore diffusione di abitazioni nelle categorie catastali più remunerative e le più basse rendite catastali degli immobili.

Grafico 2.13
 VALORE CATASTALE MEDIO DELLE ABITAZIONI PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA. 2011
 Valori in euro

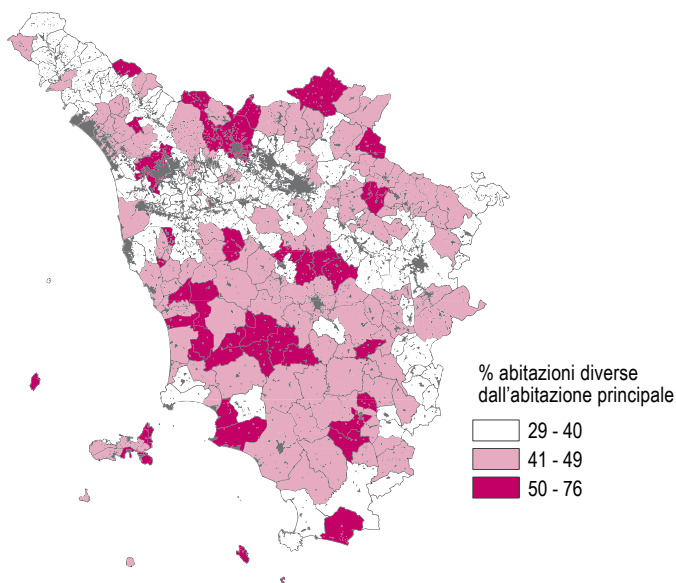


Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

È evidente che la misura della “capacità fiscale” di ciascun ente si esprime in funzione non solo della dimensione della base imponibile ma anche della diversa articolazione del patrimonio immobiliare, a cui corrisponde una diversa imposizione fiscale. Pertanto, se si considerano le sole abitazioni, il differenziale espresso in termini di gettito sarà

in qualche modo legato anche alla maggiore o minore diffusione di abitazioni non destinate all'uso principale che, come è noto, non vengono sottoposte all'imposizione agevolata. Da questo punto di vista, le aree che risultano avvantaggiate dalla più alta percentuale di seconde e terze case sono sicuramente quelle costiere delle province di Livorno e Grosseto, le aree turistiche del senese e della montagna pistoiese e alcune zone interne alla provincia di Lucca (Fig. 2.14).

Figura 2.14
COMPOSIZIONE DEL PATRIMONIO ABITATIVO: ABITAZIONE PRINCIPALE VS. ALTRE ABITAZIONI. 2011
Valori % sul numero totale abitazioni



Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *Patrimonio immobiliare e gettito*

A partire dal 2012, con due anni di anticipo rispetto a quanto stabilito nel decreto istitutivo del federalismo municipale (Dlgs. 23/2011) prende il via, seppur in forma sperimentale, la nuova imposta municipale. L'introduzione del nuovo tributo, che accorpa al suo interno anche l'Irpef sui redditi fondiari, presenta numerose similitudini con l'ICI. In primo luogo l'oggetto dell'imposta, che coincide totalmente con quello del vecchio tributo comunale. In secondo luogo la base imponibile, identica a quella ICI con l'eccezione non di poco conto dei coefficienti di moltiplicazione delle rendite che con l'IMU risultano sensibilmente rivalutati (per le abitazioni passano da 100 a 160). Le novità principali riguardano invece la reintroduzione della tassazione dell'abitazione principale, che dal 2008 era esentata dall'ICI, e la circostanza che una parte dell'imposta (la metà di quella liquidata sui beni diversi dall'abitazione principale e dai fabbricati rurali strumentali e calcolata all'aliquota base dello 0,76%) deve essere destinata allo Stato. Tale assegnazione è stata però rivista a favore dei comuni con la legge di stabilità per l'anno 2013 (tutto il gettito ai comuni con la sola eccezione per i fabbricati produttivi di categoria D).

Anche l'aliquota di base è sensibilmente più elevata rispetto a quella ICI, in relazione al fatto che con la nuova imposta viene assorbita l'Irpef fondiaria. Dallo 0,4% si passa infatti allo 0,76% ma i Comuni possono predisporre variazioni positive o negative fino ad un massimo del 0,3%: in altre parole il *range* entro cui può essere collocata l'aliquota di base varia dal valore minimo delle 0,46% a quello massimo dell'1,06%. Va detto però che la disciplina IMU prevede alcune eccezioni alla regola generale sull'assorbimento dell'Irpef per i redditi fondiari: in particolare stabilisce che le imposte sui redditi dovranno essere comunque pagate in caso di immobili locati, di immobili dei soggetti Ires e sui beni d'impresa, prevedendo tra l'altro, per queste categorie di beni, la possibilità da parte dei comuni di introdurre agevolazioni facoltative.

Nel caso dell'abitazione principale¹⁶ e delle sue pertinenze l'aliquota si abbassa allo 0,4%, ma i comuni possono modificarla – in aumento o in diminuzione – fino ad un massimo di 0,2 punti percentuali. Sempre in merito all'abitazione principale, la normativa prevede anche la possibilità di introdurre una detrazione di 200 euro su ogni proprietà e di ulteriori 50 euro in corrispondenza di ciascun figlio di età non superiore a 26 anni, purché dimorante abitualmente e residente anagraficamente nell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale (questa ultima detrazione non può superare l'importo massimo di 400 euro). I comuni infine possono predisporre, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio, l'innalzamento della detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta: in tal caso, il comune che ha adottato questa ulteriore agevolazione, non può stabilire un'aliquota superiore a quella ordinaria per le unità immobiliari diverse dall'abitazione principale.

Come già considerato nel capitolo 1, nel 2012 il gettito IMU complessivo in Toscana è stato di 1.738 milioni di euro (Tab. 2.15). Attraverso una operazione di riporto è possibile ricondurre il gettito complessivo alla parte destinata alle casse dei comuni (1.181 milioni), mentre la parte restante (557 milioni) è stata destinata allo Stato. È interessante osservare che il gettito complessivo derivante dall'applicazione delle aliquote standard sarebbe stato pari a 1.407 milioni di euro (di cui 850 ai comuni). L'extragettilo di 331 milioni di euro, derivante dalle manovre dei comuni sulle aliquote, è tutto destinato alle casse comunali.

Tabella 2.15
GETTITO IMU IN TOSCANA. 2012
Valori in milioni di euro, pro capite e per cespite immobiliare

Fonte del gettito	Valori assoluti	Valori pro capite	Valori per cespite
Da abitazione principale	325	89	197
Da fattispecie diversa da abitazione principale	1.413	385	666
TOTALE gettito complessivo	1.738	474	461
<i>di cui ai Comuni:</i>	<i>1.181</i>	<i>322</i>	<i>313</i>
TOTALE gettito comunale extrastandard	331	90	88

Fonte: elaborazioni su dati MEF (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013) e su dati del Catasto edilizio Urbano

Nel complesso, la quota più significativa di gettito viene pagata dalle persone fisiche (69,3%) e questo si conferma sia per le abitazioni che per le pertinenze e i negozi (Tab. 2.16). Il gettito proveniente dalle persone giuridiche, al contrario, risulta prevalente sia negli immobili ad uso produttivo (di cui pagano l'85% del gettito) che negli

¹⁶ Per individuare un'abitazione principale occorre che il suo possessore vi dimori "abitualmente" e vi risieda "anagraficamente". A differenza del passato, quindi, i requisiti per la tassazione agevolata si fanno più stringenti poiché è necessario che il contribuente dimostri di dimorare abitualmente (e effettivamente) nell'abitazione in questione e di essere iscritto formalmente alle liste anagrafiche del Comune in cui è collocato l'immobile.

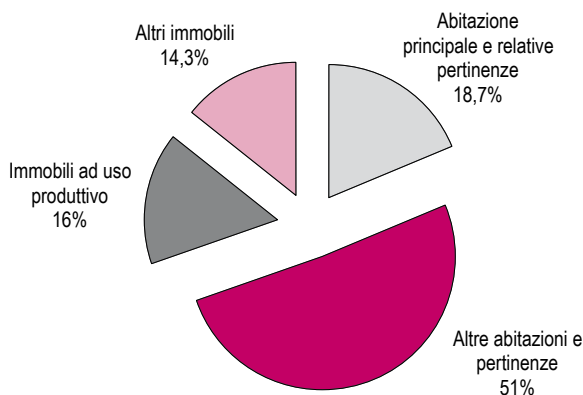
uffici e studi privati (di cui pagano il 56%). Osservando la composizione del gettito IMU (Tab. 2.16 e Graf. 2.17), si evidenzia come quasi il 70% derivi da immobili ad uso abitativo (con il 18% da abitazioni principali e relative pertinenze) ed il 16% da immobili ad uso produttivo; il restante 14% infine è composto prevalentemente da negozi ed uffici. Dalla categoria D – immobili ad uso produttivo – destinata allo Stato dal 2013, provengono 279 milioni di euro, importo analogo al gettito gravante sulla prima casa (16% del gettito complessivo).

Tabella 2.16
GETTITO IMU PER CATEGORIA CATASTALE E TIPOLOGIA DI PROPRIETARIO. 2012
Valori assoluti in milioni di euro e %. Valori medi in euro

	Gettito complessivo				Gettito medio per cespite Euro
	Persone Fisiche Milioni	Persone Giuridiche Milioni	TOTALE		
			Milioni	Valori %	
Abitazione principale	273,2	-	273,2	15,7	275
Pertinenze dell'abitazione principale (Cat. C2, C6 e C7)	51,9	-	51,9	3,0	79
Altre abitazioni	629,1	150,9	780,0	44,9	724
Altre pertinenze (Cat. C2, C6 e C7)	69,5	36,3	105,8	6,1	150
Uffici e studi privati (Cat. A10)	28,5	36,8	65,3	3,8	1310
Negozi e botteghe (Cat. C1)	78,9	43,1	122,0	7,0	967
Uso produttivo (Gruppo D)	40,8	238,2	279,0	16,0	2.936
Altro uso	32,2	29,1	61,3	3,5	942
TOTALE	1.204,1	534,4	1.738,5	100,0	461
(%)	(69,3%)	(30,7%)			
<i>di cui: Totale Fattispecie diversa da abitazione principale</i>	<i>879,0</i>	<i>534,4</i>	<i>1.413,4</i>	<i>81,3</i>	<i>666</i>

Fonte: elaborazioni su dati MEF (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013) e su dati del Catasto edilizio Urbano

Grafico 2.17
COMPOSIZIONE DEL GETTITO IMU. 2012
Valori %

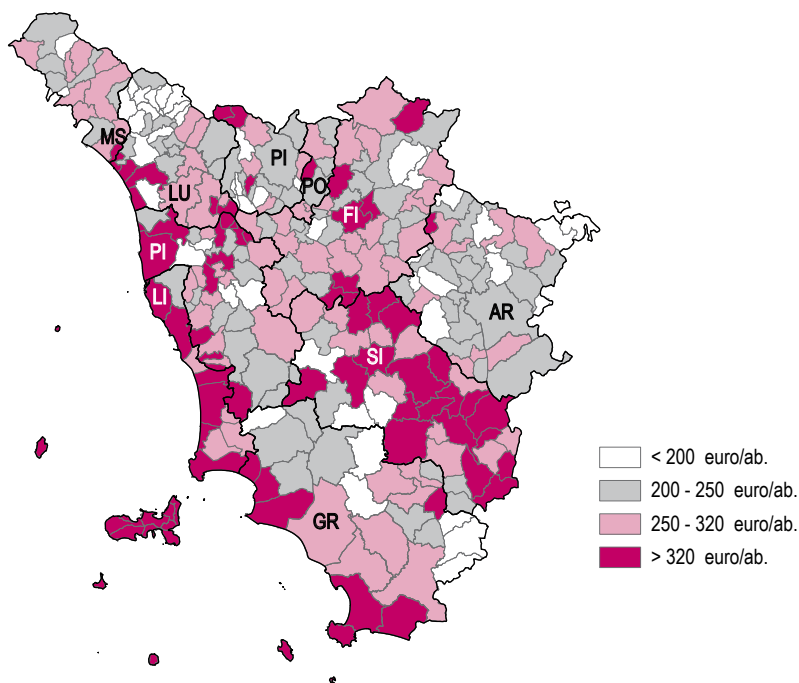


Fonte: elaborazioni su dati MEF (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013) e su dati del Catasto edilizio Urbano

Dal lato della pressione fiscale è possibile constatare che il gettito medio per cespiti è pari a 275 euro per l'abitazione principale (354 con le pertinenze), per ogni appartamento in più (seconde e terze case) ogni proprietario versa allo Stato e ai Comuni 780 euro (880 con le pertinenze), per il patrimonio ad uso produttivo (categoria D) il pagamento dell'imposta per cespiti si avvicina in media ai 3.000 euro.

Come precedentemente considerato, la capacità di gettito dei territori dipende dal valore del patrimonio immobiliare oltre che dalle politiche fiscali. Se si osserva la distribuzione del gettito IMU spettante ai comuni toscani, illustrata in figura 2.18, emerge che il gettito portato alle casse comunali da questa imposta è più elevato nelle aree turistiche e nei capoluoghi. Il gettito pro capite premia a maggior ragione i comuni turistici, tanto più quelli che hanno applicato politiche fiscali particolarmente gravose a carico delle seconde case (Abetone, Forte dei Marmi, Castiglion della Pescaia, i comuni dell'Elba, ...).

Figura 2.18
GETTITO IMU COMUNALE. 2012
Valori pro capite in euro



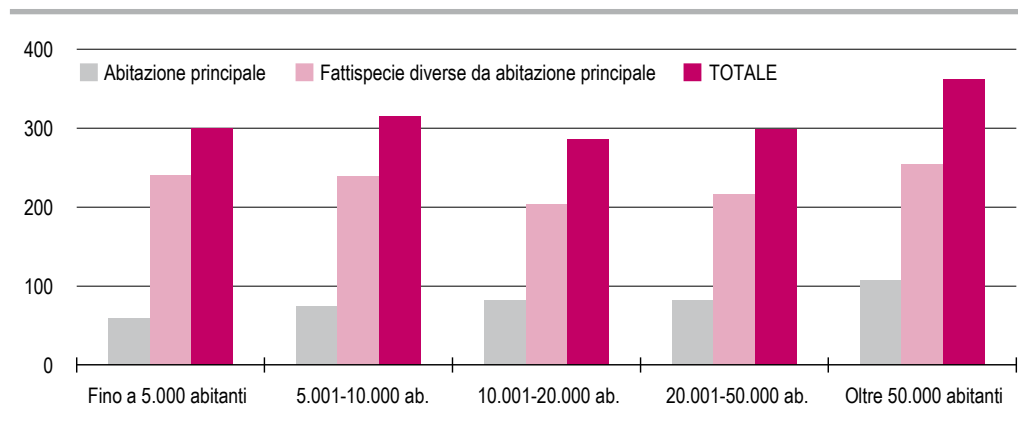
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Anche l'articolazione per classe demografica presentata nel grafico 2.19 conferma queste considerazioni. Il gettito proveniente dall'abitazione principale è maggiore nei grandi comuni, dove la base imponibile è più elevata, mentre il gettito proveniente dal resto del patrimonio immobiliare è maggiore nei piccoli comuni turistici e nelle città.

Tra i capoluoghi il gettito pro capite più elevato è a vantaggio dei comuni di Siena, Firenze e Pisa (grafico 2.20), in larga parte proveniente dalle seconde case e dagli immobili ad uso non abitativo, effetto congiunto del valore del patrimonio immobiliare e delle aliquote comunali (si rimanda al capitolo precedente per un approfondimento sul comportamento fiscale dei comuni). Da sottolineare che, mentre per Firenze e Pisa questo gettito elevato è dovuto ad una alta tassazione delle fattispecie diverse da abitazioni principali (risultante in un versamento medio più elevato del valore regionale per questa

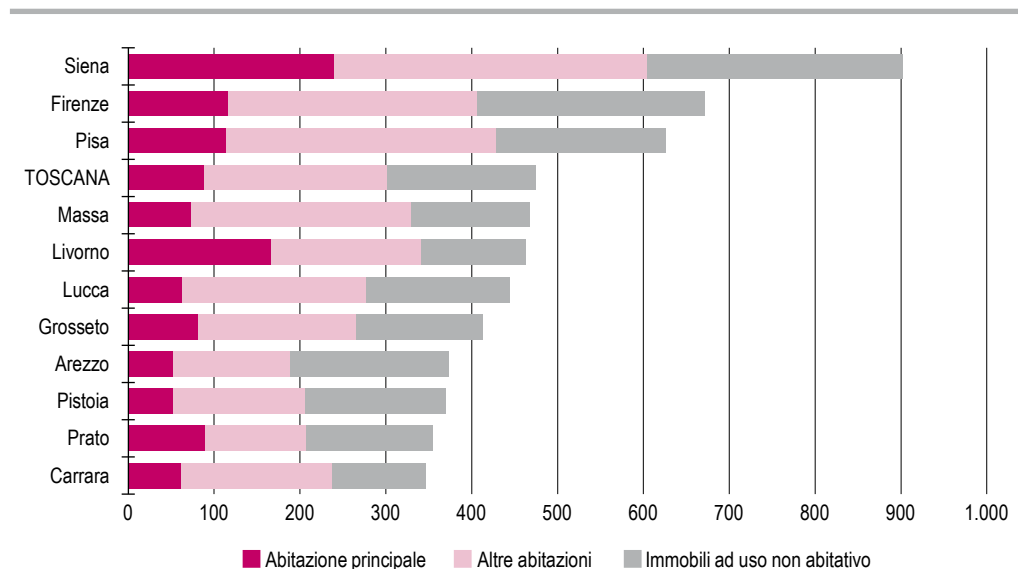
categoria), per Siena anche l'abitazione principale è soggetta ad un versamento medio molto elevato (Tab. 2.21). Un commento a parte va fatto per il comune di Livorno che per ottenere un gettito IMU pro capite complessivo in linea con il dato regionale, ha elevato la tassazione per tutti i tipi di cespiti.

Grafico 2.19
GETTITO IMU COMUNALE PRO CAPITE PER DIMENSIONE DEMOGRAFICA. 2012
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Grafico 2.20
GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA. 2012
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Tabella 2.21
 GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA. 2012
 Versamenti totali e medi per contribuente. Valori assoluti in euro

Capoluogo	Abitazione principale		Fattispecie diversa da abitazione principale	
	Ammontare versamenti	Versamento medio per contribuente	Ammontare versamenti	Versamento medio per contribuente
Arezzo	5.204.490	158,07	31.314.797	1.085,17
Carrara	4.017.394	213,68	18.407.318	872,80
Firenze	41.382.553	295,19	198.419.128	1.990,64
Grosseto	6.391.989	213,07	25.931.668	914,25
Livorno	26.122.164	410,33	46.495.761	1.406,92
Lucca	5.451.488	201,19	33.127.470	1.084,94
Massa	5.041.887	239,86	27.116.843	910,85
Pisa	9.685.157	295,12	43.861.203	1.448,66
Pistoia	4.606.911	180,01	28.318.998	1.002,16
Prato	16.422.845	234,96	49.047.357	1.202,58
Siena	12.652.384	567,04	35.001.783	2.028,62
TOSCANA	325.122.677	247,24	1.413.430.678	1.015,79

Fonte: dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

- *Le politiche dei comuni e l'extra-gettito*

L'analisi dell'azione dei comuni sulle aliquote, per la quale si rimanda al capitolo 1 del Rapporto, fa emergere le diverse strategie locali: quella di "far cassa" imponendo aliquote uniformemente elevate; quella di alleggerire il carico sui residenti, godendo della possibilità di gettito proveniente dai non residenti (tra questi molti comuni turistici); molti hanno, infine, lasciata invariata l'aliquota sull'abitazione principale intervenendo solo sul prelievo sull'abitazione diversa da principale (tra questi molti comuni capoluogo).

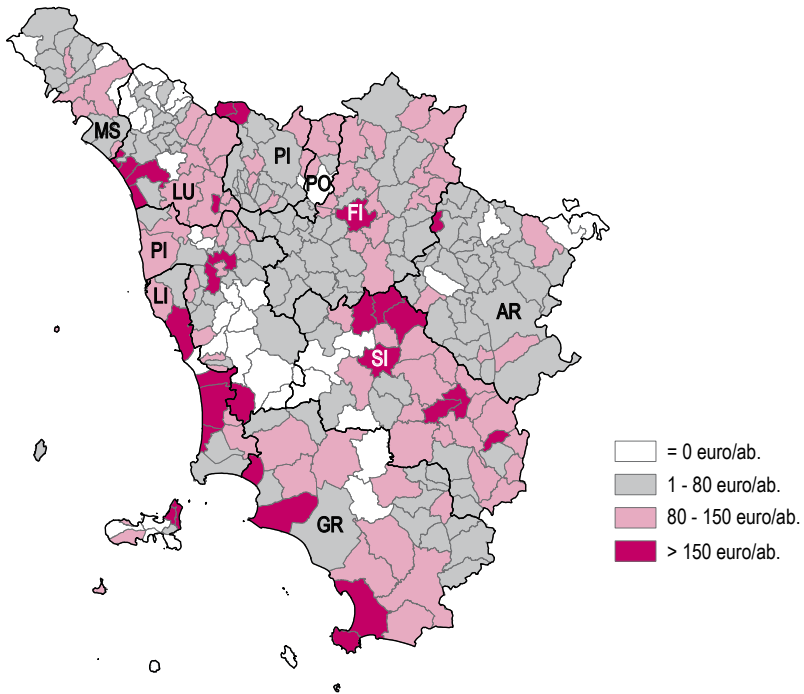
Le possibilità di manovra sulle aliquote consentono ai comuni che scelgono di intervenire su questo cespite imponibile di disporre di risorse finanziarie aggiuntive; in particolare si tratta dei comuni della costa e turistici e delle aree più densamente urbanizzate ed economicamente attive che riescono a sfruttare maggiormente le potenzialità di gettito aggiuntivo. I comuni più interni della regione, invece, più poveri di base imponibile e di capacità fiscale, non traggono molti vantaggi da questo strumento di fiscalità locale. Non sono pochi, poi, i comuni che hanno scelto di non utilizzare i margini di intervento concessi per non aumentare la pressione fiscale sui propri cittadini (Fig. 2.22).

La composizione dell'extra-gettito per capoluogo di provincia, illustrata nel grafico 2.23, consente di cogliere l'effetto delle politiche locali in maggior dettaglio. In generale i margini di manovra concessi ai comuni hanno gravato soprattutto sul patrimonio diverso dall'abitazione principale, come evidente dal dato riportato nel grafico, ciononostante proprio sulla abitazione principale sono state applicate aliquote molto differenziate. In particolare Siena, Livorno e Grosseto sono i capoluoghi che hanno aumentato le aliquote anche sulla abitazione principale.

Infine, L'articolazione dell'extra-gettito per classe demografica e livello di turisticità dei comuni fa emergere la maggiore capacità di gettito dei grandi comuni e delle località turistiche (Grafici 2.24 e 2.25).

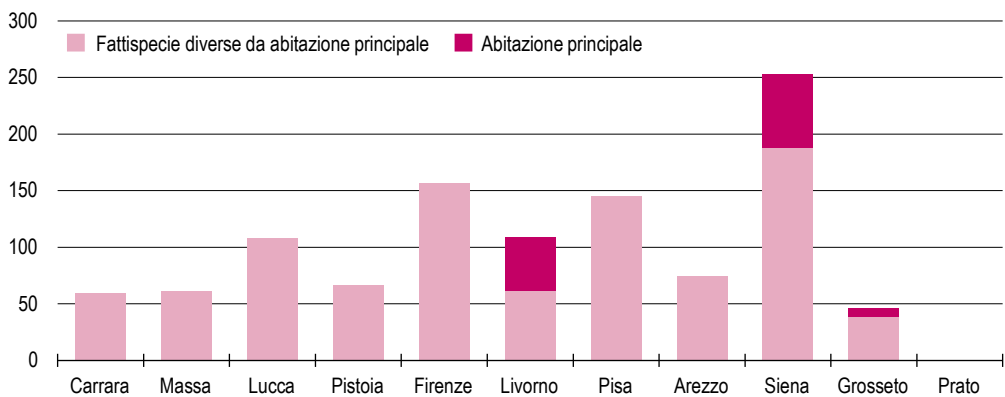
In conclusione, quindi, le politiche dei comuni sono intervenute sulla struttura impositiva statale accentuando proporzionalmente il carico fiscale sul patrimonio diverso dall'abitazione principale.

Figura 2.22
EXTRA-GETTITO IMU COMUNALE. 2012
Valori pro capite in euro



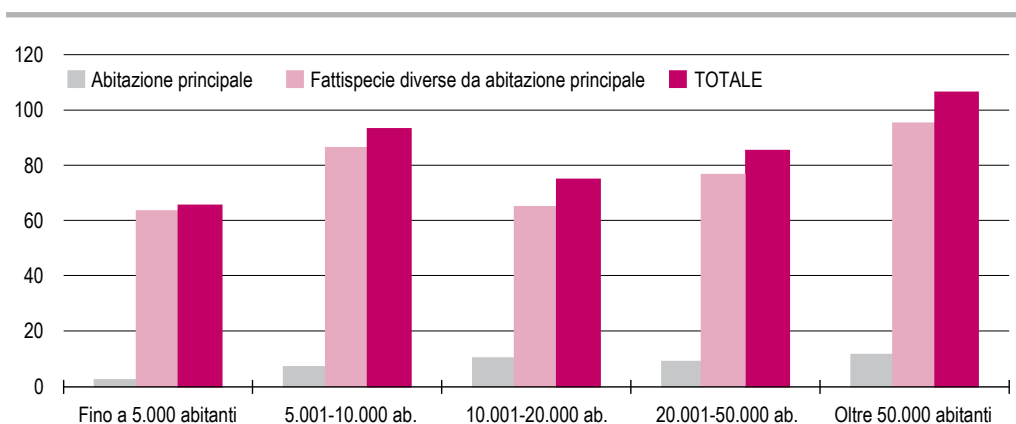
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Grafico 2.23
EXTRA-GETTITO IMU NEI CAPOLUOGHI DI PROVINCIA. 2012
Valori pro capite in euro



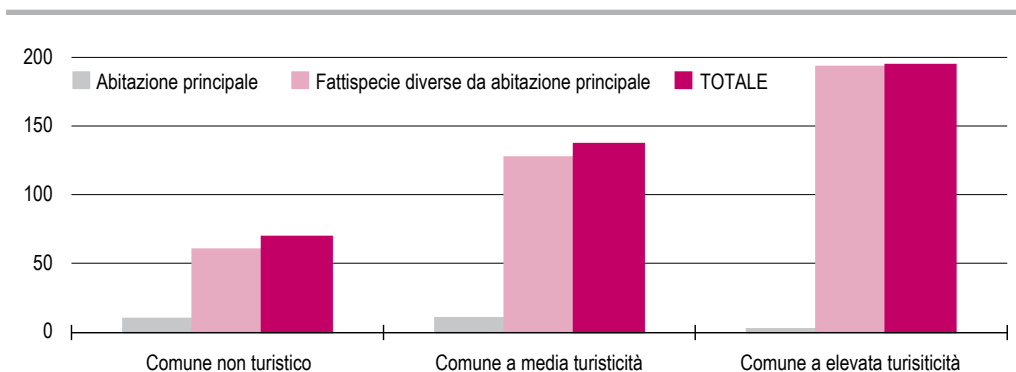
Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Gráfico 2.24
EXTRA-GETTITO IMU PER CLASSE DEMOGRAFICA. 2012
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

Gráfico 2.25
EXTRA-GETTITO IMU PER LIVELLO DI TURISTICITÀ DEI COMUNI. 2012
Valori pro capite in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

2.3

Il carico fiscale sul patrimonio immobiliare: quali funzioni e quali obiettivi tra controprestazione, risanamento e redistribuzione?

Come precedentemente considerato, l'imposta patrimoniale sugli immobili viene introdotta in Italia negli anni '90 con lo scopo principale di agevolare il processo di decentramento amministrativo. In realtà, presto diventa prevalente l'interesse per l'imposta patrimoniale quale strumento utile alla raccolta di gettito necessario alla stabilizzazione del debito pubblico. Tra le proprietà dell'imposta patrimoniale sugli immobili che la rendono di particolare interesse in questa fase recessiva, c'è la base imponibile, diversa dal reddito da lavoro, e la considerazione che consente un accertamento fiscale molto

semplice e a basso costo ed è pertanto poco soggetta al fenomeno dell'evasione fiscale. L'imposta sul patrimonio delle persone fisiche dal punto di vista dell'efficienza ha, inoltre, il vantaggio di incentivare l'allocazione produttiva delle risorse.

Proprio dal punto di vista della base imponibile l'imposta patrimoniale è da intendersi come una specifica forma di prelievo gravante sullo stock ovvero sia commisurata al valore dei singoli cespiti, nel caso di beni immobili – o al patrimonio netto, nel caso di beni mobili e immobili appartenenti ad un soggetto o ad una società. La commisurazione dell'imposta all'entità patrimoniale complessiva e non già alla rendita o al reddito ottenibile dal suo impiego è alla base delle posizioni contrapposte nel dibattito, dal momento che la naturale fonte di finanziamento è legata alla riduzione (ablazione) del patrimonio stesso. Per questo motivo, è in ogni caso necessario porsi con cautela di fronte alle molte – troppe – funzioni che oggi si vorrebbero attribuire a questa imposta: finanziamento dell'offerta di servizi locali; fonte di gettito finalizzato al risanamento; funzioni redistributive per classi di reddito; funzioni di stimolo all'efficienza attraverso la ricomposizione lavoro – risparmio, investimento produttivo e improduttivo.

In particolare secondo il principio del beneficio, come già precedentemente considerato, i proventi risultanti dalla applicazione dell'imposta servirebbero a finanziare una serie di servizi pubblici quali strade, trasporto pubblico, illuminazione i cui benefici ricadono direttamente sui proprietari degli immobili accrescendone, peraltro, la rendita ed il valore. Guardando, invece, dalla prospettiva della capacità contributiva l'imposta deve essere commisurata alla capacità di pagare del soggetto contribuente al fine di garantire l'equità sia orizzontale che verticale e finanziare non solo l'erogazione di servizi pubblici, ma anche eventuali politiche redistributive. Sotto questo profilo la capacità contributiva di un soggetto dipende oltre che dal suo reddito, dalla ricchezza accumulata, dal momento che, a parità di reddito, il possesso o meno di un patrimonio corrisponde ad una diversa capacità contributiva se non altro perché questo può essere consumato e quindi trasformato in ulteriore reddito. Inoltre, alla disponibilità di patrimonio si collega la possibilità di conseguire dal suo utilizzo un reddito patrimoniale (quindi maggiore capacità contributiva) che pone a sua volta le basi per beneficiare di maggiori opportunità che conducono anche ad un maggior reddito da lavoro. L'obiettivo in questo senso è quello di redistribuire le ricchezze patrimoniali al fine di consentire il raggiungimento di un'uguaglianza (o perequazione) delle condizioni di partenza¹⁷ (uguaglianza di opportunità) dei soggetti all'insegna di una maggiore libertà individuale e capacità/possibilità di partecipazione alla vita sociale¹⁸. Tali considerazioni giustificano sia un'imposta generale patrimoniale che un'imposta sulle successioni. Inoltre a differenza del reddito da lavoro quello patrimoniale è “indipendente da ogni sforzo attuale del suo possessore”¹⁹, in quanto risultato di un'accumulazione precedente, permanente, poiché non essendo frutto del lavoro non dipende dalla vita e dalla prestazione personale del contribuente ed è, in più, trasmissibile a soggetti terzi. Infine tra le ragioni per l'introduzione di un'imposta patrimoniale sono da menzionare quelle che traggono origine da considerazioni di efficienza e che vedono in tale forma d'imposizione un incentivo ad un impiego più produttivo del patrimonio. Tale è, ad esempio, quello che gli economisti chiamano il paradosso dell'imposta patrimoniale secondo cui l'imposta farebbe aumentare la domanda di investimenti che a loro volta, generando importanti rendimenti,

¹⁷ Ad esempio uguali opportunità di accesso all'istruzione universitaria.

¹⁸ Cfr. Mirrlees Review (2011), *Dimensions of Tax Design*, Institute for Fiscal Studies, Oxford University Press.

¹⁹ Cosciani C. (1940,), *L'imposta ordinaria sul patrimonio nella teoria finanziaria*, STEU, Urbino, p. 153.

portano ad un incremento dell'accumulazione e della formazione netta di capitale nel settore privato²⁰.

Per indagare questo tema, qui di seguito descriveremo alcune caratteristiche dell'attuale configurazione dell'IMU, guardando alla articolazione della base imponibile del patrimonio immobiliare (derivante dagli attuali valori catastali su cui oggi si pagano le imposte); successivamente vedremo l'articolazione dell'IMU. Infine, proporremo alcune semplici evidenze sull'articolazione territoriale dell'Imposta e sul conseguente carico fiscale su individui e famiglie. La debolezza su questo aspetto rappresenta indubbiamente un freno ad una eccessiva fiducia in questo strumento di manovra fiscale.

• *La distribuzione del patrimonio immobiliare*

Consideriamo in primo luogo il patrimonio di proprietà delle persone fisiche. Analizzando la distribuzione della ricchezza immobiliare risulta evidente come questa sia più concentrata della distribuzione del reddito lordo disponibile in Toscana. L'indice di Gini del valore catastale è infatti pari a 0,53, di 10 punti percentuali maggiore del reddito lordo (0,44) (Tab. 2.26). Questo è dovuto alle caratteristiche della prima casa, il cui valore può essere molto diverso da abitazione ad abitazione (per prestigio dell'immobile, per dimensione e per localizzazione), ma è ancora di più dovuto all'accumulazione di proprietà diverse nelle mani della stessa persona (seconda e terza casa, garage e annessi). Il confronto, molto approssimativo dal momento che non tiene conto di quanti non possiedono una abitazione (quindi il valore è per difetto), fornisce comunque una idea piuttosto chiara della relazione tra i due cespiti patrimonio e reddito. Anche confrontando le curve di Lorenz (Fig. 2.27) del valore catastale e del reddito lordo si vede subito come il primo sia maggiormente concentrato del secondo, confermando anche a livello toscano quanto già osservato a livello italiano²¹.

Tabella 2.26

DATI DI SINTESI SULLA CONCENTRAZIONE DI VALORE CATASTALE REDDITO LORDO PER I PROPRIETARI PERSONE FISICHE

Indice	Valore catastale	Reddito lordo
Indice di Gini	0,53	0,44
Rapporto interdecilico P90/P10	14,72	11,34
Rapporto interdecilico P50/P10	4,42	5,17
Coefficiente di Variazione %	170,82	137,52

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

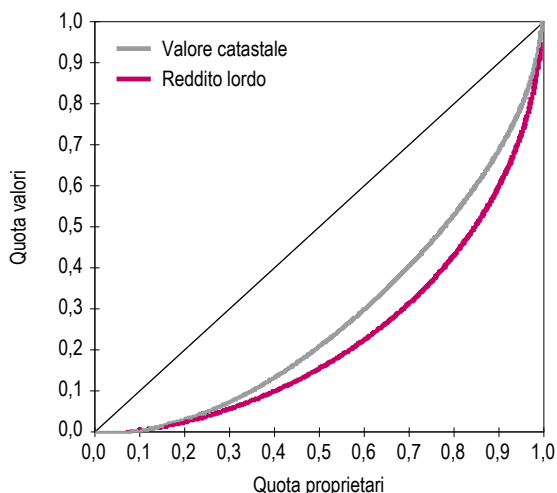
Questo risultato è ben sintetizzato anche dagli altri indici di variabilità e di concentrazione (vedi Tab. 2.26). Il coefficiente di variazione – cioè il rapporto tra la deviazione standard e la media – assume valori decisamente elevati per entrambe le variabili, evidenziando una forte dispersione dei valori attorno alla media e quindi un'elevata variabilità, in misura maggiore per il valore catastale. Allo stesso modo i rapporti interdecilici P90/P10 o P50/P10 – che misurano il rapporto tra il valore della ricchezza detenuta dai soggetti che si trovano al limite del nono decile (o della mediana) della popolazione e quello detenuto dai soggetti che delimitano il primo decile – mostrano come il valore catastale abbia una distribuzione più “estrema” rispetto al reddito, con una maggiore differenza tra i più ricchi ed i più poveri.

²⁰ Cfr. Russo V. (1973), *L'imposta patrimoniale nella teoria e nell'esperienza della riforma tributaria italiana*, Giuffrè, Milano.

²¹ Per un approfondimento sul rapporto tra ricchezza immobiliare e reddito si rimanda al rapporto “Gli immobili in Italia 2012” pubblicato dal Dipartimento delle Finanze e dall'Agenzia delle Entrate (<http://www.agenziaterritorio.it/site.php?id=13000>).

Sulla base degli attuali valori catastali, il 50% delle persone fisiche in Toscana dispone di patrimonio immobiliare per un valore fino a 62mila euro, il 40% dispone di un patrimonio del valore catastale tra 60mila e 200mila euro e l'1% (circa 23mila proprietari) beneficia di un patrimonio del valore catastale pari a oltre 700mila euro, fino ad un massimo di 41 milioni (Tab. 2.28). La distribuzione per quantili evidenzia, dunque, la concentrazione del patrimonio in quest'ultimo gruppo di proprietari²².

Figura 2.27
CONCENTRAZIONE DEL VALORE CATASTALE E DEL REDDITO LORDO DELLE PERSONE FISICHE
Curve di Lorenz*



* Le curve di Lorenz sono costruite sulla popolazione ordinata secondo la variabile di riferimento di volta in volta considerata. Questo implica che, ad esempio, il primo 10% della popolazione più "povera" in termini di ricchezza immobiliare non coincide con il 10% della popolazione più "povera" in termini di reddito.

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

Tabella 2.28
QUANTILI DELLA DISTRIBUZIONE DI VALORE CATASTALE, IMU E REDDITO LORDO
PER I PROPRIETARI PERSONE FISICHE.

Valori assoluti in euro

Quantili*	N. proprietari	Valore catastale	Gettito IMU (ad aliquota standard)	Reddito lordo
5%	113.621	6.197	0	812
10%	227.243	14.178	2	3.119
25%	568.109	32.602	57	8.414
50%	1.136.218	62.696	177	16.137
75%	1.704.327	116.916	445	24.125
90%	2.045.192	208.639	997	35.366
95%	2.158.814	304.548	1.627	48.323
99%	2.249.711	683.273	4.220	97.264
100%	2.272.436	41.207.810	313.163	11.358.938

* I quantili sono calcolati sulla popolazione ordinata secondo la variabile di riferimento di volta in volta considerata

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

²² I dati del patrimonio provengono dall'archivio catastale, quindi l'universo è composto dai proprietari degli immobili localizzati in Toscana; i dati del reddito provengono dalle dichiarazioni dei redditi 2009 dei residenti in Toscana.

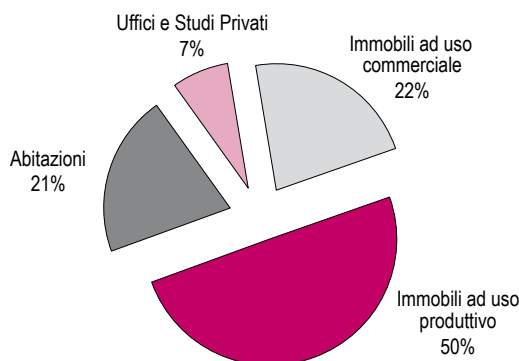
Se spostiamo l'attenzione sulle altre categorie di proprietari, ed in particolare sulle "altre persone giuridiche" – cioè le persone giuridiche non enti o pubblica amministrazione – osserviamo che ad esse è riconducibile solo il 10% delle unità immobiliari, per un valore patrimoniale del 17% (Tab. 2.29). Considerando l'IMU dovuta ad aliquote standard (quindi trascurando le politiche fiscali dei comuni), questo patrimonio produce una quota di gettito IMU pari ad un quarto del totale. Il 50% di tale gettito proviene da immobili ad uso produttivo (categoria D), il 22% da commerciale, il 7% da studi e uffici ed il restante 20% da abitazioni (Graf. 2.30). Queste ultime saranno presumibilmente composte tanto da proprietà di agenzie immobiliari o di gestione patrimoniale, quanto da abitazioni a carico di società.

Tabella 2.29
PATRIMONIO IMMOBILIARE E GETTITO IMU PER CATEGORIA DI PROPRIETARIO. 2011

	Unità immobiliari	Valore catastale	Gettito IMU (ad aliquota standard)
Persone fisiche	86 %	74 %	67 %
Pubblica Amministrazione ed Enti non commerciali	4 %	9 %	7 %
Altre persone giuridiche	10 %	17 %	26 %

Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

Grafico 2.30
COMPOSIZIONE DEL GETTITO IMU (AD ALIQUOTA STANDARD) PER I PROPRIETARI "ALTRE PERSONE GIURIDICHE". 2011
Valori %



Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *L'effetto delle attuali detrazioni*

Degli oltre 2 milioni di toscani che – da fonte catastale – risultano proprietari di una abitazione, uno ogni tre possiede un'ulteriore abitazione diversa dall'abitazione principale, mentre la metà possiede altri immobili, quali garage o pertinenze diverse. Proprio questi altri immobili presentano una forte concentrazione nei valori catastali e nel prelievo.

Nell'attuale struttura impositiva dell'IMU ad oggi sono vigenti due tipi di detrazioni: la detrazione di 200 euro sull'abitazione principale e di 50 euro per i figli a carico di età inferiore ai 26 anni. Considerando l'imposta dovuta ad aliquote standard (quindi trascurando le politiche fiscali dei comuni che non interessano in questa sede) si ricostruisce il carico fiscale per contribuente, corrispondente alla proprietà immobiliare così come ricostruibile dagli archivi catastali (Tab. 2.31): la media dei versamenti per proprietario in Toscana è di 440 euro, il 10% della popolazione più ricca versa più di

mille euro alle casse pubbliche, l'1% (23mila proprietari) versa più di 4mila euro (e circa 8mila euro in media). Gli importi massimi del carico fiscale individuale sono rilevanti, anche se riguardano una quota ridotta di popolazione, l'importo massimo può raggiungere i 300mila euro.

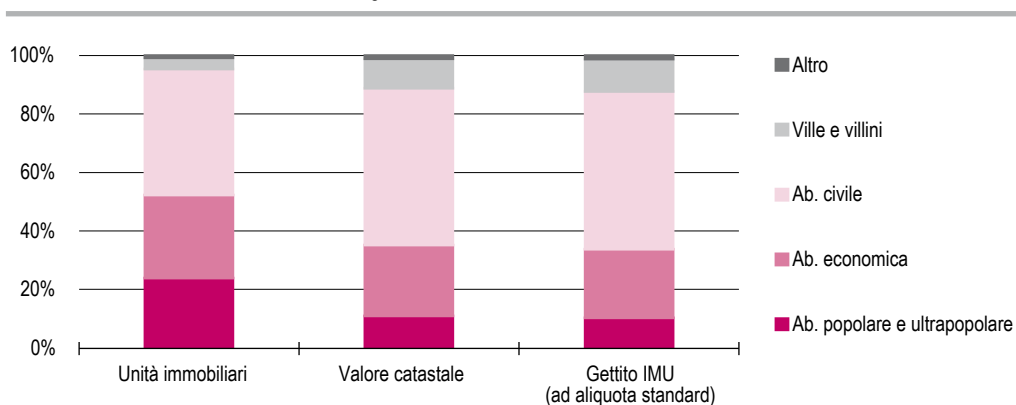
Tabella 2.31
VALORI MEDI DI VALORE CATASTALE, IMU E REDDITO LORDO PER CLASSI PERCENTUALI E TOTALE
PER I PROPRIETARI PERSONE FISICHE
Valori medi in euro

Classi della distribuzione*	Valore catastale medio	Gettito IMU medio (ad aliquota standard)	Reddito lordo medio
0%-10%	6.914	1	1.285
10%-25%	23.907	30	6.100
25%-50%	47.073	113	12.431
50%-75%	85.719	286	19.794
75%-90%	153.500	658	28.650
90%-95%	248.816	1.258	40.685
95%-99%	424.884	2.439	64.824
99%-100%	1.218.175	7.935	162.861
TOSCANA	102.061	443	19.629

* I percentili sono calcolati sulla popolazione ordinata secondo la variabile di riferimento di volta in volta considerata
Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano 2011 e su Dichiarazione dei Redditi 2009 dei residenti in Toscana

L'effetto delle detrazioni è certamente equitativo, visto che l'indice di Gini del prelievo IMU (ad aliquote standard) raggiunge valori pari a 0,68. Questa evidenza emerge anche dalla rappresentazione della composizione del patrimonio a destinazione residenziale delle persone fisiche e del relativo gettito (Graf. 2.32).

Grafico 2.32
COMPOSIZIONE DEL PATRIMONIO DELLE PERSONE FISICHE E DEL PRELIEVO. 2011
Categorie a destinazione residenziale. Valori %



Fonte: elaborazioni su dati Catasto Edilizio Urbano

- *Il carico fiscale sul patrimonio: il valore immobiliare rispecchia la ricchezza delle famiglie? Alcune considerazioni sull'equità territoriale*

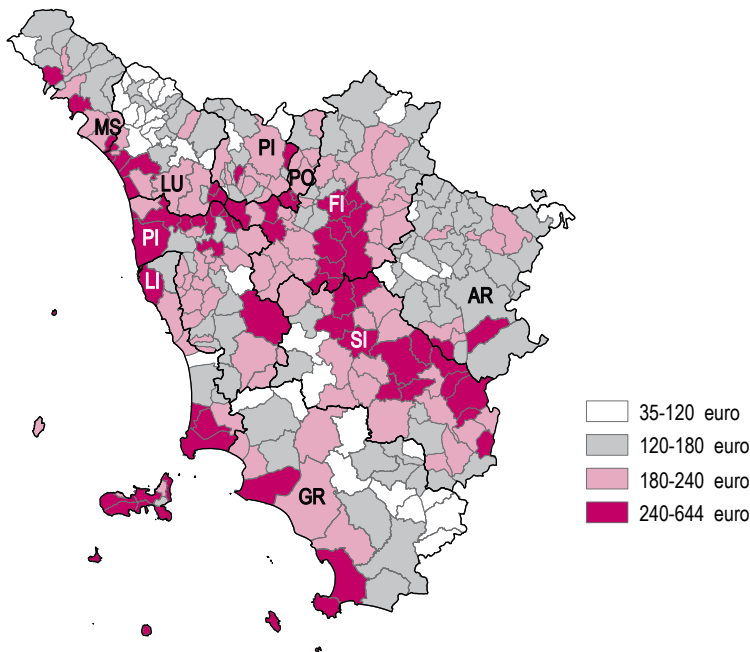
Per essere una buona base di prelievo nel rispetto dei criteri precedentemente trattati, ci si chiede se il patrimonio rappresenti correttamente oggi la ricchezza e la capacità di reddito individuale. Se certamente appropriato e condiviso è il ricorso a questa forma di prelievo all'interno del modello di federalismo municipale, fino a che punto è

giustificato gravare questa base imponibile di obiettivi di budget e più ancora redistributivi, tanto più secondo modalità non straordinarie ma continue nel tempo?

Senza voler affrontare approfonditamente la questione²³, ci si limita in questa sede a portare alcune evidenze relative alla nostra regione e alla differenze nella distribuzione territoriale del patrimonio immobiliare, al fine di far emergere alcune perplessità su un eccesso di fiducia in questa imposta.

In particolare attraverso la figura 2.33, a titolo esemplificativo, si vuole rappresentare il gettito medio per contribuente relativo all'abitazione principale nei diversi comuni toscani, effetto della ricchezza del patrimonio e del suo valore, particolarmente elevato nei maggiori centri urbani e nelle aree turistiche della costa. In queste aree il prestigio dei territori aumenta il valore delle proprietà; i servizi pubblici locali e gli investimenti collettivi certamente arricchiscono ulteriormente il patrimonio privato e accrescono il risparmio potenziale accumulato. Nello stesso tempo, però, mentre il valore patrimoniale cresce, il costo dell'abitazione in queste aree si fa particolarmente pesante e la stessa rappresentazione cartografica può essere letta come il diverso costo per individui e famiglie della casa di proprietà.

Figura 2.33
GETTITO IMU MEDIO PER CONTRIBUENTE RELATIVO ALL'ABITAZIONE PRINCIPALE. 2012
Valori assoluti in euro



Fonte: elaborazioni su dati Ministero dell'Economia e delle Finanze (gettito IMU 2012 aggiornato alle deleghe del 5 febbraio 2013)

In altri termini, una residenza di medie dimensioni e media tipologia ha un valore immobiliare più alto nel capoluogo regionale rispetto ad altre realtà urbane, e a parità di reddito e condizioni lavorative una famiglia in un comune potrà godere di una

²³ Per un approfondimento su questo tema si veda anche "IMU più equa con i valori di mercato" di Bocci C., Iommi S. e Marinari D., su *lavoce.info* del 08/11/2012 (<http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>).

abitazione più ampia e confortevole, o sottoporsi ad uno sforzo minore in termini di costo e di imposte, rispetto a quanto necessario in un'altra località.

Per meglio illustrare questo risultato, è possibile utilizzare le tariffe d'estimo comunali per individuare il valore catastale di un determinato tipo di immobile e, quindi, calcolare l'imposta IMU corrispondente nel caso in cui tale immobile sia l'abitazione principale di una famiglia con o senza figli a carico. Ad esempio, in tabella 2.34 è calcolata l'imposta IMU spettante per le tipologie di abitazioni più diffuse per i comuni di Firenze e Pistoia, per varie dimensioni degli immobili e per 2 tipologie di nuclei familiari.

Confrontiamo, dunque, due immobili appartenenti alla categoria catastale delle abitazioni civili (A02) e della stessa dimensione (4 vani), ma collocati nei comuni di Firenze e Pistoia. I due appartamenti simili risponderanno alle necessità di due famiglie anch'esse simili per categoria sociale e per composizione del nucleo familiare (ipotizziamo una famiglia senza figli), ma sul reddito della prima graverà una imposta IMU pari a 258 euro, mentre sulla seconda graverà una imposta di 92 euro. Specularmente è possibile considerare che con la stessa imposta pagata a Firenze per 4 vani una famiglia potrà usufruire a Pistoia di 6 vani. Se la famiglia è invece composta da una coppia con due figli a carico, all'imposta IMU andranno sottratte 100 euro di detrazione. In questo caso, a Firenze la famiglia pagherà 158 euro, mentre a Pistoia l'imposta sarà nulla.

È evidente, quindi, che oggi, a parità di categoria catastale, a Pistoia rispetto a Firenze, una famiglia può permettersi standard di vita più elevati, ad esempio il proprietario di un abitazione popolare (A04) a Pistoia può disporre anche di 7 vani e rimanere esente dal pagamento dell'IMU, mentre il proprietario di abitazione a Firenze non potrà disporre di più di 2 vani per la stessa categoria catastale. Ecco, quindi, che larga parte del patrimonio immobiliare collocato nel primo dei due comuni non sarà gravato da IMU, ricadendo al di sotto della fascia di esenzione, al contrario di quanto avviene nell'altro comune. Tutto questo con evidenti conseguenze sulla capacità di gettito del territorio, ma anche sul carico fiscale della popolazione residente²⁴.

Tabella 2.34
IMPOSIZIONE PER TIPOLOGIE FAMILIARI: UN CONFRONTO TRA TERRITORI
Valori di gettito IMU ad aliquote standard in euro

Comune	Categoria catastale	2 vani	3 vani	4 vani	5 vani	6 vani	7 vani
<i>COPPIA SENZA FIGLI (200 euro detrazione per abitazione principale)</i>							
Firenze	A02 - Civile	29	144	258	373	487	602
Firenze	A03 - Economica	2	104	205	306	407	509
Firenze	A04 - Popolare	0	31	108	185	262	339
Pistoia	A02 - Civile	0	19	92	164	237	310
Pistoia	A03 - Economica	0	0	0	17	60	104
Pistoia	A04 - Popolare	0	0	0	0	0	0
<i>COPPIA CON 2 FIGLI < 26 ANNI A CARICO (200 euro detrazione per abitazione principale + 50 euro per figlio)</i>							
Firenze	A02 - Civile	0	44	158	273	387	502
Firenze	A03 - Economica	0	4	105	206	307	409
Firenze	A04 - Popolare	0	0	8	85	162	239
Pistoia	A02 - Civile	0	0	0	64	137	210
Pistoia	A03 - Economica	0	0	0	0	0	4
Pistoia	A04 - Popolare	0	0	0	0	0	0

²⁴ A Pistoia quasi tutte le abitazioni principali in categoria A04 – dai 2 ai 7 vani, da tipologia 1 a tipologia 8 – sono gravati da una imposta IMU inferiore ai 200 euro, imposta annullata dalla detrazione. Lo stesso vale per la metà delle abitazioni principali in categoria A03. Al contrario, nel capoluogo regionale l'esenzione riguarda un numero molto ridotto di abitazioni, solo quelle in Categoria A04 fino a 2 vani.

La disponibilità di dettaglio sul patrimonio immobiliare proveniente dall'archivio catastale rende possibile calcolare il gettito IMU. Consente, quindi, di proporre analisi delle politiche locali e simulazioni di gettito ed è strumento di monitoraggio della rispondenza tra gettito stimato e gettito effettivo, utile ad incentivare dunque strategie locali di contrasto all'evasione. Naturalmente le stime del gettito dipendono dalle ipotesi di identificazione della prima casa e sulle conseguenti detrazioni e a quelle stabilite circa gli immobili esenti. In questo lavoro, per il calcolo del gettito pagato da ciascuna unità immobiliare si prendono a riferimento le aliquote e le detrazioni deliberate dagli enti comunali e si individuano gli immobili completamente esenti dall'imposta prendendo a riferimento l'art.9, comma 8, del Dlgs 23/2011 che definiva l'istituzione dell'IMU²⁵. Rispetto all'ICI, risultano soggetti al pagamento dell'imposta municipale anche coloro che posseggono un fabbricato rurale ad uso strumentale nei comuni non montani o parzialmente montani, anche se per loro è prevista una aliquota agevolata dello 0,2%.

L'attribuzione della caratteristica di "abitazione principale" è stata effettuata tramite un confronto tra dati fiscali e dati catastali. Nei casi in cui non è stato possibile utilizzare tali informazioni, per ogni individuo è stata indicata come principale l'abitazione con la rendita catastale più elevata rispetto a tutte le altre eventualmente in suo possesso, considerando prima quelle non collocate in comuni turistici per evitare un'attribuzione eccessiva di "abitazioni principali" in comuni che tendenzialmente presentano rendite catastali più elevate.

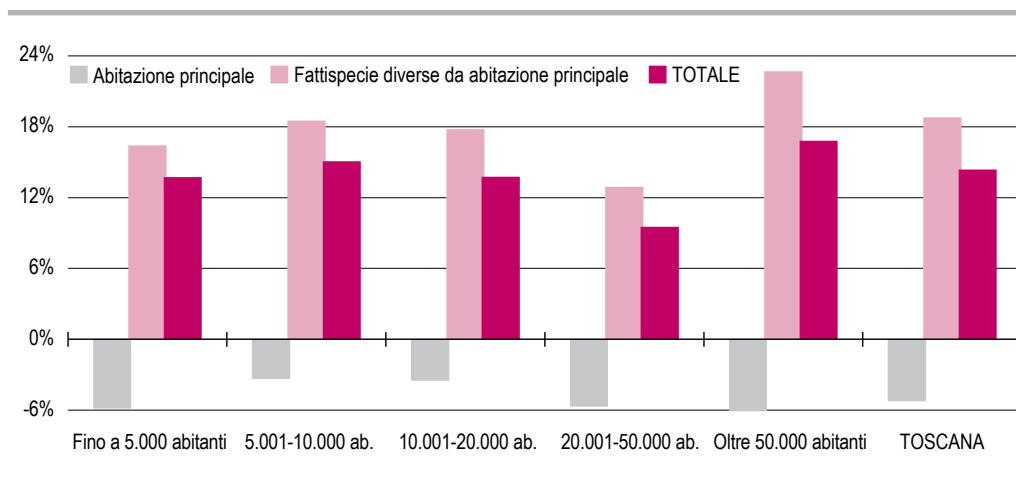
Date tutte le ipotesi appena elencate, in Toscana il gettito stimato IMU risulterebbe di 1985 milioni di euro: di questi, 309 milioni (16%) attribuibili a proprietari di abitazione principale mentre i restanti 1676 milioni (84%) a proprietari di altri immobili.

La differenza riscontrabile tra dati stimati e di gettito è in parte attribuibile ad inevitabili approssimazioni nei processi di stima, conseguenza delle ipotesi operative utilizzate, incompletezza delle informazioni o mancato dettaglio, ma può anche essere interpretabile come indizio di una possibile mancata corrispondenza tra quanto dichiarato e quanto dovuto (*fiscal gap*). Un indizio, dunque, che può sollecitare un approfondimento di indagine da parte dell'ente locale, il solo in grado di valutare correttamente la capacità di gettito del territorio.

Il grafico di seguito riportato evidenzia, in generale, una sottostima del dato relativo al gettito da abitazione principale e una sovrastima del gettito da "patrimonio diverso da abitazione principale". La lettura congiunta dei due valori, al di là di quanto attribuibile – come considerato – a eventuali errori di stima, è indizio di una possibile elusione sulla abitazione principale e una mancata dichiarazione sul patrimonio complessivo per una percentuale di *fiscal gap* pari al 14% del totale.

²⁵ Nel dettaglio, si considerano esenti gli immobili posseduti da Stato, Regioni, Enti Locali e dagli enti del servizio sanitario nazionale (se appartenenti alla categoria B), i fabbricati destinati ad uso culturale, all'esercizio del culto o appartenenti a organizzazioni internazionali, gli immobili destinati esclusivamente allo svolgimento di attività culturali, assistenziali, sanitarie, didattiche o sportive purché senza fini di lucro, in definitiva tutti gli immobili appartenenti alla categoria B.

Grafico 2.35
 DIFFERENZA TRA STIME DEL GETTITO IMU E GETTITO OSSERVATO. 2012
 Variazione percentuale per dimensione demografica dei comuni



Fonte: nostre stime su dati Catasto Edilizio Urbano

Box 2.1

L'USO DEI DATI CATASTALI PER LE POLITICHE DEL TERRITORIO

La banca dati del Catasto Edilizio Urbano può essere utilizzata per rispondere a molteplici quesiti di ricerca, in particolare costituisce un utile strumento sia per simulare i gettiti fiscali correlati al patrimonio edilizio esistente, sia per quantificare e qualificare tale patrimonio e le relative proprietà. Infatti questo tipo di archivio contiene i dati censuari individuali dei beni immobili edificati (unità immobiliari urbane) nonché l'evoluzione delle variazioni avvenute sia nella struttura delle unità immobiliari (frazionamento, ampliamento, ecc) che nella loro proprietà (compravendita, donazione, ecc.). L'intero archivio catastale, quindi, conserva ogni cambiamento intervenuto fino ad oggi sui singoli immobili, riportando di volta in volta, in corrispondenza di ciascuna modifica, le caratteristiche del fabbricato, dell'unità immobiliare, della tipologia di variazione realizzata e del proprietario. La sequenza storica con la quale vengono dettagliate le informazioni costituisce senza dubbio una caratteristica assai preziosa della banca dati, la cui ricchezza informativa consentirebbe addirittura di valutare l'evoluzione nel tempo e nello spazio del patrimonio immobiliare. Allo stesso tempo è anche evidente che l'archivio storico rappresenta uno strumento molto complesso da gestire. Ai fini della nostra elaborazione, si è deciso di selezionare le osservazioni in modo tale da rappresentare una fotografia dei beni immobili all'ultima data disponibile, cioè il 31 ottobre 2011. Nello specifico sono state estratte dalla banca dati del Catasto Edilizio Urbano le unità immobiliari produttive di redditi e cioè quelle a destinazione ordinaria (gruppi A, B e C e cioè le abitazioni, gli uffici privati e pubblici, le scuole, le biblioteche, i negozi e i laboratori artigiani), quelle a destinazione speciale (gruppo D, cioè gli opifici o in genere gli immobili costruiti per particolari esigenze di una attività industriale e commerciale che non possono essere destinati ad una funzione diversa se non dopo una trasformazione radicale) e infine quelle a destinazione particolare (gruppo E, cioè le unità immobiliari che per la singolarità delle loro caratteristiche non sono raggruppabili in classi) presenti sul territorio toscano alla data prestabilita. Per ciascuna unità immobiliare, le informazioni a disposizione riguardano: (a) i dati identificativi dell'unità immobiliare costituiti dai riferimenti cartografici (comune, foglio e particella catastale); (b) la categoria catastale che individua la destinazione d'uso dell'unità immobiliare di riferimento in relazione alle caratteristiche di costruzione e al loro ordinario utilizzo; (c) la consistenza catastale che rappresenta la dimensione dell'unità immobiliare e che viene espressa in vani equivalenti per le abitazioni e gli uffici, in metri quadrati per le categorie C (negozi, laboratori artigiani,

magazzini, stalle, scuderie e autorimesse) e in metri cubi per le categorie B (collegi, case di cura, uffici pubblici, prigioni, scuole e biblioteche); (d) i soggetti titolari, identificati con codice fiscale (persone fisiche) o partita IVA (persone giuridiche) e le quote di possesso dell'unità immobiliare.

La rendita catastale – variabile indispensabile per la valutazione della consistenza del patrimonio immobiliare e del suo valore imponibile potenziale – è direttamente indicata per gli immobili di categoria D e E, mentre si calcola a partire dalle tariffe d'estimo comunali per le categorie A, B e C. Nello specifico: (a) per le unità immobiliari di categoria ordinaria e cioè appartenenti alle categorie A, B e C, la rendita si determina attraverso la moltiplicazione della consistenza catastale con la tariffa d'estimo corrispondente alla classificazione catastale²⁶; (b) per le unità immobiliari di categoria D ed E la rendita viene determinata attraverso attribuzione diretta da parte delle agenzie territoriali.

Per poter procedere con la stima del gettito IMU, è necessario distinguere le abitazioni e le pertinenze possedute da persone fisiche in due categorie: "abitazione principale" o "altra abitazione". Poiché tale informazione non è direttamente desumibile dal Catasto, si è proceduto ad attribuire la caratteristica di "abitazione principale" tramite un confronto tra dati fiscali e dati catastali. Nei casi in cui tale confronto non si è rivelato utile, per ogni individuo è stata indicata come principale l'abitazione con la rendita catastale più elevata rispetto a tutte le altre eventualmente in suo possesso, considerando prima quelle non collocate in comuni turistici per evitare un'attribuzione eccessiva di "abitazioni principali" in comuni che tendenzialmente presentano rendite catastali più elevate.

Una volta classificate tutte le abitazioni e le pertinenze in principali e non, è possibile calcolare il gettito IMU derivante da ciascun immobile e per ciascun proprietario, sia utilizzando le aliquote standard stabilite dallo Stato, sia le aliquote deliberate dai singoli comuni.

²⁶ Per le unità immobiliari di categoria ordinaria, i dati che classificano un immobile e quindi individuano la tariffa d'estimo da utilizzare ai fini del calcolo della rendita sono: il Comune, la zona censuaria catastale, la categoria e la classe. La zona, ove presente, suddivide il territorio comunale in zone con differente valore estimale e serve a diversificare, a fronte della stessa categoria, classi e tariffe differenti.

Finito di stampare in Italia nel mese di Giugno 2013
da Pacini Editore Industrie Grafiche - Ospedaletto (Pisa)
per conto di Edifir - Edizioni Firenze

ISBN 978-88-6517-047-2