



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional Papers)

A prova di acronimo: i tributi locali sulla casa in Italia

di Giovanna Messina e Marco Savegnago

Novembre 2014

Numero

250



BANCA D'ITALIA
EUROSISTEMA

Questioni di Economia e Finanza

(Occasional papers)

A prova di acronimo: i tributi locali sulla casa in Italia

di Giovanna Messina e Marco Savegnago

Numero 250 – Novembre 2014

La serie Questioni di economia e finanza ha la finalità di presentare studi e documentazione su aspetti rilevanti per i compiti istituzionali della Banca d'Italia e dell'Eurosistema. Le Questioni di economia e finanza si affiancano ai Temi di discussione volti a fornire contributi originali per la ricerca economica.

La serie comprende lavori realizzati all'interno della Banca, talvolta in collaborazione con l'Eurosistema o con altre Istituzioni. I lavori pubblicati riflettono esclusivamente le opinioni degli autori, senza impegnare la responsabilità delle Istituzioni di appartenenza.

La serie è disponibile online sul sito www.bancaditalia.it.

ISSN 1972-6627 (stampa)

ISSN 1972-6643 (online)

Stampa a cura della Divisione Editoria e stampa della Banca d'Italia

A PROVA DI ACRONIMO: I TRIBUTI LOCALI SULLA CASA IN ITALIA

di Giovanna Messina* e Marco Savegnago*

Sommario

Questo lavoro ripercorre l'evoluzione recente della fiscalità immobiliare locale in Italia. Si utilizzano numerose fonti informative, sia a livello aggregato sia a livello individuale, per ricostruire la variazione del prelievo sull'abitazione principale nell'ultimo triennio e analizzare i profili redistributivi del passaggio dall'imposta municipale propria (Imu) al tributo sui servizi indivisibili (Tasi). L'analisi mostra una significativa riduzione della componente di prelievo legata alla proprietà immobiliare fra il 2012 e il 2014; considerando anche i tributi destinati al servizio dei rifiuti, l'onere fiscale complessivo è rimasto sostanzialmente invariato. Questo passaggio si è accompagnato, tuttavia, ad una maggiore incidenza del prelievo sulle famiglie a basso reddito, a causa del minore impatto delle detrazioni. Il lavoro conclude discutendo possibili interventi volti ad accrescere la visibilità e l'equità del prelievo, realizzabili a parità di gettito.

Classificazione JEL: H71, H23.

Parole chiave: imposte immobiliari, imposte locali, redistribuzione.

Indice

Introduzione.....	5
1. La doppia anima delle imposte sulla casa.....	6
2. Di acronimo in acronimo: le imposte locali sulla casa in Italia negli ultimi anni	7
2.1 Un quadro normativo complesso e in continua evoluzione.....	7
2.2 L'impatto sul prelievo	9
2.3 Profili redistributivi del passaggio dall'Imu alla Tasi	10
3. Efficienza ed equità: alcuni aspetti problematici.....	12
3.1 Visibilità ed efficienza del prelievo.....	12
3.2 Aspetti di equità.....	14
4. Sintesi e principali conclusioni.....	16
Riferimenti bibliografici.....	17
Nota metodologica	19
Tavole e figure.....	22

* Banca d'Italia, Servizio Struttura economica, Divisione Finanza pubblica.

Introduzione

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

La teoria economica sottolinea però come vi siano valide ragioni per tassare la proprietà immobiliare, in particolare l'abitazione di residenza. Nell'ottica del decentramento fiscale, le imposte sulla casa presentano le caratteristiche ideali di un tributo locale: esse rispondono al principio del beneficio (chi paga l'imposta può mettere in relazione l'entità del prelievo con le proprie valutazioni circa i servizi forniti dall'ente), presentano rischi relativamente contenuti di concorrenza fiscale, forniscono un gettito relativamente stabile nel tempo. Se si considera il sistema tributario nel suo complesso, le imposte sulla casa sono anche un importante strumento per il perseguimento di obiettivi di equità, poiché sono a minore rischio di evasione e possono essere utilizzate per colpire gli individui dotati di maggiore capacità contributiva.

Questa duplice funzione delle imposte sulla casa – tributo locale e imposta patrimoniale – rappresenta la griglia interpretativa che abbiamo scelto di utilizzare per ripercorrere l'evoluzione della fiscalità immobiliare in Italia, con particolare attenzione per le abitazioni di residenza.

Con l'introduzione dell'imposta municipale propria (Imu) nel 2012, le imposte ricorrenti² sulla proprietà immobiliare in Italia si sono portate su livelli analoghi a quelli registrati nella media dei paesi dell'Unione europea. La fiscalità immobiliare locale è stata successivamente oggetto di ulteriori e frequenti interventi legislativi, che hanno condotto nel 2014 all'applicazione del tributo sui servizi indivisibili (Tasi).

Con l'ausilio di numerose fonti informative, sia a livello aggregato sia a livello micro, questo lavoro ricostruisce l'entità e la variazione del carico fiscale sulla prima casa nell'ultimo triennio. Emerge una significativa riduzione fra il 2012 e il 2014 della componente di prelievo legata alla proprietà immobiliare, nell'ordine di un quinto dell'imposta pagata a inizio periodo; considerando anche la componente destinata al servizio dei rifiuti, l'onere fiscale complessivo sull'abitazione principale è rimasto sostanzialmente invariato. I profili redistributivi del passaggio all'assetto attuale sono tuttavia rilevanti: i dati mostrano che lo sgravio è più accentuato per le famiglie con reddito medio-alto.

L'efficienza delle imposte immobiliari quale tributo locale è ostacolata da un quadro normativo estremamente complesso e articolato. Il proficuo operare di meccanismi di *accountability* richiede invece che le scelte dei Comuni siano rese più chiaramente visibili ai contribuenti-elettori, rimuovendo la frammentazione dei tributi, la moltiplicazione dei termini di versamento, la coesistenza di poteri fiscali di più livelli di governo.

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

² Le imposte ricorrenti sugli immobili sono i prelievi effettuati annualmente, a differenza di quelli che si manifestano all'atto del trasferimento o in occasione di eventi straordinari.

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

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

1. La doppia anima delle imposte sulla casa

Nella maggior parte delle economie avanzate la tassazione della proprietà immobiliare è appannaggio dei governi locali: in 25 dei 34 paesi dell'OCSE le imposte sulla proprietà immobiliare sono di esclusiva (o quasi) pertinenza locale; in Italia tali imposte ricadono nella sfera di competenza dei Comuni e il relativo gettito ammonta circa a un quarto delle spese correnti degli enti³.

Vi sono fondate ragioni di efficienza, ampiamente documentate dalla letteratura sul federalismo fiscale, a supporto di tale assetto. A partire dal contributo di Oates (1969) si è consolidata l'evidenza di una relazione empirica positiva (negativa) fra il valore delle abitazioni e i servizi pubblici (le imposte) locali. Ciò fa della casa una base imponibile particolarmente adatta a realizzare una *benefit tax*, ossia una forma di prelievo assimilabile *lato sensu* al prezzo pagato per quei beni pubblici che esauriscono la loro rilevanza in ambito locale (Fischel, 2001). Ricondurre la tassazione immobiliare alla sfera decentrata ha quindi lo scopo di incentivare comportamenti di bilancio responsabili, soprattutto se il contribuente ha il potere di sanzionare l'operato degli amministratori locali attraverso il voto (ossia se il proprietario risiede nella stessa giurisdizione che riscuote l'imposta): in questo caso, infatti, i governi locali saranno propensi ad applicare inasprimenti fiscali solo a fronte di un corrispondente miglioramento nella qualità e/o nella quantità dei servizi erogati⁴. Ulteriori argomentazioni a sostegno della dimensione locale delle imposte sugli immobili si

³ Si vedano Norregaard (2013, tavola 1 p. 37) e Banca d'Italia (2013a, p. 162).

⁴ Il valore di mercato dell'immobile è un barometro sensibile delle variazioni del policy mix locale, per cui fra proprietario-elettore ("homevoter", secondo il neologismo coniato da Fischel) e amministratori locali si instaura un particolare rapporto di mandato che incentiva scelte di bilancio efficienti. Tale legame risulta debole se il contribuente e l'elettore invece non coincidono, come avviene per le abitazioni non di residenza.

incentrano sul basso rischio di concorrenza fiscale, essendo per definizione limitato il pericolo di erosione della base imponibile, e sulla relativa stabilità del gettito rispetto ad altre tipologie di tributi (Musgrave, 1983).

La seconda caratteristica fondamentale delle imposte sulla proprietà immobiliare attiene alla loro connotazione patrimoniale. La casa è una forma di ricchezza assimilabile a un'attività finanziaria, poiché il suo valore oscilla in sintonia con l'andamento del mercato analogamente a quanto avviene per i titoli o per gli altri valori mobiliari. Nei principali paesi dell'OCSE le attività reali rappresentano la quota predominante della ricchezza netta familiare; in Italia tale quota è pari al 60 per cento e per oltre quattro quinti essa è rappresentata da immobili⁵. Poiché il possesso di un'abitazione influenza i flussi attesi di guadagno (e di consumo) del proprietario, si può ritenere che la casa sia espressione del reddito permanente dell'individuo. L'attenzione alla natura patrimoniale della tassazione sugli immobili porta in primo piano l'esigenza di assicurare la neutralità del prelievo rispetto alle altre attività reali e finanziarie, nonché quella di garantire l'equità del sistema⁶. Gli obiettivi di equità, secondo la teoria economica prevalente, sono più efficacemente perseguiti dal livello di governo centrale: la mobilità fra giurisdizioni vanificherebbe la possibilità di svolgere la funzione redistributiva in ambito locale, poiché i contribuenti su cui ne ricadrebbe l'onere potrebbero trasferire altrove la propria residenza fino a pervenire a una vera e propria segregazione degli individui fra giurisdizioni ricche e giurisdizioni povere (Musgrave, 1959).

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

2. Di acronimo in acronimo: le imposte locali sulla casa in Italia negli ultimi anni

2.1 Un quadro normativo complesso e in continua evoluzione

La nostra analisi considera l'insieme delle imposte locali gravanti sugli immobili ad uso abitativo, con un'attenzione particolare per le abitazioni di residenza⁷. Tali imposte sono riconducibili a due distinti presupposti impositivi: la proprietà dell'abitazione e la fruizione dei servizi locali (principalmente la raccolta dei rifiuti). Queste due componenti si

⁵ Si vedano Ocse <http://www.oecd.org/eco/outlook/economicoutlookannextables.htm> e Banca d'Italia (2013b).

⁶ Le imposte sulla proprietà immobiliare, come quelle più in generale sulla ricchezza finanziaria, rischiano di essere distorsive sotto due profili: esse possono interferire con le scelte di consumo o di risparmio degli individui e sulle diverse forme di accumulazione della ricchezza (Mirrlees, 2011; p. 292). Il maggiore favore fiscale di cui gode l'abitazione di residenza può, in particolare, orientare le scelte individuali in termini di affitto o di proprietà diretta dell'abitazione; un'analisi comparativa della tassazione della prima casa rispetto ad altre tipologie di immobili esula dall'oggetto del presente studio.

⁷ Non si considerano l'imposizione sulle transazioni immobiliari né quella sui redditi da locazione, entrambe di competenza erariale.

combinano poi con un'articolazione dei poteri di prelievo su più soggetti impositori: i Comuni scelgono le aliquote e le tariffe, ma all'interno di una cornice di regole comunque fissata dalla legge nazionale; il gettito, prevalentemente di competenza dei Comuni, afferisce per una quota anche ai livelli di governo superiori (Stato e Province).

Le vicende che hanno caratterizzato la fiscalità immobiliare italiana negli ultimi anni sono particolarmente emblematiche di quanto le imposte sulla casa siano avversate dall'opinione pubblica e di come questo le esponga al rischio di frequenti cambiamenti⁸. Fra la primavera del 2011 e quella del 2014 ben nove provvedimenti legislativi hanno ripetutamente modificato l'assetto delle imposte locali sulla casa, producendo una sequenza di acronimi che non ha facilitato la comunicazione dei cambiamenti all'opinione pubblica. Un quadro riepilogativo è presentato nelle tavv. 1 e 2.

La componente legata alla proprietà immobiliare è stata interessata, nel 2012, dal passaggio dall'ICI (Imposta comunale sugli immobili) all'Imu (Imposta municipale propria): questa novità si è sostanziata nella reintroduzione del prelievo sulla prima casa e in modifiche rilevanti a base imponibile, detrazioni e aliquote d'imposta. L'Imu è stata poi abrogata, nel 2013, per le sole abitazioni principali non di lusso e, a partire dal 2014, è stata affiancata dalla Tasi (Tributo sui servizi indivisibili). Benché la Tasi evochi nel nome una sorta di generico corrispettivo per i servizi comunali forniti all'intera collettività (l'illuminazione pubblica, il decoro, la polizia locale), l'imposta non si discosta sostanzialmente dall'ICI e dall'Imu né in quanto a presupposto impositivo, né in quanto a modalità di calcolo della base imponibile⁹; rispetto ai regimi precedenti, sono invece ridotte sia l'aliquota base sia l'entità delle detrazioni. In particolare, il passaggio dall'Imu alla Tasi si è caratterizzato per l'attribuzione agli enti del potere di decidere modalità e importo delle detrazioni e quindi di incidere sugli aspetti distributivi del prelievo¹⁰.

La componente legata alla raccolta e allo smaltimento dei rifiuti urbani è associata all'utilizzo di un immobile e quindi grava anche sull'eventuale locatario. Nel 2012 i tributi destinati a finanziare il servizio di gestione dei rifiuti erano la Tarsu (Tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani) o in alternativa la TIA (tariffa di igiene ambientale); tali regimi sono stati sostituiti nel 2013 dalla Tares (Tassa sui rifiuti e servizi comunali), a cui è subentrata, dal 2014, la Tari (Tassa sui rifiuti). A dispetto dei cambiamenti semantici, la natura del prelievo non è significativamente mutata nel corso del triennio: la base imponibile continua ad essere calcolata prevalentemente con riferimento alla superficie dell'abitazione (e alla numerosità del nucleo familiare) e non coglie pienamente la dimensione del servizio reso, in mancanza di metodi puntuali di rilevazione della quantità dei rifiuti prodotti.

⁸ Le imposte sulla casa sono imposte "che tutti amano odiare" secondo Rosengard (2012), poiché sono di importanza cruciale per il sistema tributario nel suo complesso anche se avversate dall'opinione pubblica. E' per questa ragione che "countries can seldom live with the tax as initially designed, yet neither can they live without the tax at all" (op. cit. p. 2).

⁹ Il riferimento al complesso dei servizi indivisibili dei Comuni farebbe pensare ad un'imposta tipo la *council tax* inglese, pagata per intero da chi occupa a qualsiasi titolo un immobile. Nel caso della Tasi l'eventuale inquilino paga una quota dell'imposta (variabile fra il 10 e il 30 per cento, a discrezione del singolo Comune).

¹⁰ L'Imu prevedeva una detrazione base di 200 euro cui si aggiungeva (per gli anni 2012 e 2013) un'ulteriore detrazione di 50 euro per ogni figlio convivente con meno di 26 anni (fino a un massimo di 8 figli); i Comuni potevano incrementare l'importo della detrazione fino a concorrenza dell'imposta dovuta.

L'assetto della fiscalità immobiliare locale è reso ancora più complicato dalle disposizioni che stabiliscono che il gettito affluisca in parte ad altri livelli di governo; anche queste disposizioni sono state ripetutamente modificate. Nel 2012, per la prima volta, è stata introdotta una riserva statale sulla componente relativa alla proprietà dell'abitazione; tale riserva è venuta meno nel 2013, contestualmente all'introduzione di una quota di compartecipazione statale alla componente relativa ai rifiuti; nel 2014, infine, anche quest'ultima forma di compartecipazione è stata abolita. È rimasta invece inalterata nel triennio la quota di prelievo sui rifiuti attribuita alle Province¹¹.

In sintesi, il quadro dei tributi locali sulle abitazioni si presenta estremamente articolato, per la compresenza di più tributi e la commistione di prerogative fiscali di diversi livelli di governo. Il percorso normativo che ha scandito l'evoluzione dell'ultimo triennio è stato anch'esso particolarmente tortuoso; inoltre, alcuni provvedimenti sono stati resi operativi con ritardo e i termini per l'adozione delle delibere comunali sono stati più volte rinviati: ciò ha acuito il clima di incertezza, come testimonia la frequenza dei picchi nelle interrogazioni sui motori di ricerca e l'accentuarsi della quota di versamenti effettuati oltre lo scadere dei termini¹². Come si argomenterà nei prossimi paragrafi, l'incertezza dell'impianto normativo nuoce alla visibilità e all'efficienza dell'imposta.

2.2 *L'impatto sul prelievo*

Fino al 2011 le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare in Italia si attestavano su livelli sensibilmente inferiori a quelli rilevati nei paesi europei¹³; l'introduzione dell'Imu nel 2012 ha portato il gettito di tali imposte in linea con la media dell'Unione europea.

L'evoluzione del carico fiscale sulla casa fra il 2012 e il 2014 può essere stimato utilizzando le statistiche catastali rese disponibili dall'Agenzia delle entrate per i Capoluoghi regionali e tenendo conto delle delibere adottate dagli enti. L'esercizio è stato condotto con riferimento a un'abitazione principale non di lusso, con superficie e rendita pari alla media rilevata per ciascun comune dalle statistiche catastali, considerando un nucleo familiare di tre persone (di cui un figlio convivente con meno di 26 anni). Il risultato della ricostruzione è illustrato nella figura 1.

¹¹ Nel 2012 metà dell'Imu prelevata sugli immobili diversi dall'abitazione principale (valutata ad aliquota base dello 0,76 per cento) era di competenza erariale; nel 2013 la compartecipazione statale al gettito dell'Imu è stata circoscritta ai soli immobili a uso produttivo, mentre si è stabilito che una quota della Tares (pari a 0,30 euro a metro quadrato) fosse attribuita all'erario. Alle Province è destinata un'addizionale del 5 per cento all'imposta sui rifiuti (Tarsu/TIA, Tares, Tari); l'adozione del sistema tariffario della TIA comporta inoltre che il prelievo sui rifiuti sia anche soggetto ad IVA.

¹² Ad esempio, l'entità dello sgravio Imu sulla prima casa nel 2013 è stata definita a ridosso dei termini per il pagamento della seconda rata. Le statistiche rilevate dal motore di ricerca Google evidenziano diversi picchi di interrogazioni sul calcolo dell'imposta nel corso del 2013, particolarmente accentuati sul finire dell'anno (un confronto con l'Ici mostra tendenzialmente un unico picco, in corrispondenza del versamento del primo acconto); anche la quota dei versamenti dell'Imu 2013 effettuati nel corso del 2014 è stata particolarmente elevata (nel gennaio del 2014 è stata pagata una parte dell'eventuale differenza fra l'aliquota applicata da ciascun Comune e la misura base del 4 per mille).

¹³ Secondo i dati della Commissione europea, nel 2011 il gettito di tali imposte ammontava allo 0,7 per cento del PIL per l'Italia, a fronte dell'1,3 per cento nella media dei 28 paesi dell'Unione europea; nel 2012 tale gettito è salito all'1,6 per cento del prodotto in Italia (contro l'1,5 per cento della media europea; cfr. Commissione europea, 2014).

Nel 2012 il carico fiscale medio per un'abitazione principale non di pregio è stato pari a circa 600 euro. L'Imu è stata pari a circa 350 euro, con una variabilità territoriale che riflette prevalentemente quella delle basi imponibili; undici Capoluoghi di regione hanno applicato aliquote superiori al valore base, mentre tre hanno deliberato aliquote inferiori. L'importo medio del prelievo sui rifiuti è stato pari a circa 250 euro; per i Comuni che applicavano la Tarsu (14 su 21) l'importo per unità di superficie risultava leggermente inferiore rispetto a quello rilevato nei Comuni che adottavano la TIA¹⁴.

Nel 2013 i tributi locali sulla prima casa non di lusso si sono ridotti del 40 per cento per effetto della sostanziale abolizione dell'Imu: tale imposta è stata prelevata solo nei Comuni che hanno applicato maggiorazioni rispetto al valore base (saliti a 13 nel 2013), per un importo medio di 60 euro. Il prelievo sui rifiuti è invece aumentato in media del 20 per cento (a 305 euro), sia per l'applicazione della maggiorazione statale sui servizi indivisibili (pari in media a 24 euro) sia per il passaggio per tutti gli enti a un sistema tariffario più oneroso (simile a quello della TIA).

Nel 2014 il carico fiscale medio sulla prima casa è cresciuto di oltre il 60 per cento rispetto al 2013, attestandosi sui livelli registrati nel 2012. L'importo pro capite medio della Tasi è stato pari a circa 290 euro, un valore sensibilmente inferiore a quello registrato dall'Imu nel 2012; non si è sostanzialmente modificata rispetto al 2013 l'entità del prelievo sui rifiuti (pari a 308 euro).

Per completezza si segnala che il profilo della tassazione immobiliare per le abitazioni diverse da quella principale (che non costituiscono l'oggetto specifico di questo approfondimento) è risultato in costante aumento lungo l'arco del triennio considerato. La percentuale di Comuni capoluogo che ha applicato le aliquote massime dell'Imu per tali abitazioni è progressivamente aumentata (dall'85 per cento nel 2012, al 90 per cento nel 2013, al 95 per cento nel 2014). Nel 2014 solo cinque fra i capoluoghi regionali (Milano, Venezia, Roma, Cagliari e Trento) hanno applicato la Tasi.

2.3 Profili redistributivi del passaggio dall'Imu alla Tasi

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

I profili distributivi del passaggio al nuovo sistema di prelievo per la prima casa possono essere esplorati con l'ausilio dei microdati dell'Indagine della Banca d'Italia sulle famiglie italiane nel 2012. In particolare, abbiamo selezionato un campione di 1.774 famiglie residenti in 104 Capoluoghi di provincia e utilizzato le informazioni disponibili sull'Imu pagata nel 2012 (e su altre caratteristiche dell'abitazione di residenza e del nucleo familiare) per simulare l'applicazione della Tasi nel 2014. La ricostruzione tiene conto delle aliquote e

¹⁴ L'importo della Tarsu era stabilito per unità di superficie dal singolo Comune in modo da coprire solo una quota del costo stimato del servizio dei rifiuti. La tariffa della TIA è in generale più onerosa, poiché prevede la copertura integrale dei costi; essa tiene conto della superficie dell'immobile, del numero di componenti del nucleo familiare e di una stima dei rifiuti prodotti dal singolo utente.

delle detrazioni effettivamente deliberate dagli enti ed è riepilogata nella tavola 3 (cfr. Nota metodologica per ulteriori dettagli).

L'esercizio conferma che, per il campione di famiglie residenti nei Comuni capoluogo di provincia e soggette a prelievo per l'abitazione principale nel 2012, la Tasi (328 euro) è risultata meno onerosa dell'Imu (404 euro): tale differenza riflette soprattutto la riduzione dell'aliquota media (4,6 per mille dell'Imu contro 2,7 per della Tasi). Distinguendo per le caratteristiche del capofamiglia, definito come maggiore percettore di reddito, lo sgravio è superiore per le famiglie residenti nel Centro Italia (133 euro contro 76 della media nazionale), con un capofamiglia lavoratore autonomo (128 euro) o laureato (120 euro).

L'aspetto più interessante da valutare è come l'entità dello sgravio d'imposta si modifichi al variare della capacità contributiva del soggetto passivo, che in questo caso è identificato con la famiglia. In particolare, la capacità contributiva può essere misurata sulla base delle possibilità di consumo di lungo periodo (ossia della ricchezza) o in alternativa sulla base dei guadagni correnti. Nel primo caso la scelta dovrebbe ricadere su una variabile rappresentativa del reddito permanente associato alla ricchezza immobiliare, quale potrebbe essere la rendita catastale (come si vedrà oltre nel testo, questa variabile presenta dei forti limiti come indicatore di capacità contributiva). Se il riferimento è invece alle potenzialità di spesa correnti, allora una variabile idonea potrebbe essere il reddito equivalente familiare¹⁵. La scelta dell'indicatore di capacità contributiva influenza la rappresentazione delle caratteristiche distributive dell'Imu e della Tasi. Se si ordinano le famiglie a seconda della rendita catastale le due imposte appaiono progressive, poiché l'incidenza del prelievo risulta crescente per i decili più elevati. Se le famiglie sono invece ordinate in base al reddito le imposte si configurano entrambe come regressive nel sottoinsieme dei proprietari dell'abitazione di residenza (figura 2); la regressività scomparirebbe ove si includessero anche le famiglie non proprietarie e si assegnasse loro un'imposta nulla.

La transizione al nuovo regime di prelievo sulla prima casa, indipendentemente dall'indicatore di capacità contributiva, appare più favorevole per i contribuenti più abbienti (lo sgravio d'imposta cresce a 271 euro per l'ultimo quintile in termini di rendita catastale, 151 in termini di reddito; tav. 3). L'analisi grafica mostra inequivocabilmente un attenuarsi della progressività (valutata rispetto alla rendita catastale) o un accentuarsi della regressività (valutata rispetto al reddito familiare) nel passaggio dall'Imu alla Tasi. L'andamento è confermato anche dagli indici di progressività globale, quale l'indice di Kakwani (che si riduce da -10,4 a -13,6)¹⁶.

Questi effetti sono dovuti all'indebolimento dell'impatto redistributivo delle detrazioni. Nel regime dell'Imu queste ultime erano sostanzialmente applicate in ragione di un importo fisso, con un'eventuale maggiorazione per figli conviventi con meno di 26 anni. Con la Tasi

¹⁵ Il reddito familiare equivalente è uguale al rapporto tra il reddito nominale e un'appropriata scala di equivalenza, capace di rendere comparabili i livelli di reddito di famiglie con diverse strutture demografiche. In questo lavoro si è utilizzata una scala di equivalenza ampiamente diffusa nella letteratura, pari alla radice quadrata del numero dei componenti il nucleo familiare (Baldini e Toso, 2004).

¹⁶ L'indice di Kakwani è un indicatore sintetico di progressività che confronta le caratteristiche della distribuzione dell'imposta con quelle del reddito lordo: quanto più la distribuzione dell'imposta è concentrata rispetto a quella del reddito tanto maggiore è la progressività. Un indice negativo contrassegna un'imposta regressiva (cfr. Nota metodologica). Qui e in seguito, per reddito lordo si intende il reddito familiare equivalente.

la determinazione delle detrazioni è stata interamente demandata agli enti: alcuni hanno modulato l'importo in funzione della rendita catastale, altri in funzione del reddito (o dell'Isee), altri ancora hanno adottato sistemi misti¹⁷.

Nel campione le detrazioni dall'Imu valevano in media 226 euro ed abbattevano il prelievo del 40 per cento circa (portando l'aliquota effettiva al 2,9 per mille, dal 4,6 dell'aliquota legale media). Le detrazioni relative alla Tasi sono state invece pari in media a 44 euro, con un impatto riduttivo del 10 per cento circa sull'imposta dovuta (l'aliquota effettiva è stata pari al 2,4 per mille, contro il 2,7 dell'aliquota legale media). Il 46 per cento dei Comuni capoluogo di provincia ha usufruito della facoltà di superare il limite del 2,5 per mille previsto per l'aliquota sulla prima casa, applicando detrazioni più elevate (in media 71 euro, contro i circa 20 dei Comuni che hanno applicato aliquote inferiori al 2,5 per mille)¹⁸.

3. Efficienza ed equità: alcuni aspetti problematici

3.1 Visibilità ed efficienza del prelievo

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

Il sistema di tributi locali sulla casa attualmente applicato in Italia non sembra, tuttavia, distinguersi per semplicità e trasparenza. Il quadro normativo è talmente complesso da non rendere facilmente decifrabile la natura del prelievo, l'ente impositore e i soggetti passivi, nonché l'entità stessa dell'imposta.

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

La commistione di prerogative fiscali fra più livelli di governo non rende immediatamente distinguibile per il contribuente quale sia il soggetto impositore: nell'indagine sulle famiglie italiane condotta dalla Banca d'Italia nell'autunno del 2013, solo il 4 per cento degli intervistati ha dimostrato di essere consapevole che l'Imu sulla prima casa è interamente di

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

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

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

competenza comunale²⁰. Anche i profili passivi dell'imposizione sono resi indeterminati dalla traslazione dell'imposta sull'eventuale locatario, in particolare per quanto riguarda la componente più direttamente di natura patrimoniale: ciò può indurre i proprietari a sottostimare il costo dei servizi pubblici locali, indebolendo la loro azione di controllo sugli amministratori locali²¹.

Infine, la combinazione fra più tributi e diverse scadenze fraziona il prelievo in una molteplicità di versamenti, talvolta di modesta entità. Questo "sminuzzamento del tributo" può avere l'effetto di occultare o di rendere particolarmente difficoltoso per il contribuente ricostruire l'ammontare complessivo del prelievo²². Si consideri ad esempio il pagamento congiunto della Tasi e dell'Imu sulle abitazioni di lusso o sulle seconde case: per quanto le due imposte siano sostanzialmente equivalenti, poiché calcolate sulla stessa base imponibile, esse sono oggetto di versamenti separati (fino a quattro, a seconda dei termini di versamento scelti dall'ente).

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

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

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

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

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

3.2 Aspetti di equità

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

La rendita catastale non è attualmente un buon indicatore di capacità contributiva. L'ultimo aggiornamento dei dati catastali risale al 1990 e il loro mancato adeguamento ha prodotto una divaricazione rispetto alla ricchezza immobiliare a favore soprattutto dei contribuenti più abbienti. Un caso tipico è quello degli immobili di nuova costruzione, tipicamente ubicati in periferia, cui sono associate valutazioni catastali spesso superiori agli immobili collocati in centro, nonostante il valore di mercato di questi ultimi sia presumibilmente superiore. Secondo stime dell'Agenzia delle entrate, il valore di mercato del patrimonio abitativo è 2,25 volte superiore rispetto al valore imponibile ai fini delle imposte immobiliari nel caso delle abitazioni principali; lo scostamento tende a crescere per i decili più alti di patrimonio abitativo (nel passaggio dal secondo al decimo decile il rapporto passa da 2 a 2,5 circa)²³.

Uno strumento spesso invocato per rendere meno sperequata la tassazione immobiliare è la revisione del catasto, prevista dalla legge delega sulla riforma del sistema fiscale. Abbiamo quindi utilizzato i microdati dell'indagine sui bilanci delle famiglie per simulare due possibili modalità di aggiornamento delle rendite catastali. Una prima ipotesi di aggiornamento delle rendite consente di tenere conto, all'interno di ciascun Comune, unicamente della zona (centrale, semicentrale, periferica) in cui è ubicato l'immobile e a tal fine utilizza i valori medi di mercato rilevati dall'Osservatorio sul mercato immobiliare (OMI). Una seconda ipotesi mira a cogliere anche aspetti ulteriori, quali le caratteristiche del singolo immobile o del contesto in cui è inserito; per approssimare questo tipo di valutazione più fine e più vicina all'effettivo valore di mercato abbiamo utilizzato il valore dell'abitazione dichiarato nell'Indagine sulle famiglie italiane. Queste due ipotesi di rivalutazione della base imponibile (rispettivamente ipotesi B e ipotesi C) sono confrontate nella tavola 4 con l'applicazione della Tasi sulla rendita catastale (ipotesi A). Tutti e tre gli scenari prevedono l'applicazione di una detrazione fissa di 50 euro (in linea con il valore medio rilevato nel 2014) e di un'aliquota, diversificata per ciascun ente, tale da garantire l'invarianza di gettito rispetto alla Tasi 2014²⁴; il diverso profilo redistributivo dei tre scenari è pertanto riconducibile esclusivamente alle modifiche della base imponibile ed è interno ai singoli Comuni. Si noti anche che nelle ipotesi B e C la base imponibile è direttamente collegata alla superficie abitativa, a differenza del sistema basato sulla rendita catastale (che tiene conto della dimensione dell'abitazione solo indirettamente, attraverso il numero di vani e il classamento dell'immobile).

Il passaggio dalla rendita catastale (ipotesi A) al valore OMI (ipotesi B) comporta una lieve riduzione della regressività del prelievo (l'indice di Kakwani passa da -14,6 a -12,8). L'incidenza sul primo quintile di reddito equivalente rimane, tuttavia, pari a quasi il doppio di quella sull'ultimo quintile (1,9 per cento contro 0,9). Lo scarso miglioramento in termini di riduzione della regressività è dovuto soprattutto al fatto che le curve di concentrazione

²³ Cfr. Agenzia del territorio (2012, pp. 120 e ss.).

²⁴ Tali aliquote oscillerebbero tra un valore minimo dello 0,3 per mille (ipotesi C) e un valore massimo del 4,5 per mille (ipotesi A).

(rispetto al reddito equivalente) della rendita catastale e del valore OMI sono molto simili, e sono entrambe decisamente più equidistribuite dello stesso reddito equivalente. Diversamente, nel passaggio dalla rendita catastale (ipotesi A) al valore di mercato riportato nell'indagine campionaria (ipotesi C), la riduzione di regressività è più netta: decresce l'incidenza dell'imposta per i redditi bassi (1,7 per cento nel primo quintile), aumenta lievemente quella per i redditi alti (1,0 per cento nell'ultimo quintile) e la riduzione in valore assoluto dell'indice di Kakwani è ancora più pronunciata (l'indice passa a -9,5).

Questo primo esercizio mostra che è difficile ottenere una riduzione significativa della regressività dell'imposta (rispetto al reddito equivalente) unicamente attraverso una variazione della base imponibile. Il passaggio dalla rendita catastale ai valori di riferimento OMI, data l'ampia eterogeneità che anche questi ultimi nascondono, non riduce sostanzialmente il profilo di regressività dell'imposta. Una base imponibile definita tenendo conto di una valutazione più puntuale del valore di mercato degli immobili, che colga ad esempio lo stato di manutenzione dell'abitazione, le caratteristiche dell'edificio nonché del contesto urbano in cui l'immobile è inserito, può però correggere parte delle distorsioni derivanti dall'utilizzo della rendita catastale. Auspicabilmente lungo tali linee dovrebbe muoversi la riforma del catasto prevista dalla legge delega sul sistema fiscale; un primo passo in questa direzione è rappresentato dal decreto legislativo, approvato in questi giorni, sulla riattivazione delle commissioni censuarie.

Un secondo strumento sul quale è possibile agire per accrescere l'equità dell'imposta è rappresentato dalla struttura e dall'incisività delle detrazioni. Abbiamo quindi simulato cosa accadrebbe qualora, a parità di base imponibile, si variasse l'entità della detrazione ampliandone l'importo prima a 150 euro (ipotesi D) e poi a 250 euro (detrazione in linea con quella mediana prevista dall'Imu nel 2012, ipotesi E); per isolare l'effetto della detrazione, la base imponibile è rappresentata dalla rendita catastale in tutti e tre gli scenari²⁵. Dal confronto tra le ipotesi A, D, E emerge che ad un aumento di 100 euro della detrazione fissa corrisponde una riduzione compresa fra 10 e 15 euro dell'imposta mediana e una riduzione dell'incidenza sul quintile più povero della popolazione di circa un decimo di punto percentuale. Rispetto al valore di -14,6 dell'ipotesi A, l'indice di progressività di Kakwani si riduce a -12,3 nell'ipotesi D e a -10,0 nell'ipotesi E: in altri termini sarebbe necessaria una detrazione fissa di 250 euro per garantire alla Tasi un livello di regressività non superiore a quello dell'Imu nel 2012²⁶.

Un terzo esercizio considera la modifica di entrambi gli elementi strutturali della Tasi, base imponibile e detrazione. Nell'ipotesi F si combina una scelta della base imponibile presumibilmente più vicina al reale valore di mercato dell'immobile con la massima detrazione fra quelle esaminate, ossia 250 euro. In questa formulazione l'imposta si avvicina alla proporzionalità: l'incidenza sul primo quintile è di 1,4 punti percentuali, sull'ultimo è di 1,2; l'indice di Kakwani passa a -3,0.

²⁵ Naturalmente, all'aumentare della detrazione fissa la parità di gettito richiede un incremento delle aliquote, che oscillerebbero tra l'1,3 e il 5,8 per mille nell'ipotesi D, e tra l'1,8 e il 7,1 per mille nell'ipotesi E.

²⁶ Si considera l'applicazione di un'unica aliquota per ciascun Comune (non si tiene conto della scelta effettuata da alcuni enti di applicare aliquote della Tasi differenziate per diversi livelli della rendita catastale).

Come ultimo esercizio abbiamo replicato le simulazioni sopra descritte imponendo l'invarianza di gettito non a livello comunale, ma a livello nazionale (tavola 5). In questo scenario l'intera struttura dell'imposta (aliquota e detrazioni) sarebbe centralizzata, coerentemente con una finalità esclusivamente redistributiva del prelievo. I risultati mostrano un aumento della progressività, soprattutto nelle ipotesi C, E ed F: in quest'ultima ipotesi l'indice di Kakwani diverrebbe positivo e pari a 1,7²⁷. L'esercizio dimostra che, qualora dovesse divenire prioritaria l'esigenza di rendere progressivo il prelievo, esso dovrebbe necessariamente perdere la sua connotazione locale ed essere applicato in ragione di un'aliquota e di un sistema di detrazioni uniformi fra enti. Questa configurazione dell'imposta determinerebbe un accrescimento del prelievo per gli enti del Nord ovest e soprattutto del Nord est, a fronte di una riduzione per le altre aree del paese; la variazione sarebbe particolarmente accentuata nelle ipotesi C e F, che incorporano una valutazione degli immobili il più possibile vicina a quella di mercato, e rispecchia la disomogenea distribuzione della ricchezza immobiliare sul territorio nazionale. Si noti comunque che l'esigenza di assicurare una adeguata progressività del prelievo sulla ricchezza non è inconciliabile con una tassazione locale degli immobili: la progressività potrebbe essere realizzata con un sistema centralizzato di tassazione del patrimonio, che tenga conto di quanto prelevato localmente sulla componente immobiliare.

4. Sintesi e principali conclusioni

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

Dopo avere tracciato un quadro delle imposte locali sulla casa in Italia, ne abbiamo ripercorso l'evoluzione dal 2011 ad oggi. L'utilizzo di dati aggregati e di informazioni micro ha evidenziato una significativa riduzione della componente legata alla proprietà dell'abitazione fra il 2012 e il 2014, nell'ordine di un quinto dell'imposta pagata nel 2012; considerando anche la componente destinata al servizio dei rifiuti, l'onere fiscale complessivo sull'abitazione principale è rimasto sostanzialmente invariato.

Le imposte sulla casa sono potenzialmente molto efficaci nel responsabilizzare le scelte di bilancio degli amministratori locali, considerata l'elevata percentuale di famiglie proprietarie nel confronto internazionale²⁸. Tuttavia la complessità del quadro normativo non agevola la percezione da parte del contribuente né del soggetto impositore, né dell'effettivo onere fiscale: solo una percentuale trascurabile delle famiglie italiane intervistate ha interpretato correttamente il segno delle modifiche al prelievo sulla prima casa fra il 2012 e il 2014 e

²⁷ Come termine di paragone, si consideri che l'indice di Kakwani per l'IRPEF 2013 era stimato pari a circa 19 (Bosi e Guerra, 2014).

²⁸ La percentuale di famiglie proprietarie dell'abitazione principale in Italia nel 2013 era pari al 73 per cento, quasi 7 punti in più rispetto alla media dell'area dell'euro (fonte [Eurostat](#)).

valutato lo sgravio come permanente. Sotto il profilo dell'equità, l'analisi dei dati micro ha evidenziato come con il passaggio alla Tasi si sia attenuato l'impatto redistributivo delle detrazioni sulla prima casa.

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

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

Riferimenti bibliografici

Agenzia del territorio (2012), "Gli immobili in Italia".

Baldini, M., Toso, S. (2004), "Diseguaglianza, povertà e politiche pubbliche", Bologna, Il Mulino.

Banca d'Italia (2008), "Household wealth in Italy". Papers presented at the conference held in Perugia, 16-17 October 2007.

Banca d'Italia (2013a), Relazione annuale.

Banca d'Italia (2013b), "La ricchezza delle famiglie italiane", supplemento al Bollettino Statistico, n. 65.

Banca d'Italia (2014), "I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2012", supplemento al Bollettino Statistico, n. 5.

Bosi, P., Guerra M.C. (2014), "I tributi nell'economia italiana", Bologna, Il Mulino.

Buchanan, J. (1967) "Public Finance in Democratic Process; Fiscal Institutions and the Individual Choice" Chapel Hill, University of North Carolina Press.

Cabral, M., Hoxby C. (2012), "The Hated Property Tax: Salience, Tax Rates, and Tax Revolts", NBER wp. n. 18514.

- Cannari L., Faiella I. (2008) "House prices and housing wealth in Italy", in volume "Household Wealth in Italy", Banca d'Italia, 2008.
- Commissione europea (2014), "Taxation Trends in the European Union".
- Creedy J. (2003), "Survey Reweighting for Tax Microsimulation Modelling", Treasury Working Paper Series 03/17, New Zealand Treasury.
- Fischel, W.A. (2001), "The Homevoter Hypothesis", Harvard University Press.
- Kakwani, N. C. (1977), "Measurement of tax progressivity: An international comparison", *Economic journal*, vol. 87, pp. 71-80.
- Lambert, P. J. (2001), "The distribution and redistribution of income", III ed., Manchester, Manchester University Press.
- Mirrlees, J. (2011), ed. *Tax by design: The Mirrlees review*. Oxford University Press.
- Musgrave, R. (1959), "The Theory of Public Finance: A Study of Public Economics", New York: McGraw- Hill
- Musgrave, R. (1983), "Who should Tax, Where and What?", in McLure C.E (a cura di), "Tax Assignment in Federal Countries", Canberra: Australian National University Press.
- Norregaard, J. (2013); "Taxing Immovable Property. Revenue Potential and Implementation Challenges", *IMF Working Paper*, n.129
- Oates, W.E. (1969), "The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis", *Journal of Political Economy*, 77, pp. 957-971.
- Oates, W. E. (2005), "Property taxation and local public spending: the renter effect", *Journal of Urban economics*, 57, pp. 419-431.
- OECD (2014), "World Economic Outlook".
- Pacifico D. (2014), "sreweight: a Stata command to reweight survey data to external totals", *Stata Journal*, 14(1), pp. 4-21.
- Puviani, A. (1903), "Teoria dell'illusione finanziaria", edizione del 1973 a cura di F. Volpi, Milano, Isedi.
- Rosengard, J. K. (2012), "The Tax Everyone Loves to Hate: Principles of Property Tax Reform", Harvard Kennedy School wp, n. 10.

Nota metodologica

Dati e selezione del campione. - Le analisi e le simulazioni descritte nel testo si basano sulle seguenti fonti di dati:

1. Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2012 (IBF 2012; Banca d'Italia, 2014). Oltre alle variabili socio-demografiche, da questa indagine abbiamo estratto le informazioni relative all'abitazione in cui dimora la famiglia: il comune di residenza, la superficie in metri quadri, il valore stimato dell'immobile e l'importo versato nel 2012 per l'Imu sull'abitazione principale. I pesi campionari dell'indagine sono stati riponderati per tener conto dell'informazione legata al gettito totale dell'Imu sull'abitazione principale nel 2012 (pari a 4 miliardi), secondo la procedura descritta in Pacifico (2014) e Creedy (2003).
2. Delibere comunali. Abbiamo incrociato le informazioni presenti in IBF 2012 con le aliquote Imu per il 2012 e (per i soli Capoluoghi di provincia) con le delibere Tasi per il 2014. Per quei Comuni che non hanno pubblicato il regolamento relativo alla Tasi entro il 18 settembre del 2014, abbiamo imputato un'aliquota fissa all'1 per mille e assenza di detrazioni. Dall'incrocio tra Comune di residenza, numero di figli conviventi sotto i 26 anni, importo e aliquote dell'Imu 2012, abbiamo ricostruito la rendita catastale dell'abitazione principale di ciascuna famiglia. Con la rendita catastale è possibile calcolare l'importo della Tasi 2014, nonché simulare l'importo di imposte alternative che abbiano la rendita catastale quale base imponibile.
3. Valori di mercato dell'Osservatorio del mercato immobiliare (OMI). Abbiamo incrociato le informazioni descritte nei punti precedenti con i valori medi stimati dei prezzi al metro quadro per Comune e per ubicazione dell'abitazione (centro, semicentro, periferia)²⁹. Questo ci consente di simulare un'imposta immobiliare con una base imponibile (ottenuta moltiplicando la superficie dell'abitazione per la quotazione OMI oppure tenendo conto della valutazione della stessa famiglia) verosimilmente più vicina al valore di mercato di quanto non sia la base imponibile calcolata a partire dalla rendita catastale.

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

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

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

Dal punto di vista della dimensione del campione, l'analisi è limitata, da un lato, a quelle famiglie che nel 2012 hanno pagato l'Imu sull'abitazione principale e per le quali, quindi,

²⁹ Il metodo di aggregazione è descritto in L. Cannari e I. Faiella, "House prices and housing wealth in Italy" in "Household Wealth in Italy", Banca d'Italia, 2008, disponibile sul sito Internet della Banca d'Italia all'indirizzo: www.bancaditalia.it/studiricerche/convegni/atti/ric_fam_it/Household_wealth_Italy.pdf.

siamo in grado di calcolare la rendita catastale; dall'altro, dalla necessità di dover imputare manualmente – per ogni ente – le complesse regole sulle aliquote e sulle detrazioni relative alle Tasi 2014. Infine, per cercare di escludere le abitazioni di lusso (il cui trattamento per la Tasi 2014 è diverso da quello delle abitazioni non di lusso), abbiamo escluso dal campione le famiglie con rendita catastale superiore a 3.000 euro³⁰.

Indici di progressività delle imposte. – In generale, l'applicazione di un'imposta progressiva (regressiva) produce due effetti³¹:

- a) effetto redistributivo: la distribuzione dei redditi netti è meno (più) diseguale di quella dei redditi lordi;
- b) scostamento dalla proporzionalità: il carico fiscale è concentrato in misura più che proporzionale sui redditi alti (bassi).

Un indicatore sintetico dell'effetto redistributivo è il cosiddetto indice di Reynold-Smolensky, pari alla differenza tra l'indice di Gini del reddito lordo (G_{pre}) e l'indice di Gini del reddito netto (G_{post}):

$$R = G_{pre} - G_{post}.$$

Un indicatore sintetico dello scostamento dalla proporzionalità è l'indice di progressività di Kakwani (Kakwani, 1977), pari alla differenza tra il coefficiente di concentrazione dell'imposta ordinando gli individui rispetto al reddito lordo³² (C_{tax}) e l'indice di Gini del reddito lordo (G_{pre}):

$$K = C_{tax} - G_{pre}.$$
³³

Ad esempio, si supponga che il 30 per cento più povero della popolazione (in termini di reddito lordo) detenga solo il 15 per cento del reddito, informazione desumibile dalla curva di Lorenz. Questo 30 per cento di individui contribuirebbe all'intero carico fiscale per il 15 per cento in presenza di un'imposta proporzionale, per meno del 15 per cento con

³⁰ Nella IBF 2012 sono intervistate 8.151 famiglie, di cui meno di 5.000 affermano di aver pagato l'Imu per abitazione principale nel 2012. Tra queste, circa 1800 risiedono in capoluoghi di provincia. Dopo aver escluso le famiglie la cui rendita catastale eccedeva 3.000 euro, si giunge alla numerosità di 1.774 osservazioni, come indicato nel testo.

³¹ Cfr. Lambert (2001) e Baldini e Toso (2004).

³² La distinzione tra l'indice di Gini e l'indice di concentrazione riflette la differenza tra la curva di Lorenz e la curva di concentrazione. La curva di Lorenz rappresenta la quota cumulata di una certa variabile (ad esempio il reddito lordo) posseduta da quote diverse della popolazione *ordinate in base alla variabile stessa*: coerentemente, l'indice di Gini è uguale a 1 meno 2 volte l'area sottesa alla curva di Lorenz. La curva di concentrazione rappresenta la quota cumulata di una certa variabile (ad esempio, l'imposta) posseduta da quote diverse della popolazione *ordinate rispetto ad un'altra variabile* (nel nostro caso, rispetto al reddito lordo): l'indice di concentrazione è quindi uguale a 1 meno 2 volte l'area sottesa alla curva di concentrazione.

³³ Per avere un'intuizione del perché l'indice di Kakwani colga l'effetto di scostamento dalla proporzionalità, si consideri il caso ipotetico di un'imposta perfettamente proporzionale rispetto al reddito. In questo caso: *i*) la curva di concentrazione delle imposte e la curva di Lorenz del reddito coinciderebbero; *ii*) l'indice di Gini del reddito lordo sarebbe quindi uguale all'indice di concentrazione delle imposte; *iii*) l'indice di Kakwani è pertanto una differenza tra la concentrazione dell'imposta effettivamente applicata (C_{tax}) e la concentrazione di un'ipotetica imposta *flat rate* ($G_{pre} \equiv C_{tax}^{flat\ rate}$).

Infine, si noti che l'indice di Kakwani può variare tra $1 - G_{pre}$ (nel caso di massima progressività) e $-1 - G_{pre}$ (nel caso di massima regressività).

un'imposta progressiva e per più del 15 per cento con un'imposta regressiva – informazioni ricavabili dalla curva di concentrazione dell'imposta rispetto al reddito lordo. L'indice di Kakwani somma le differenze tra le due curve lungo l'intera distribuzione del reddito lordo.

Tra l'indice di Reynold-Smolensky e quello di Kakwani esiste una precisa relazione:

$$R = \frac{t}{1-t} K - D \approx \frac{t}{1-t} K,$$

dove t rappresenta l'incidenza media dell'imposta e $D = G_{\text{post}} - C_{\text{post}}$ è un fattore di correzione (generalmente molto contenuto nelle applicazioni empiriche e assolutamente trascurabile nella nostra analisi) che tiene conto del riordinamento dei contribuenti passando dal reddito lordo al reddito netto. L'ultima espressione rende evidente il legame tra i due effetti di un'imposta, ossia che:

- è possibile aumentare l'effetto redistributivo sia agendo sull'incidenza media dell'imposta sia accentuandone la struttura progressiva, ma non è possibile avere un effetto redistributivo positivo se l'imposta è proporzionale ($K = 0$) o regressiva ($K < 0$);
- è possibile avere un'imposta molto progressiva/regressiva ma dal limitato impatto redistributivo, se la sua incidenza è molto bassa ($t \approx 0$). È il caso, ad esempio, delle nostre imposte Imu 2012 e Tasi 2014, la cui incidenza media è rispettivamente dell'1,5 per cento e dell'1,2 per cento del reddito equivalente: questo spiega anche perché la nostra analisi si è focalizzata solo sull'aspetto della regressività dell'imposta (misurata dall'indice di Kakwani) tralasciando l'aspetto redistributivo (indice di Reynold-Smolensky).

Le imposte locali sulla casa: riepilogo per tipologia di abitazione

	Abitazioni principali								Altre abitazioni			
	non di lusso				di lusso							
	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014	2011	2012	2013	2014
ICI									✓			
Imu		✓	✓ ⁽¹⁾			✓	✓	✓		✓	✓	✓
Tasi				✓				✓				✓ ⁽²⁾
Tarsu/TIA	✓	✓			✓	✓			✓	✓		
Tares			✓				✓				✓	
Tari				✓				✓				✓

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

Le imposte locali sulla casa: principali elementi costitutivi

Tributo	Soggetto passivo	Base imponibile	Aliquota (in millesimi)/tariffa	Detrazioni/riduzioni tariffarie
ICI	proprietario	rendita catastale *1,05*100	t^{ici} scelta dall'ente e compresa fra 4,0 e 7,0	$det_{1casa}^{ici} = 103,29$ euro
Imu	proprietario	rendita catastale *1,05*160	t_{1casa}^{imu} scelta dall'ente e compresa fra 4,0 e 6,0 $t_{altrimm}^{imu}$ scelta dall'ente e compresa fra 7,6 e 10,6	$det_{1casa}^{imu} = 200$ euro + 50*numero di figli < 26 anni (fino a un massimo di 8 figli)
Tasi	proprietario/ occupante	rendita catastale *1,05*160	t_{1casa}^{tasi} scelta dall'ente (fino a 6,0 - t_{1casa}^{imu}) $t_{altrimm}^{tasi}$ scelta dall'ente (fino a 10,6 - $t_{altrimm}^{imu}$) <u>solo per il 2014:</u> l'aliquota massima di t_{1casa}^{tasi} è 3,3 l'aliquota massima di $t_{altrimm}^{tasi}$ è 11,4	$det_{1casa}^{tasi} =$ discrezionale dell'ente
Tarsu	occupante	superficie	importo fisso per mq deciso dall'ente	riduzioni decise dall'ente (immobili a disposizione, con unico occupante, raccolta differenziata)
TIA	occupante	superficie, numerosità nucleo familiare	quota fissa e quota variabile decise dall'ente	riduzioni decise dall'ente
Tares	occupante	superficie, numerosità nucleo familiare	quota fissa e quota variabile decise dall'ente, maggiorazione di 0,30 e/mq destinata allo Stato	riduzioni decise dall'ente
Tari	occupante	superficie, numerosità nucleo familiare	quota fissa e quota variabile decise dall'ente	riduzioni decise dall'ente

Confronto tra Imu 2012 e Tasi 2014: abitazione principale non di lusso

Caratteristiche capofamiglia	N.	Imu 2012	Tasi 2014	Tasi-Imu
Sesso				
uomo	1.216	414	342	-73
donna	558	383	301	-83
Area				
Nord	824	366	324	-42
Centro	440	523	390	-133
Sud e isole	510	312	250	-63
Titolo di studio				
<= licenza media inferiore	707	309	265	-44
licenza media superiore	632	411	335	-75
>= laurea	435	526	407	-120
Condizione professionale				
dipendente	631	378	324	-54
autonomo	167	563	436	-128
cond. non professionale	976	395	310	-85
Quintile di rendita catastale				
1	352	114	109	-6
2	373	203	199	-4
3	387	310	287	-24
4	330	488	404	-84
5	332	931	660	-271
Quintile di reddito equivalente				
1	337	247	222	-26
2	347	332	281	-51
3	347	394	323	-71
4	360	431	350	-81
5	383	618	467	-151
Totale	1.774	404	328	-76

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e delibere degli enti.

Formulazioni alternative della Tasi, a parità di gettito a livello comunale (1)

	Base imponibile	Detrazione	Importo mediano	Imposta/Reddito Eq. (%)		Kakwani (x 100)
				1° quintile	5° quintile	
Imu 2012	rendita catastale	200+50*figli	300	2,0	1,2	-10,4
Tasi 2014	rendita catastale	variabile	285,0	1,8	0,9	-13,6
<i>Ridefinizione della base imponibile (a parità di detrazione)</i>						
Ipotesi A	rendita catastale	50	285,1	1,9	0,9	-14,6
Ipotesi B	valore omi	50	291,1	1,9	1,0	-12,8
Ipotesi C	valore shiw	50	277,7	1,7	1,0	-9,5
<i>Ridefinizione dell'importo della detrazione (a parità di base imponibile)</i>						
Ipotesi D	rendita catastale	150	270,2	1,7	0,9	-12,3
Ipotesi E	rendita catastale	250	258,7	1,6	1,0	-10,0
<i>Base imponibile: valore shiw. Detrazione massima (250 euro)</i>						
Ipotesi F	valore shiw	250	254,3	1,4	1,2	-3,0

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti.

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

Formulazioni alternative della Tasi, a parità di gettito a livello nazionale (1)

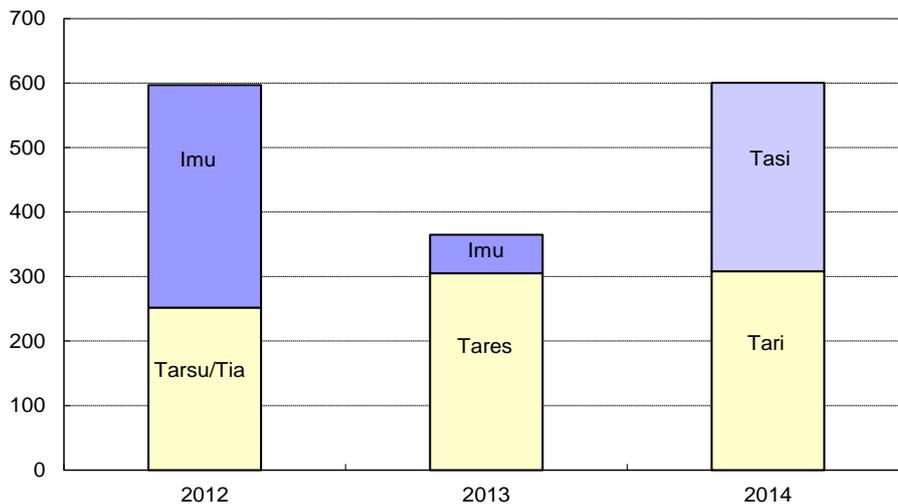
	Base imponibile	Detrazione	Importo mediano	Imposta/Reddito Eq. (%)		Kakwani (x 100)
				1° quintile	5° quintile	
Imu 2012	rendita catastale	200+50*figli	300	2,0	1,2	-10,4
Tasi 2014	rendita catastale	variabile	285	1,8	0,9	-13,6
<i>Ridefinizione della base imponibile (a parità di detrazione)</i>						
Ipotesi A	rendita catastale	50	288,4	1,9	0,9	-14,7
Ipotesi B	valore omi	50	273,4	1,9	1,0	-12,0
Ipotesi C	valore shiw	50	275,1	1,7	1,1	-7,8
<i>Ridefinizione dell'importo della detrazione (a parità di base imponibile)</i>						
Ipotesi D	rendita catastale	150	277,7	1,7	1,0	-11,2
Ipotesi E	rendita catastale	250	265,1	1,5	1,0	-8,2
<i>Base imponibile: valore shiw. Detrazione massima (250 euro)</i>						
Ipotesi F	valore shiw	250	241,8	1,2	1,3	1,7

Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia, Osservatorio del mercato immobiliare e delibere degli enti.

(1) In tutte le ipotesi, l'aliquota è determinata in modo da garantire la parità di gettito a livello nazionale rispetto alla Tasi 2014. Per la descrizione delle ipotesi, si veda la nota della Tavola 4.

Fig. 1

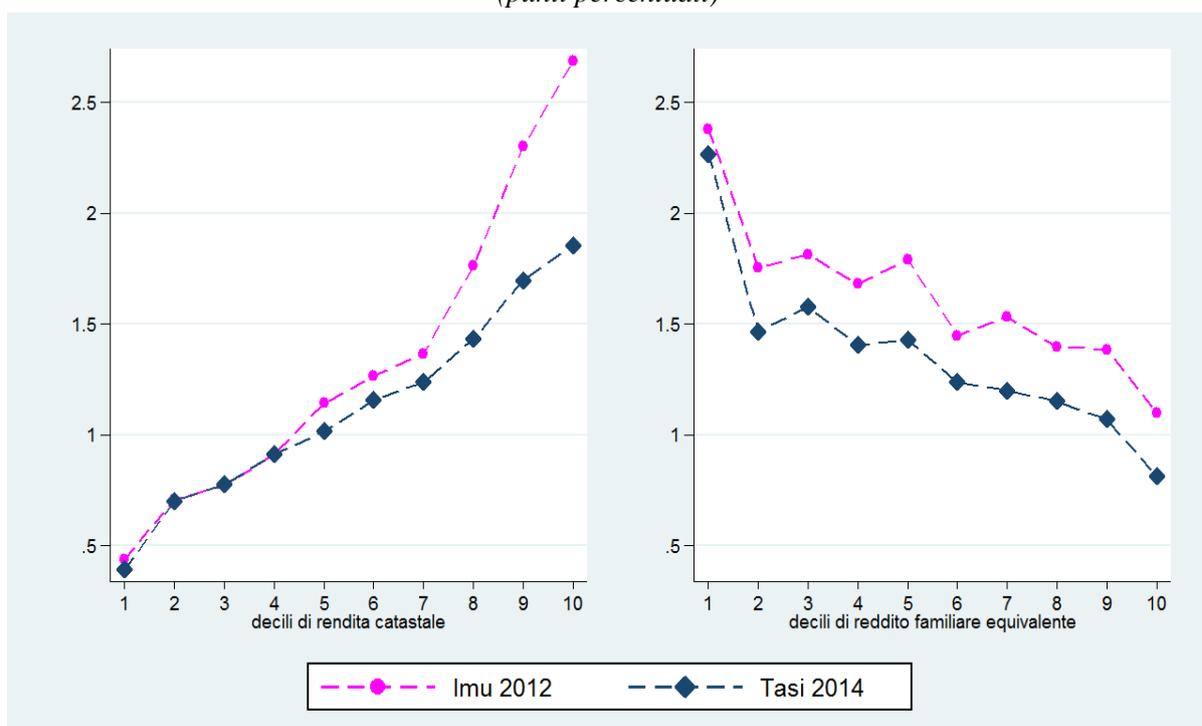
Prelievo locale sulle abitazioni principali non di lusso (1)
(importi in euro)



Fonte: elaborazioni su dati Agenzia delle entrate (*Statistiche catastali 2012, catasto edilizio urbano*) e sulle delibere degli enti. (1) L'analisi si riferisce alla media dei Comuni capoluogo di regione e considera un nucleo familiare di tre persone (di cui un figlio convivente con meno di 26 anni), residente in un immobile con rendita e superficie ricostruite aggregando le statistiche catastali delle categorie da A2 ad A7.

Fig. 2

Incidenza dei tributi sul reddito familiare equivalente
(punti percentuali)



Fonte: elaborazioni su dati Banca d'Italia e delibere degli enti.