



lavoce.info

- **Come sarà la nuova Ici?**, Simone Pellegrino e Alberto Zanardi 02.12.2011
- **Pregi e difetti dell'Imu**, Alberto Zanardi 09.12.2011
- **Effetto Imu**, Massimo Bordignon, Simone Pellegrino e Gilberto Turati 12.12.2011
- **Imu, qualcuno manca all'appello**, Corrado Pollastri 02.01.2012
- **Cala la nebbia sull'Imu degli enti ecclesiastici**, Andrea Carinci e Thomas Tassani 05.03.2012
- **Imu, la special one**, Paolo Balduzzi 06.04.2012
- **Equa, semplice e federaliste: troppe qualità per l'Imu**, Dino Rizzi 14.04.2012
- **Imu più equa con i valori di mercato**, Chiara Bocci, Sabrina Iommi e Donatella Marinari 25.01.2013
- **La patrimoniale di Bersani**, Massimo Bordignon, Simone Pellegrino e Gilberto Turati 25.01.2013
- **La ballata dell'Imu**, Gilberto Muraro 4.02.2013
- **Se il fisco premia la prima casa**, Giorgio Ragazzi 4.02.2013
- **Con l'Imu affitti più cari**, Raffaele Lungarella 15.03.2013
- **Come fare un'Imu più equa**, Alessandra Curiel e Dino Rizzi 18.03.2013
- **Se la felicità è tagliare l'Imu**, Massimo Bordignon 26.04.2013
- **La redistribuzione dell'Imu**, Massimo Baldini e Simone Pellegrino 17.05.2013



www.lavoce.info

Fisco

COME SARÀ LA NUOVA ICI?

di [Simone Pellegrino](#) e [Alberto Zanardi](#) 02.12.2011

Uno dei tasselli principali della manovra del governo sarà la revisione della fiscalità sugli immobili. Ma le ipotesi sono molte, spesso con finalità diverse. Il problema principale è che la legge delega sul federalismo fiscale vieta di tassare la prima casa. Un ostacolo che il governo Berlusconi ha cercato di aggirare con l'introduzione all'ultimo istante della Res-servizi, destinata a gravare non solo sui proprietari, ma anche sugli inquilini. Tutto sommato però funziona peggio della vecchia Ici. E allora perché non tornare semplicemente indietro?

Uno dei tasselli principali della manovra del governo annunciata per lunedì prossimo sarà la revisione della fiscalità sugli **immobili**. In un momento in cui è urgente raccogliere nuovi gettiti senza andare a deprimere le prospettive di crescita, gli immobili costituiscono la base imponibile per elezione, insieme con i consumi, su cui concentrare l'aumento del prelievo.

TUTTO NASCE DALL'ABOLIZIONE DELL'ICI

Al tavolo dell'imposizione sulla casa sembrano però oggi accorrere un po' troppi invitati, ognuno con propri gusti e appetiti. C'è chi dalla riforma delle imposte sulle abitazioni vorrebbe ricavare gettiti aggiuntivi per il consolidamento dei conti pubblici, chi guadagnare un po' di equità nella distribuzione del carico fiscale, chi consolidare il federalismo fiscale dando più autonomia ai comuni e rafforzando il legame tra amministratori locali e cittadini, chi contribuire al contrasto all'evasione fiscale. Si tratta di obiettivi tutti egualmente nobili, ma talvolta contrastanti, che per convivere richiedono una qualche forma di **coordinamento** tra le varie proposte di imposizione oggi in discussione sulla casa: Ici, Imu, Res e da ultimo anche la cosiddetta patrimoniale.

Proviamo a fare un po' di ordine con riferimento soprattutto alla questione della tassazione della **prima casa**. A livello patrimoniale, gli immobili residenziali e commerciali sono oggi tassati dall'Ici. In prospettiva, dal 2013, arriverà l'**Imu**, che altro non è che l'Ici ribattezzata e maggiorata nell'aliquota per includere anche il gettito oggi prodotto dall'Irpef sui redditi fondiari (ad esclusione di quelli su abitazioni locate, su cui opera la "cedolare secca"). L'Ici oggi, e l'Imu domani, escludono totalmente la prima casa dalla base imponibile.

Questa esenzione (non solo dal prelievo patrimoniale Ici/Imu, ma anche da quello reddituale Irpef) comporta una serie di **effetti negativi** più volte evidenziati: un prelievo (aggravato) su non residenti (secondo case) e su imprese e lavoratori autonomi con palese violazione del principio della corrispondenza tra contribuenti e beneficiari dei servizi a livello locale; il mancato riconoscimento ai comuni di un'importante leva di autonomia fiscale; una forte sperequazione dei gettiti tra comuni, a

vantaggio di quelli con molte seconde case, come quelli turistici, e insediamenti commerciali; una significativa distorsione a danno delle famiglie in locazione rispetto a quelle proprietarie di prima casa, con conseguente freno alla mobilità dei lavoratori e all'uscita dei giovani dalla famiglia di origine.

LA NUOVA RES-SERVIZI

Il governo Berlusconi, dopo aver difeso tenacemente l'inviolabilità fiscale della prima casa, tanto da aver sancito il **divieto** alla reintroduzione in Ici dell'abitazione principale nella legge delega sul **federalismo fiscale**, poco prima di lasciare il testimone si convinceva dell'opportunità di fare una mezza marcia indietro.

Ma invece di prendere il toro per le corna, e cioè emendare la legge base del federalismo fiscale e reintrodurre la prima casa nell'Ici/Imu, ha provato a ottenere lo stesso risultato seguendo una via traversa. Nello schema di decreto correttivo alla fiscalità comunale approvato dal Consiglio dei ministri il 24 ottobre scorso, è stata infatti prevista l'introduzione a partire dal 2013 di un nuovo prelievo, per far fronte dei servizi indivisibili forniti dai comuni (viabilità, vigilanza, arredo urbano, eccetera): il **tributo comunale rifiuti e servizi** nella componente servizi (d'ora in poi Res-servizi). La **Res-servizi** è un'imposta comunale molto simile all'Ici, anche se limitata alle sole abitazioni di **residenza** (sono esclusi gli immobili commerciali). Tuttavia, diversamente dall'Ici, non grava sul proprietario dell'immobile, ma su chi lo "occupa" e quindi tanto sui proprietari quanto sugli inquilini. La base imponibile è quasi identica a quella dell'Ici (la rendita catastale rivalutata del 5 per cento moltiplicata per cento), ma la Res-servizi, diversamente dall'Ici, si applica anche ai proprietari che occupano la loro prima casa. L'aliquota base è fissata allo **0,21 per cento** con facoltà del comune di aumentarla fino allo 0,30 per cento o di ridurla fino ad azzerarla. Parallelamente all'introduzione della Res-servizi, la bozza di decreto prevede che l'Imu (che ovviamente rimane sempre "monca", senza prelievo sulla prima casa) riduca di un punto la sua aliquota-base, originariamente fissata allo 0,76 per cento, portandolo allo 0,66 per cento.

Il quadro complessivo della tassazione immobiliare Imu/Res-servizi che deriva dalla riforma è illustrato nella tabella 1. Rispetto all'assetto attuale, o per meglio dire quello che andrà a regime nel 2013, la riforma comporta uno spostamento del carico fiscale, almeno in termini relativi, dalle seconde case e dagli immobili commerciali alle prime case, mentre sugli immobili locati si attua, almeno formalmente, un trasferimento dell'onere fiscale dai proprietari a danno degli **inquilini**. In termini territoriali la riforma dovrebbe produrre un qualche spostamento dei gettiti dai comuni con maggiore concentrazione di seconde case (si pensi a quelli turistici) e di strutture commerciali a favore di quelli dove invece prevalgono le prime case.

Tab. 1 - Tassazione immobiliare Imu e Res

		Abitazione principale	Abitazione a disposizione	Abitazione locata
assetto attuale	Imu aliquota 0,76%	no	sì	sì (su proprietario con esenzione del 50%)
	Imu aliquota 0,66%	no	sì	sì (su proprietario con esenzione del 50%)
riforma Res	Res aliquota 0,21%	sì (esenzione se reddito < 15.000 euro)	no	sì (su inquilino; esenzione totale se reddito < 15.000, a metà se reddito > 15.000 e < 28.000)

La caduta del governo Berlusconi ha lasciato la bozza di decreto sulla Res-servizi a mezz'aria: approvata in via preliminare dal Consiglio dei ministri, deve ancora iniziare l'iter (parere delle

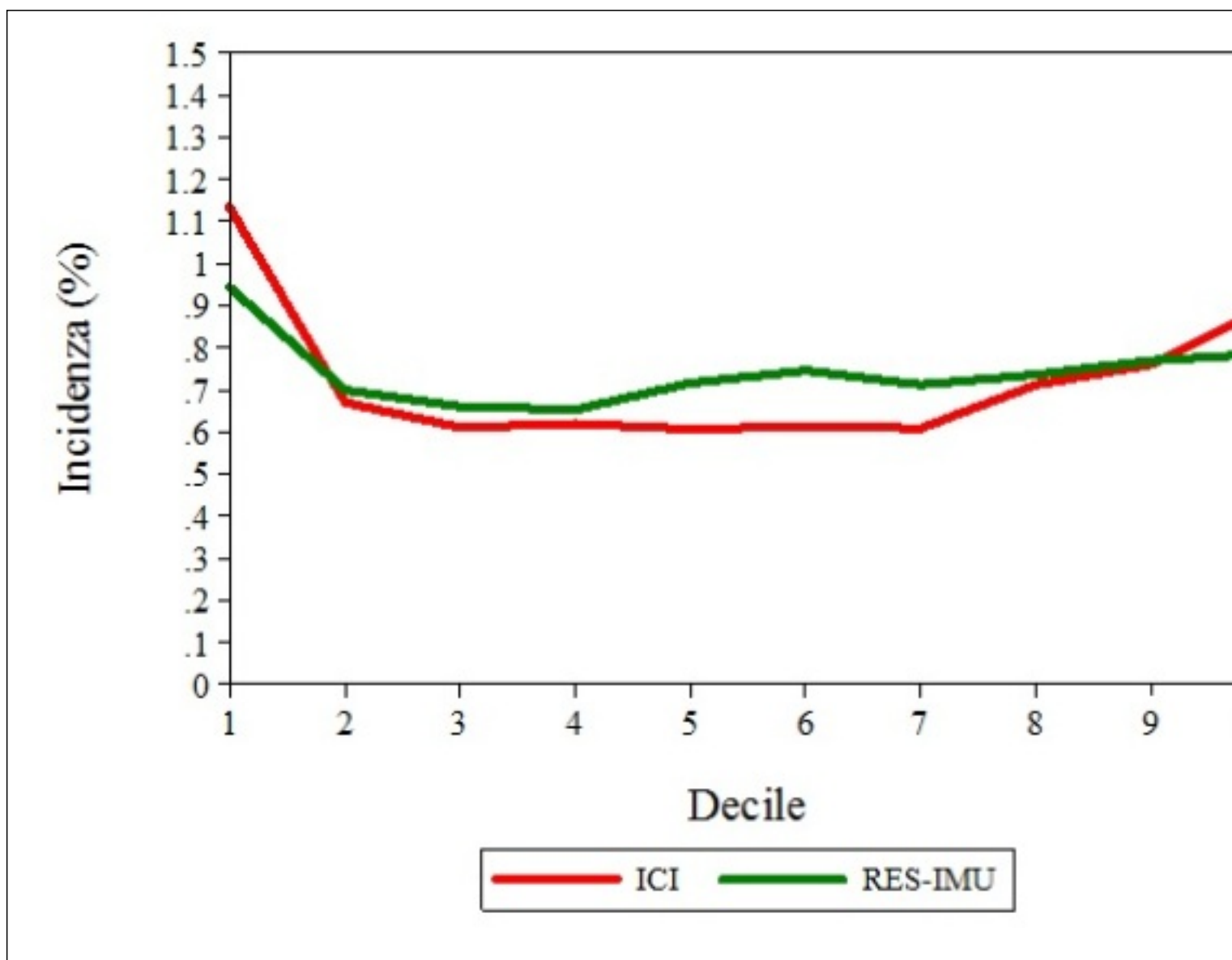
Conferenze e della Commissione bicamerale sul federalismo fiscale) che potrebbe portarlo alla sua adozione definitiva.

Cosa farà ora il nuovo governo? Sul tavolo c'è la scelta tra, da un lato, la conferma alla soluzione *Res-servizi* e dall'altro, in modo più diretto, una revisione della legge delega federalismo fiscale e un ritorno alla formula dell'Ici prima dell'abolizione del prelievo sulla prima casa.

I PRO E I CONTRO

Qualche considerazione può aiutarlo in questa decisione. La prima riguarda gli **effetti redistributivi**. Se confrontiamo, a partita di gettito complessivo, la soluzione *Res-servizi* del decreto del governo Berlusconi con un'Ici configurata grosso modo come era nel 2007 (prima dell'esenzione sulla prima casa) risulta che la distribuzione dell'incidenza fiscale per decili di reddito familiare non differisce granché tra le due imposte, anche se nel caso dell'Ici mostra un profilo di maggiore progressività sui decili più elevati (grafico 1). **(1)**

Grafico 1 - Distribuzione dell'incidenza delle imposte sulla casa per decili di reddito familiare



La considerazione degli aspetti redistributivi richiama però un altro aspetto, che è il vero elemento

che differenzia le due soluzioni: la Res-servizi tassa gli inquilini, l'Ici con prima casa no. Coinvolgere anche gli inquilini (oltre ai proprietari) nel prelievo può essere valutato per certi aspetti positivo, ma non per altri. Positivo può essere il coinvolgimento anche dei **locatari residenti** nel finanziamento dei servizi comunali in linea con il principio del beneficio. Negativo è invece, sul piano dell'equità, il fatto che, in generale, con la Res-servizi due contribuenti con lo stesso reddito, ma il primo proprietario della sua abitazione e il secondo no finirebbero per pagare la stessa imposta pur avendo capacità contributive (misurate sul complesso reddito più patrimonio) certamente differenti.

Infine, va sottolineato un punto critico della Res-servizi: è **troppo rigida**, poco modulabile rispetto alle caratteristiche rilevanti del nucleo familiare che "occupa" l'abitazione e questo contrasta con la sua finalità dichiarata di essere un corrispettivo all'utilizzo che quella famiglia fa dei servizi comunali indivisibili. Avrebbe dovuto essere disegnata come un'imposta "personale", che tenga conto delle caratteristiche della famiglia residente nell'abitazione. Invece, replicando da troppo da vicino nei suoi elementi essenziali l'Ici/Imu, denuncia chiaramente la sua vera finalità, che è l'aggirare il divieto della tassazione patrimoniale della prima casa. **(2)**

Insomma, l'introduzione della Res-servizi ha certamente un merito: quello di mettere una pezza sulla sventurata vicenda dell'esenzione della prima casa. Tutto sommato però lo fa meno bene della vecchia Ici. Per tornare indietro non serve molto: "un tratto di penna" nella legge del federalismo fiscale.

(1) In particolare, viene considerata un'aliquota Ici per le prime case del 5,2 per mille più una detrazione di 150 euro, e del seconde case pari al 6,2 per mille. Non si applica alcuna rivalutazione delle rendite. Entrambe le soluzioni produrrebbero un gettito di circa 4,7 miliardi di euro. La maggiore incidenza dell'Ici rispetto alla Res-Imu nel decile più povero potrebbe essere corretta aumentando l'ammontare della detrazione riconosciuta sulla prima casa.

(2) A dimostrazione di ciò va richiamata la difficoltà della Res-servizi a trattare il caso delle esenzioni previste per gli "occupanti" a basso reddito: il reddito rilevante per la verifica al riconoscimento dell'esenzione è quello cumulato familiare (nel caso più comune di una famiglia composta da più componenti che occupa l'abitazione), ma poi questo reddito viene confrontato con gli scaglioni Irpef che, per definizione, sono riferiti a posizioni individuali.



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

PREGI E DIFETTI DELL'IMU

di [Alberto Zanardi](#) 09.12.2011

Un terzo della manovra del governo si fonda sull'imposizione immobiliare, attraverso l'introduzione dell'Imu. Il provvedimento ha diversi pregi: torna la tassazione sulla prima casa, aumenta il gettito con una tassa che non incide sulla crescita e ridà ai comuni una potente leva di fiscalità. Più discutibili la compartecipazione dello Stato a un tributo locale, l'inasprimento sulle locazioni e la mancata soluzione delle iniquità del sistema delle rendite catastali. E in generale, si va forse verso un nuovo modello di federalismo fiscale con più autonomia e meno solidarietà?

La manovra varata dal governo Monti si affida per ben un terzo della sua dimensione complessiva lorda a interventi sull'**imposizione immobiliare**: 11 miliardi su 30 complessivi. In particolare, la manovra anticipa al 2012, e riforma radicalmente, l'**Imu**, Imposta municipale propria, già prevista dal decreto sul federalismo municipale del 2011, in sostituzione dell'Ici.

LA NUOVA IMPOSTA

Gli interventi principali consistono nel:

- 1) riportare l'**abitazione principale** nella base imponibile, ma prevedendo un regime agevolato: aliquota ribassata al 4 per mille, rispetto a quella ordinaria del 7,6 per mille, e detrazione fissa di 200 euro;
- 2) rivalutare decisamente le **rendite catastali** ai fini del calcolo dei valori da sottoporre a tassazione. In particolare, per le abitazioni va applicato un moltiplicatore pari a 160 (e non più 100, come finora) alla rendita catastale rivalutata del 5 per cento.

Ai comuni sono poi riconosciuti ampi margini di manovra sia sull'ammontare della detrazione per la prima casa, sia sulle aliquote: +/- 3 per mille sull'aliquota ordinaria; +/- 2 per mille su quella agevolata per la prima casa; possibile riduzione fino al 4 per mille per immobili posseduti dai soggetti passivi dell'imposta sul reddito delle società ovvero nel caso di immobili locati.

Il gettito della nuova Imu tuttavia non è lasciato interamente ai comuni. Lo **Stato** si riserva una quota di imposta pari alla **metà** dell'importo calcolato applicando alla base imponibile di tutti gli immobili, a eccezione delle abitazioni principali, l'aliquota di base della 7,6 per mille. In altri termini, ai comuni rimarrebbe, oltre al gettito della tassazione sulle prime case, metà del gettito relativo a tutti gli altri immobili, ovviamente calcolato alla aliquota base (cioè senza tener conto dell'eventuale sforzo fiscale, ma anche delle riduzioni di aliquota, decisi in autonomia dal comune).

PUNTI A FAVORE

L'intervento del governo sull'Imu ha più di un pregio. Innanzitutto, risolve in modo chiaro e diretto la questione della mancata **tassazione della prima casa** nell'imposta patrimoniale comunale pur tenendo conto, attraverso la previsione dell'aliquota ribassata e della detrazione, delle preoccupazioni equitative collegate a un bene così sensibile dal punto di vista redistributivo, come è l'abitazione principale. Infatti, se applicassimo il regime Ici 2007, quello in vigore prima della progressiva esenzione della prima casa dalla tassazione patrimoniale, il limite di valore catastale non soggetto ad **alcun prelievo** sarebbe equivalente a circa 43mila euro. **(1)** Nella nuova normativa, il limite è ora innalzato a **50mila euro**.

Il secondo pregio consiste nel fatto che, soprattutto attraverso la potente rivalutazione delle rendite catastali, la nuova Imu produce un **aumento rilevante** del prelievo immobiliare. Si tratta di una scelta opportuna perché nel confronto internazionale l'imposizione in Italia risulta(va) meno gravosa che nella maggior parte degli altri paesi, e perché tassare gli immobili è una modalità di prelievo fiscale "più amica" della crescita economica rispetto ad altri tipi di imposizione.

In terzo luogo, la manovra consegna ai **comuni** una leva potente di fiscalità, in passato fiaccata dall'esenzione della prima casa dalla base imponibile. La Relazione tecnica valuta che alle aliquote base (e quindi al netto dell'eventuale aumento di aliquote autonomamente deliberato dai comuni) il gettito della nuova Imu accresca di **2 miliardi** le entrate fiscali del complesso dei comuni rispetto a quanto promesso con la versione Imu precedente (e al netto della riserva a favore dello Stato). Inoltre, sono ampi i margini di variazione delle aliquote su cui i sindaci potranno esercitare il proprio sforzo fiscale (oppure, ma è meno probabile, le riduzioni di aliquota). E le variazioni di aliquote si applicano su una base imponibile gonfiata dalla rivalutazione, in grado quindi di produrre rilevanti margini di gettito.

ASPETTI CRITICI

Al contempo però l'intervento del governo presenta alcuni punti critici. Il primo è relativo alle **iniquità**, non risolte, del sistema delle rendite catastali tra diverse aree territoriali del Paese, tra diversi quartieri nelle aree urbane, tra diverse tipologie di immobili soprattutto residenziali. L'aumento deciso del moltiplicatore applicato alle rendite attuali, anzi, le enfatizza fortemente. Data l'**urgenza** dei provvedimenti, non è proponibile una rideterminazione delle rendite, che è operazione di medio periodo, ma certamente sarebbe auspicabile una loro correzione per ridurre gli scostamenti assai differenziati rispetto ai valori di mercato. Interessante è la proposta avanzata da Nens di utilizzare a tale scopo le rilevazioni sui prezzi delle transazioni immobiliari condotte per micro-zone dall'Omi (Osservatorio del mercato immobiliare) dell'Agenzia del territorio.

Un secondo elemento critico è quello della tassazione delle abitazioni date in **locazione**. Nella precedente normativa sull'Imu, il proprietario di un'abitazione locata era assoggettato a un'imposta dimezzata rispetto all'aliquota normale: 3,8 contro 7,6 per mille. Ora la riduzione dell'aliquota (fino al minimo del 4 per mille) è possibile, ma deve essere deliberata discrezionalmente dal comune e ovviamente a carico del suo bilancio. Si tratta cioè di un (probabile) inasprimento sulle locazioni che contrasta con l'alleggerimento fiscale sul lato della tassazione dei redditi da locazione recentemente introdotto con il meccanismo della **cedolare secca** e che, nel caso in cui il maggior onere venga traslato dai proprietari sugli inquilini, potrebbe portare a effetti di iniquità.

Infine, un punto problematico riguarda le relazioni tra **diversi livelli di governo** (comuni e Stato) coinvolti nella riforma Imu. Lo Stato si riserva una potente compartecipazione nel gettito incrementato dal rientro della prima casa e dalla rivalutazione delle rendite catastali, **9 miliardi** secondo la Relazione tecnica. Inserire una compartecipazione erariale in un tributo locale può indebolire l'incentivo del comune a gestire efficientemente il tributo.

Meglio sarebbe allora attribuire pienamente l'Imu riformata all'autonomia comunale e "ammortizzare" l'aumento di risorse pubbliche assegnate ai comuni con una rideterminazione verso il basso delle compartecipazioni su molti tributi statali attribuiti ai comuni dalla riforma del federalismo fiscale, a partire da Iva, imposta di registro, eccetera.

LA QUESTIONE DEL FONDO PEREQUATIVO

C'è poi un altro profilo più generale da valutare, non immediatamente inerente all'Imu ma a essa collegato, che riguarda l'impatto della manovra sulla finanza comunale. Innanzitutto, il maggior gettito attribuito dalla riforma Imu al comparto dei comuni è compensato da un corrispondente **taglio di risorse** con cui lo Stato (attraverso compartecipazioni comunali su tributi erariali) alimenta il **fondo perequativo** tra comuni (nella sua attuale versione provvisoria e poi in quella a regime). In aggiunta, la manovra stringe ancora i cordoni della finanza locale, sommando agli inasprimenti del Patto di stabilità interno decisi con le manovre di luglio e agosto, nuovi sacrifici, questa volta però nella forma di un'altra sforbiciata di **1,45 miliardi** di euro annui sempre sui trasferimenti statali al finanziamento del fondo perequativo dei comuni. Il risultato è che, da un lato, **umentano le necessità perequative** tra i diversi comuni perché crescono le risorse proprie loro attribuite (cioè l'Imu) e, dall'altro, si riducono le risorse finanziarie che possono essere utilizzate per perequate le differenze di capacità fiscali tra i vari comuni. Ritornano qui le preoccupazioni circa gli effetti equitativi della manovra. Non più collegate al prelievo dei tributi locali sui contribuenti, bensì più concretamente alle capacità dei comuni di fornire i **servizi essenziali** ai propri cittadini su base tendenzialmente omogenea sull'intero territorio nazionale. Dopo tanto discutere nel precedente governo, spesso senza contenuti effettivi, stiamo forse andando verso un nuovo modello di federalismo fiscale con più autonomia e meno solidarietà?

(1) Valore rivalutato secondo il nuovo moltiplicatore delle rendite catastali e tenendo conto della nuova aliquota.

- » [COME SARÀ LA NUOVA ICI?](#), Simone Pellegrino e [Alberto Zanardi](#) 02.12.2011
- » [QUANTO SOTTRAGGONO AL FISCO LE ESENZIONI PER GLI ENTI](#)



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

EFFETTO IMU

di [Massimo Bordignon](#), [Simone Pellegrino](#) e [Gilberto Turati](#) 13.12.2011

Aver introdotto l'Imu sull'abitazione di residenza rende immediatamente iniqua la manovra Monti? In realtà, l'Imu sulla prima casa ha effetti distributivi meno negativi dell'Ici 2007. Non è così invece per le seconde case, per la contemporanea eliminazione delle rendite catastali dall'Irpef. Una scelta forse da riconsiderare perché assieme alla cedolare secca sui canoni di locazione erode ancor di più la base imponibile dell'Irpef, rendendola sempre più simile a un'imposta sui soli redditi da lavoro e pensioni. E se poi una parte dei "poveri" fossero solo evasori?

Il dibattito politico sulla manovra correttiva varata dal governo Monti si è rapidamente concentrato sulle questioni distributive, soprattutto per quanto riguarda l'anticipo al 2012 dell'**Imposta municipale propria** (Imu), già prevista nei decreti attuativi sul federalismo fiscale, e la sua [estensione all'abitazione di residenza](#). Per molti, questo la rende immediatamente **iniqua**; per altri, addirittura sono i ricchi a guadagnarci e i poveri a perderci. Ma è davvero così? Cominciamo ricordando qualche fatto.

LA CASA DEGLI ITALIANI

Il patrimonio delle famiglie italiane è molto ampio in un confronto internazionale. **(1)** Ma secondo stime recenti, ben l'85 per cento è investito in **immobili**, per i quattro quinti nella residenza principale (il 70 per cento delle famiglie italiane è proprietaria dell'immobile dove abita), ragione non secondaria della osservata maggior equità nella distribuzione della ricchezza in Italia rispetto a altri paesi. **(2)** In particolare, dei 32,5 milioni di immobili del gruppo catastale A (dove rientrano le abitazioni) censiti dall'Agenzia del territorio, ben 29,6 sono di **proprietà delle famiglie**.

Che succede quando questo ingente patrimonio familiare è sottoposto a tassazione? In particolare come si ripartisce il nuovo carico tributario tra le famiglie ricche e quelle povere? Per rispondere, utilizziamo qui un modello di microsimulazione costruito sull'indagine sui bilanci delle famiglie della Banca d'Italia. **(3)** Questo ci consente di abbinare alle informazioni sulla ricchezza immobiliare, anche quelle sui redditi dichiarati e dunque di offrire qualche risposta all'interrogativo precedente.

LA NUOVA IMU

Prima di illustrare i risultati delle stime, ricordiamo gli aspetti più rilevanti della nuova imposta. Rispetto all'Ici che sostituisce, l'Imu presenta quattro principali novità: a) la base imponibile si ottiene moltiplicando per 160 (e non più per 100) la rendita catastale rivalutata; b) l'aliquota ordinaria sull'abitazione di residenza è del 4 per mille, più contenuta rispetto all'**Ici 2007** (in media pari al 5,2

per mille); c) la detrazione concessa per l'abitazione di residenza è pari a 200 euro (circa il doppio della detrazione media prevista dall'Ici 2007, 117 euro); d) per gli immobili non locati (le seconde case non affittate) l'aliquota di riferimento sale al 7,6 per mille (rispetto al 6,1 attuale); tuttavia, per questi immobili, parallelamente all'introduzione dell'Imu, è prevista l'esclusione dall'Irpef delle loro rendite catastali.

L'ABITAZIONE PRINCIPALE

La tabella 1 evidenzia le differenze tra Ici e Imu sull'abitazione principale, considerando rendite catastali rivalutate del 5 per cento da un minimo di 250 euro a un massimo di 1.500 euro. Rispetto all'Ici, aumenta il valore catastale esente dall'imposta: con l'Ici sono esenti le abitazioni di residenza con valore catastale pari a 22.500 euro (applicando l'aliquota media del 5,2 per mille e la detrazione media di 117 euro), con l'Imu si sale **fino a 50mila euro** (corrispondenti a 31.250 euro con il coefficiente pari a 100 come nell'Ici e l'aliquota del 4 per mille). Per rendite fino a 750 euro si pagherà meno con la nuova Imu, per rendite superiori si pagherà di più. La tabella riporta anche l'effetto qualora i comuni usino la possibilità concessa di aumentare l'aliquota a un valore pari a quella dell'Ici nel 2007 (5,2 per mille).

Consideriamo ora più nel dettaglio gli **effetti redistributivi**. Il nostro modello stima all'aliquota del 4 per mille un gettito complessivo sulle abitazioni di residenza di 3 miliardi di euro, un po' più basso rispetto alle previsioni della Relazione tecnica (3,8 miliardi di euro), probabilmente perché nel nostro modello non possiamo tener conto delle "pertinenze" associate alla abitazione principale. La tabella 2 riporta la quota di famiglie che in ogni decile di reddito equivalente detengono la proprietà o l'usufrutto dell'immobile di residenza, la quota di famiglie che pagano l'Imu sull'abitazione di residenza e la composizione del gettito Imu. **(4)** Le ultime due colonne si riferiscono invece all'Ici del 2007. Come si osserva, la percentuale di famiglie proprietarie dell'abitazione di residenza in ogni decile cresce all'aumentare del reddito: è il 60,2 per cento nel primo decile e arriva all'85,8 per cento nell'ultimo. Un risultato atteso naturalmente, perché ci aspettiamo che famiglie più ricche posseggano con maggior probabilità l'abitazione dove risiedono. Ma non del tutto scontato, perché si tratta qui del reddito "dichiarato"; data l'ampia evasione esistente in Italia, è possibile che alcuni dei redditi bassi facciano riferimento a "finti poveri", cioè a evasori che dichiarano un reddito inferiore a quello effettivo. **(5)** Comunque, come si vede dalla tabella, grazie alla detrazione concessa su tutte le abitazioni di residenza, le famiglie che presentano una Imu positiva (cioè che devono pagare l'imposta) **meno del 30 per cento nei primi due decili**; questo significa che circa un quarto delle famiglie proprietarie non deve nulla all'erario, o se si preferisce, visto che non tutte le famiglie sono proprietarie, che **solo la metà** circa di tutte le famiglie italiane deve pagare la nuova Imu.

Non solo, ma come anche si osserva, più della metà del gettito complessivo è pagato dagli **ultimi tre decili**. La conclusione è che la nuova imposta, pur naturalmente penalizzando chi possiede l'abitazione di residenza rispetto agli altri, è più "progressiva" rispetto all'Ici 2007; si riduce il numero delle famiglie povere che pagano l'imposta e la composizione del gettito si sposta a favore dei primi decili e a sfavore degli ultimi.

LE SECONDE CASE

La situazione cambia per le seconde case. Il sistema attuale prevede l'Ici con un'aliquota media del 6,1 per mille e l'imposizione in sede Irpef delle **rendite catastali** degli immobili non locati (per quelli locati, il reddito è dato dall'affitto). Il nuovo sistema prevede invece solo l'Imu, alle aliquote e basi imponibili maggiorate ricordate in precedenza. Ne segue che per gli immobili diversi dall'abitazione principale, il carico fiscale dell'Imu è circa il doppio dell'attuale Ici. Tuttavia, se si combina l'aumento dell'Imu con l'esenzione dall'Irpef, è facile mostrare che rispetto alla normativa attuale, dal 2012 l'imposta complessiva **aumenta di più** per un contribuente con **reddito basso** e di meno per un contribuente con reddito elevato. Il risultato è dovuto tutto all'impatto della riforma in sede Irpef: le

rendite scontano un'aliquota marginale elevata per un contribuente ricco e una più contenuta per un contribuente con reddito basso (si veda la tabella 3).

Dal nostro modello, risulta anche che circa **un quarto delle famiglie** italiane siano proprietarie di almeno un immobile a uso abitativo diverso dall'abitazione principale. Come ci si può attendere, sono i decili più alti a possedere più seconde case (si veda la tabella 4); circa la metà delle famiglie più ricche sono proprietarie di almeno una seconda casa. Comunque, anche il 16,5 per cento delle famiglie più povere (al decile più basso) possiede una seconda casa, non è chiaro se per qualche ragione storica dovuta a comportamenti passati (per esempio, una famiglia di pensionati con bassi redditi attuali, ma con ampi risparmi passati investiti in immobili) oppure di nuovo per la presenza di **sottodichiarazione dei redditi** (compresi i redditi in "nero" degli affitti). L'incremento dell'imposizione sulle seconde case non locate dovuta al passaggio da Ici a Imu, circa 2,2 miliardi di euro nelle nostre stime, cade dunque in misura più che proporzionale sui decili di reddito più elevati; gli **ultimi due decili** pagano infatti quasi metà della variazione di gettito. Tuttavia, questi sono anche i decili per cui lo sconto Irpef è più elevato.

TUTTE LE ABITAZIONI

La tabella 5 riassume gli effetti complessivi della manovra confrontando la distribuzione del gettito tra il sistema 2007 (Ici su prime e seconde case e Irpef sulle rendite degli immobili non locati), il sistema attuale, quello previsto dal decreto (l'Imu) e uno scenario ipotetico nel quale si elimina l'esenzione Irpef per le seconde case. Gli **scenari** non sono a parità di gettito: il gettito del 2007 è pari a 6,3 miliardi di euro, quello attuale a 3,3, quello futuro a 7,4, quello ipotetico a 8,5. Con l'attuale sistema (Ici solo sulle seconde case e Irpef sulle rendite catastali), il 36 per cento del gettito totale è pagato dall'ultimo decile; con quello previsto dal decreto, (Imu su entrambe le tipologie di abitazioni e esenzione Irpef), le cose peggiorano dal punto di vista distributivo, con l'ultimo decile che si fa carico "solo" del 32 per cento del gettito complessivo. Se infine le rendite catastali sulle seconde case fossero soggette di nuovo a tassazione Irpef, l'effetto distributivo migliorerebbe di nuovo, oltre ad aumentare il gettito.

Riassumendo, mentre l'Imu sull'abitazione di residenza ha effetti distributivi meno negativi rispetto all'Ici 2007, l'introduzione della nuova imposta sulle seconde case ha effetti negativi. Questo tuttavia è interamente dovuto all'eliminazione delle rendite catastali dall'Irpef. Bisognerebbe dunque chiedersi se la scelta del legislatore, dovuta al precedente governo, sia sensata e debba essere mantenuta. Eliminare le rendite catastali dall'Irpef, assieme alla **cedolare secca** sui canoni di locazione già introdotta, ha infatti l'effetto di erodere ancor di più la base imponibile dell'imposta sul reddito, rendendola sempre più simile a un'imposta sui soli **redditi da lavoro** e pensioni, un'evoluzione sulla cui desiderabilità, passata l'emergenza, si dovrebbe riflettere seriamente. Infine, la diffusa presenza di **evasione** rende difficile ogni confronto distributivo; in particolare, è ben possibile che per lo meno per certe tipologie di redditi, i "poveri" siano in realtà gli evasori e dunque che l'effetto perverso segnalato sopra abbia almeno la conseguenza di non far pagare i soliti noti, cioè i possessori di redditi da lavoro dipendente e assimilati.

(1) Il *Global Wealth Report* del Credit Suisse stima per l'Italia una ricchezza mediana pari nel 2010 a oltre 115mila dollari per adulto, contro i 78mila del Regno Unito e i 66mila della Francia o i 47mila degli Stati Uniti

(2) L'indice di Gini per la distribuzione della ricchezza è 0,61 in Italia, contro 0,66 nel Regno Unito e più di 0,80 in Svezia e negli Stati Uniti. Si veda Sierminska E., A. Brandolini and T. M. Smeeding (2008), "Comparing Wealth Distribution Across Rich Countries: First Results From the Luxembourg Wealth Study", in *Household wealth in Italy*, Banca d'Italia.

(3) Si veda Pellegrino S., Piacenza M., Turati G. (2010), "Developing a static microsimulation model for the analysis of housing taxation in Italy", *International Journal of Microsimulation*.

(4) I decili suddividono la popolazione in 10 gruppi di uguale numerosità, dopo che i redditi sono stati ordinati in ordine crescente; per individuare i decili si è usato il reddito lordo equivalente. Il reddito lordo è dato dalla somma del reddito complessivo ai fini Irpef, degli assegni familiari, dei redditi esenti, dei redditi soggetti a tassazione separata e i redditi provenienti da attività finanziarie. Il reddito lordo così ottenuto è stato diviso per la scala di equivalenza, al fine di rendere confrontabili famiglie con diversa numerosità e composizione. Considerando i valori monetari, il primo decile contiene le famiglie con reddito lordo minore di circa 12.500 euro, il secondo famiglie con reddito minore di 16.700, il terzo famiglie con reddito minore di 19.500, e così via; l'ultimo decile contiene famiglie con reddito superiore a 62 mila euro.

(5) È opportuno ricordare che il confronto tra i redditi dichiarati al fisco e i dati originali contenuti nell'indagine Banca d'Italia suggerisce che circa la metà dei redditi di professionisti e lavoratori autonomi sfugga al fisco.

Tabella 1							
Rendita catastale rivalutata del 5%	BASE ICI (coeff. 100)	ICI 2007 5,2‰	Aliquota media (‰) ICI 2007	BASE IMU (coeff. 160)	IMU 2012 4‰	Aliquota media (‰) IMU 2012 4‰	IMU 2011 5,2‰
250	25,000	13	0.5	40,000	0	0.0	8
500	50,000	143	2.9	80,000	120	1.5	216
750	75,000	273	3.6	120,000	280	2.3	424
1,000	100,000	403	4.0	160,000	440	2.8	632
1,250	125,000	533	4.3	200,000	600	3.0	840
1,500	150,000	663	4.4	240,000	760	3.2	1048
<i>Note: Valori espressi in euro.</i>							

Tabella 2

Decile di reddito	% Famiglie con base catastale positiva nel decile	% Famiglie con IMU positiva nel decile	Composizione % del gettito	% Famiglie con ICI positiva nel decile	Co
1	60.2	26.4	4.3	38.8	
2	58.8	29.4	3.9	41.7	
3	68.5	36.7	4.3	51.2	
4	70.5	48.8	6.6	60.2	
5	67.7	46.4	6.7	59.7	
6	69.5	52.7	8.3	63.4	
7	76.6	61.8	10.4	73.2	
8	79.8	67.2	12.5	74.8	
9	82.4	73.7	15.2	80.3	
10	85.8	78.7	27.8	83.5	
Totale	71.8	51.8	100.0	62.3	
Numero famiglie (ml)	17.2	12.4	3 miliardi	15.0	

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.

Tabella 3

Decile di reddito	Famiglie con IRPEF e addizionali positive nel decile	Composizione % del gettito
1	4.8	1.3
2	8.3	2.2
3	13.6	3.7
4	16.0	4.9
5	19.7	5.4
6	21.9	7.3
7	22.3	7.1
8	27.3	11.1
9	33.8	17.1
10	41.0	39.9
Totale	20.7	100.0
Numero famiglie (ml)	5.0	1.1 miliardi
<i>Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.</i>		

Tabella 4

Decile di reddito	% Famiglie con IMU positiva nel decile	Composizione della variazione di gettito (%)
1	16.5	4.9
2	16.1	4.0
3	17.4	4.4
4	18.4	5.1
5	23.0	6.6
6	24.7	7.4
7	26.0	7.3
8	31.2	10.3
9	38.0	15.3
10	47.1	34.6
Totale	25.7	100.0
Numero famiglie (ml)	6.2	2.2 miliardi
<i>Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.</i>		

Tabella 5

Decile di reddito	Composizione del gettito ICI prime e seconde case + IRPEF (%)	Composizione del gettito ICI seconde case + IRPEF (%)	Composizione del gettito IMU (%)	Composizione gettito IMU IRPEF (%)
1	4.1	3.7	4.7	4.2
2	3.9	3.5	4.0	3.7
3	4.5	4.2	4.3	4.3
4	6.1	5.1	5.7	5.6
5	6.7	6.2	6.7	6.5
6	8.0	7.4	7.7	7.7
7	8.9	7.2	8.5	8.4
8	11.5	10.5	11.2	11.2
9	15.4	15.9	15.3	15.5
10	31.0	36.3	31.9	32.9
Totale	100.0	100.0	100.0	100.0
Gettito (mld)	6.3	3.3	7.4	8.5

Fonte: Elaborazione su dati Banca d'Italia 2010.



www.lavoce.info

Fisco

IMU, QUALCUNO MANCA ALL'APPELLO

di [Corrado Pollastri](#) 04.01.2012

Va rivisto il trattamento fiscale degli immobili non locati previsto nella manovra Monti. All'introduzione dell'Imu fa da contraltare l'esclusione dall'Irpef delle rendite catastali per le sole abitazioni non affittate. Uno sgravio che non ha alcuna giustificazione né dal punto di vista equitativo, né tributario, né economico. È un premio per chi affitta in nero e dunque contrasta con le politiche di incentivo all'emersione. L'esclusione delle rendite catastali dall'imposta progressiva, poi, garantisce un vantaggio maggiore ai proprietari con reddito complessivo più alto.

La manovra Monti anticipa al 2012 l'**Imposta municipale unica** (Imu), un nuovo prelievo che sostituisce due imposte: l'Ici e l'Irpef sugli immobili non locati. L'Imu avrà un'aliquota base del 7,6 per mille, agevolata al 4 per mille per i possessori di prima casa, e incorporerà un incremento cospicuo delle rendite catastali. **(1)**

UN PREMIO A CHI AFFITTA IN NERO

Per le abitazioni principali il prelievo del 4 per mille è aggiuntivo, per i possessori di abitazioni secondarie (locate e non locate), invece, l'aggravio di imposta sconta il superamento dell'Ici. **(2)**

Per le sole abitazioni **non affittate**, la norma concede uno sconto ulteriore: l'esclusione dall'Irpef delle corrispondenti rendite catastali. Lo sgravio non sembra trovare alcuna giustificazione, né dal punto di vista equitativo, né tributario, né economico. Con questo intervento si producono diversi **squilibri**:

- » sul versante di impatto della manovra (ossia su chi paga il maggior prelievo): i soggetti con immobili a disposizione subiscono incrementi del prelievo immobiliare complessivo significativamente inferiori rispetto ad altre categorie di possessori di immobili;
- » sul versante dell'equilibrio strutturale del prelievo immobiliare: i possessori di immobili locati continuerebbero a subire due forme di prelievo, una sul reddito (la cedolare secca) e una sul patrimonio (l'Imu ad aliquota piena), mentre i possessori di abitazioni a disposizione pagherebbero la sola Imu (sempre ad aliquota piena), senza essere gravati da imposte sul reddito.

La tabella 1 riporta l'impatto differenziale dell'introduzione dell'Imu per due contribuenti: uno che affitta rispetto a uno con abitazione a disposizione. **(3)** Entrambi i contribuenti del nostro esempio godono della stessa riduzione Ici e dello stesso incremento Imu, ma l'eliminazione del prelievo Irpef agisce solo sul possessore di immobile a disposizione. Quest'ultimo risparmia l'Irpef calcolata sulla rendita catastale maggiorata del 33 per cento a cui è applicata la propria aliquota marginale (nell'esempio il 43 per cento, aliquota propria di un contribuente con più di 75mila euro). Accade così che il possessore di immobile locato pagherebbe rispetto oggi 594 euro in più per effetto della manovra Monti, mentre il possessore di immobile a disposizione (o affittato in nero) risparmierebbe 6 euro. **(4)**

Il trattamento privilegiato per i possessori di abitazioni non locate contrasta con le politiche di incentivo all'**emersione** contenute nel decreto istitutivo dell'Imu, che ha previsto l'introduzione della **cedolare secca**.

Nella tabella 2 si vede che il differenziale di prelievo (assoluto e relativo) tra un locatore e un non locatore è molto più elevato con il regime Imu 2012 rispetto al precedente regime Ici 2011. A parità di valore catastale e con un affitto pari a otto volte la rendita il differenziale di prelievo a favore di chi tiene l'abitazione a disposizione passerà dagli attuali 1.164 euro ai 1.764 euro. **(5)** Un incremento del vantaggio per chi decide di affittare in nero.

DUE SOLUZIONI POSSIBILI

Per riequilibrare il carico fiscale della manovra di risanamento, appare dunque necessario rivedere il trattamento fiscale degli immobili non locati. Le modalità di correzione della distorsione passano per due strade alternative:

- » il ripristino dell'impostazione originaria dell'Imu, con l'introduzione di un differenziale di aliquota a sfavore dei proprietari di immobili non locati,
- » il mantenimento del prelievo Irpef sulle abitazioni a disposizione.

Nell'impostazione originaria dell'Imu, e anche nelle prime bozze della manovra, per i locatari era prevista l'applicazione di un'**aliquota inferiore**, oggi solo facoltativa e quindi a carico dei comuni. In termini relativi i possessori di abitazioni a disposizione avrebbero goduto di uno sgravio pari all'Irpef, ma avrebbero subito un'Imu maggiorata. L'eliminazione della componente Irpef per i soli possessori di case a disposizione sarebbe stata in qualche modo "compensata" da una maggiore aliquota rispetto a chi affitta. Il mantenimento dell'agevolazione per i locatori ripristinerebbe l'impianto dell'Imu previsto nel decreto 23/2011, assicurando un profilo più equilibrato del carico della manovra tra chi affitta e chi no.

Se invece si rinunciassero all'**eliminazione dell'Irpef** sulle rendite delle abitazioni a disposizione (alternativa B), si risolverebbe il problema equitativo tra locatari e non e si correggerebbe anche un'altra distorsione distributiva, connessa con la perdita di incisività della progressività dell'Irpef dovuta alla sottrazione di base imponibile al prelievo personale. Anche qualora l'eliminazione dell'Irpef immobiliare fosse compensata con l'applicazione di un'aliquota maggiorata, l'esclusione delle rendite catastali dall'imposta progressiva garantirebbe infatti un vantaggio maggiore per i proprietari a reddito complessivo più elevato. Con esigenze di finanza pubblica stringenti come quelle attuali, sembra difficile non cogliere l'occasione di recuperare risorse (1,6 miliardi in questo caso) abolendo immotivati sgravi di imposta ai più ricchi. Potrebbero finanziare misure di protezione

dei soggetti più fragili: ad esempio una esenzione dell'Ici per i possessori di abitazione principale in condizioni economiche critiche sotto il profilo personale e familiare.

(1) I coefficienti di incremento delle rendite vanno del 60 per cento per le abitazioni e i negozi, al 20 per cento per gli immobili in categoria D e alla invarianza della categoria B.

(2) In media oggi al 6,48 per mille e con una base imponibile non rivalutata.

(3) Esempio calcolato su un immobile di pari valore catastale (100mila euro).

(4) Rilevanti differenziali di impatto tra locatori e non si verificano anche se si considerano contribuenti con reddito Irpef inferiore. Nel caso dell'applicazione dell'aliquota minima del 23 per cento, il non locatore paga in più rispetto all'attuale regime 273 euro, comunque 321 euro in meno rispetto a chi affitta.

(5) Dato medio riscontrabile nelle analisi dell'Agenzia del Territorio.

Tabella 1

Impatto differenziale dell'introduzione dell'Imu in funzione dell'utilizzo dell'immobile

	Possessore di abitazione a disposizione(*)	Possessore di abitazione locata
Valore catastale (euro)	100.000	100.000
Base Irpef (euro)	1.397	-
Base Ici (euro)	105.000	105.000
Aliquota marginale Irpef	43,00%	43,00%
Aliquota Ici	0,65%	0,65%
Eliminazione Irpef (euro)	-600	-
Eliminazione Ici (euro)	-683	-683
Imu (euro)	1.277	1.277
Variazione gettito (euro)	-6	594

(*) Reddito Irpef superiore a 75 mila euro

Tabella 2

Differenziale di prelievo tra locatore e non locatore nei regimi Ici e Imu

Dati in euro	Possessore di abitazione a disposizione (*)	Possessore di abitazione locata (*)
Prelievo 2011		
Cedolare secca	0	1.764
Irpef	600	0
Ici	683	683
Totale	1.283	2.447
Maggiore prelievo locatore (%)		90,69%
Prelievo 2012		
Cedolare secca	0	1.764
Irpef	0	0
Ici	1.277	1.277
Totale	1.277	3.041
Maggiore prelievo locatore (%)		138,16%

(*) Reddito Irpef superiore a 75 mila euro

Valore catastale per entrambi 100 mila euro

Valore dell'affitto pari a 8 volte la rendita catastale

- » [EFFETTO IMU](#), Massimo Bordignon, [Simone Pellegrino](#) e [Gilberto Turati](#) 13.12.2011
- » [PREGI E DIFETTI DELL'IMU](#), Alberto Zanardi 09.12.2011
- » [COME SARÀ LA NUOVA ICI?](#), Simone Pellegrino e [Alberto Zanardi](#) 02.12.2011
- » [QUANTO SOTTRAGGONO AL FISCO LE ESENZIONI PER GLI ENTI ECCLESIASTICI?](#) 27.01.2011
- » [LO PSICODRAMMA DELLE IMPOSTE COMUNALI](#) , Maria Cecilia Guerra* e [Alberto Zanardi](#) 04.02.2011



www.lavoce.info

Fisco

CALA LA NEBBIA SULL'IMU DEGLI ENTI ECCLESIASTICI

di [Andrea Carinci](#) e [Thomas Tassani](#) 05.03.2012

La tassazione Imu degli enti non commerciali, compresi quelli ecclesiastici, è una questione molto delicata. Il governo ha cercato di risolverla con un articolo inserito nel decreto liberalizzazioni. La norma non brilla né per chiarezza né per rigore, oltre a contenere l'ennesimo rinvio a un futuro regolamento ministeriale per aspetti di dettaglio. Se la previgente disciplina Ici era in potenziale contrasto con il divieto comunitario di aiuti di Stato, resta ancora lunga la strada per portare il mondo del non profit italiano nell'alveo della piena compatibilità comunitaria.

L'emendamento governativo in materia di **tassazione Ici** per le proprietà degli enti non commerciali (e, tra questi, degli **enti ecclesiastici**) era molto atteso. Si tratta di una questione assai delicata, che tocca sensibilità accese, sicché viva era la curiosità di sapere come l'esecutivo avrebbe mediato tra i diversi, e spesso contrapposti, interessi e istanze.

Va subito detto che la norma non risulta certo brillare né per chiarezza né per rigore, oltre a contenere l'ennesima delegificazione (rinviando, per aspetti di dettaglio, a un futuro regolamento ministeriale).

Ma vediamo cosa cambia in base all'art. 91-bis del disegno di legge 3110, ora in discussione alla Camera. **(1)**

LA NUOVA DISCIPLINA

La previgente disciplina Ici (ora Imu) prevedeva l'**esenzione** per gli immobili degli enti non commerciali destinati allo svolgimento di determinate attività sociali, qualora queste non avessero "esclusivamente natura commerciale". **(2)** Ebbene, tale previsione poteva condurre, in taluni casi, a ritenere agevolabili dall'Ici anche immobili in cui venisse, pur se solo in parte, svolta una attività di impresa: circostanza, questa, che, al di là di ragioni di equità interna, rendeva la disciplina in potenziale contrasto con il divieto comunitario di **aiuti di Stato** (vedi l'articolo "[Ici, Chiesa e privilegi](#)").

In base al testo del decreto liberalizzazioni già approvato in Senato, si prevede invece che, per poter godere della agevolazione, l'attività sociale svolta nell'immobile debba essere esercitata

necessariamente “con **modalità non commerciali**”.

La formula non è delle più felici, anche per la sua originalità: sarebbe stato più corretto parlare di “attività non commerciale”, che è invece espressione ampiamente usata nella disciplina positiva e oramai conosciuta all’esperienza applicativa. Ad ogni modo, il riferimento alle modalità evoca l’idea che occorrerà considerare l’attività svolta **in concreto**. Ma se così è, si tratta allora di una cautela del tutto superflua, perché già da tempo la giurisprudenza ritiene che la commercialità di un ente vada verificata in termini sostanziali e non solo formali.

Dovrebbe comunque restare fermo che la non commercialità andrà verificata sulla base dei criteri che giurisprudenza e dottrina hanno elaborato in questi anni e che si possono riassumere in due test di “non commercialità”.

L’attività è **non commerciale** quando: a) non è diretta alla produzione o circolazione di beni o servizi, oppure quando b) è svolta con criteri di gestione tali da non coprire, con i corrispettivi, i costi di gestione.

Facciamo un esempio. Una casa di cura per anziani, condotta da un’associazione religiosa, è sicuramente commerciale per il primo test: offre un servizio in un mercato concorrenziale (dei servizi assistenziali) in modo abituale e organizzato. Se, tuttavia, le rette fatte pagare agli ospiti non sono in grado, in concreto, di coprire i costi di gestione, l’attività sarà non commerciale, perché mancante del requisito della economicità. In questo senso, il fatto che il pareggio di bilancio sia raggiunto grazie alla beneficenza oppure a contributi pubblici a fondo perduto, fa sì che l’attività sia non commerciale. Come tale, quindi, certamente agevolabile.

Applicando questi principi, ne deriva che dovrebbero essere agevolabili con la nuova modifica solo (sottolineiamo) quelle attività che:

a) sono al di fuori di un circuito concorrenziale di impresa (per esempio, organizzazione di gruppi di preghiera; di corsi gratuiti di teatro per portatori di handicap; di dormitori per senza tetto);

b) pur offrendo beni o servizi sul mercato, si finanziano con metodi in gran parte erogativi (come donazioni o contributi pubblici). La norma prevede poi un regime ad hoc nel caso in cui l’immobile abbia una “utilizzo mista” (*rectius* promiscua). Se la frazione di unità immobiliare in cui si svolge l’attività non commerciale è individuabile con precisione, l’esenzione sarà limitata a essa. Diversamente, se cioè non è possibile una tale individuazione (perché, per esempio, l’intero immobile ha un utilizzo promiscuo), l’esenzione di applicherà in proporzione all’utilizzazione non commerciale dell’immobile e nei modi indicati da un successivo decreto ministeriale.

I PROBLEMI CHE RESTANO APERTI

A questo punto, ci si può chiedere se la novella legislativa sia in grado di superare i problemi di compatibilità comunitaria del sistema italiano per le agevolazioni agli enti ecclesiastici e agli enti non commerciali, che a suo tempo avevamo evocato come nubi all’orizzonte di un tale regime. La risposta non può essere, purtroppo, un limpido sì, per diversi motivi.

In primo luogo, perché lo stesso presidente del Consiglio ha avvalorato una lettura della nuova norma italiana che, oltre a non trovare conferma nella lettera della stessa, di fatto minaccia di **contraddire le finalità** con cui è stata introdotta.

Intervenendo in Commissione industria [il 27 febbraio scorso](#) e parlando delle scuole gestite da enti non commerciali, Mario Monti ha affermato che l'agevolazione Imu dovrebbe essere riconosciuta quando vi sia una valutazione di equivalenza del servizio svolto a quello pubblico, il servizio sia aperto a tutti i cittadini alle medesime condizioni, gli eventuali avanzi di gestione siano investiti nella attività didattica.

Ebbene, nessuno di questi **tre requisiti** risulta essere in alcun modo rilevante per ricostruire la natura non commerciale di una attività e di un ente: non i primi due, in quanto estranei a una logica di concorrenza e perfettamente compatibili con attività a mercato; non l'ultimo, dal momento che l'impiego dell'utile all'interno della medesima attività, non esclude in alcun modo la lucratività della medesima. **(3)**

Insomma, se in questo modo si è voluto anticipare come in concreto la nuova previsione andrà applicata, è forte il timore che, nonostante la lettera della norma, rimarrà una situazione di contrasto con i dettati comunitari. Con l'aggravante che l'**incompatibilità** si verrà a determinare sul piano dell'interpretazione e applicazione della norma, non più, come prima, in quella del dato testuale: a un livello, quindi, più opaco e meno tracciabile.

Infine, rimangono ancora insoluti due problemi, nel mirino degli organi comunitari e non interessati dalla riforma in commento.

Da una parte, non è stata toccata la previsione dell'articolo 149 Tuir, che presume che gli enti ecclesiastici siano sempre enti non commerciali, a prescindere da ogni **verifica** circa l'attività effettivamente svolta, come invece si richiede per la generalità degli enti non commerciali. Questo aspetto influisce in parte sul godimento della agevolazione Imu (lo status di ente non commerciale è un presupposto per il beneficio), ma ha effetti per i trattamenti di favore nelle altre imposte.

Dall'altra, rimane la problematica del regime agevolativo **onlus** che, per come è attualmente strutturato, consente agevolazioni fiscali molto rilevanti anche ad attività del tutto commerciali svolte nel settore sociale (che sono completamente esentate dal pagamento delle imposte sui redditi).

Pur comprendendo le ragioni di un intervento sofferto, rivolto nella giusta direzione, la nuova disciplina solleva troppi dubbi; da qui la preoccupazione che sia ancora lunga la strada da intraprendere per portare il mondo del *non profit* italiano nell'alveo della piena compatibilità comunitaria.

(1) Per inciso, in spregio alle recenti ammonizioni del Presidente della Repubblica, la norma è introdotta con la legge di conversione del c.d. "decreto-liberalizzazioni".

(2) Sono le attività assistenziali, previdenziali, sanitarie, didattiche, ricettive, culturali, ricreative, sportive, di religione e di culto. L'esenzione avveniva per effetto dell'interpretazione autentica dell'art. 7, lett. i), Dlgs n. 504/92, operata con l'articolo 7, co. 2-bis del DI 30 settembre 2005, n. 203.

(3) Tali requisiti acquistano valore ai fini della applicazione del regime agevolativo onlus alle "scuole paritarie", ma questo è un profilo differente da quello della modifica normativa in tema di agevolazione Imu.

» [BENI DELLA CHIESA: UNA GESTIONE DIVERSA È POSSIBILE * 07.10.2011](#)



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

IMU, LA SPECIAL ONE

di [Paolo Balduzzi](#) 06.04.2012

Arriva l'Imu, ma c'è poca chiarezza sulla sua disciplina. Se vuole essere un'imposta patrimoniale, allora bisogna chiarirne la portata, con un'analisi dettagliata dei suoi effetti redistributivi. Se è un'imposta locale, è necessario indicare quali siano i benefici locali che garantisce. Oltretutto, è anche un'imposta nazionale. Il suo peccato originale è la mancanza di cifre certe. E quella che è stata inizialmente definita come stima di gettito di 21 miliardi di euro, è in realtà un obiettivo minimo. Chiariti invece altri punti di contenzioso.

Che succede all'**Imu**? Il governo dei tecnici ha dovuto agire con molta fretta e inevitabili sono state le mancanze e le imprecisioni nei suoi primi provvedimenti. La gestione della disciplina dell'**Imu** è forse solo la punta di un iceberg che comprende, per esempio, anche la gestione di cosiddetti "esodati" e la riforma del mercato del lavoro.

Su queste pagine l'**Imu** è già stata esaminata e discussa ormai abbondantemente. **(1)** Qui, dunque, riaffrontiamo in maniera critica solo alcuni aspetti della sua disciplina, così come aggiornata dai provvedimenti di questi giorni.

IMU: COSA È, COSA NON È E COSA DOVREBBE ESSERE

L'**Imu** è figlia dell'**Ici**, a sua volta figlia dell'**Isi**, imposta straordinaria introdotta nel 1992 dal **governo Amato** in una fase storico-economica simile per molti versi a quella attuale. Nel 1993 l'**Isi** divenne Imposta (ordinaria) comunale sugli immobili (Dlgs 504/1992), all'interno però di un coerente processo di responsabilizzazione e di accresciuta autonomia finanziaria degli enti locali. Soppressa sulle prima case nel 2008 (legge 126/2008), l'**Ici** sparisce definitivamente lo scorso anno, quando il Dlgs 23/2011 ne prevede la sua sostituzione con l'**Imu** a partire dal 2014. Infine, il decreto "salva Italia" dello scorso dicembre (convertito con legge 214/2011) anticipa e modifica l'introduzione dell'Imposta municipale, ora ribattezzata "unica".

La sua storia chiarisce innanzitutto uno dei motivi della poca chiarezza della sua disciplina. Infatti, l'**Imu** fa riferimento a **tre fonti legislative** diverse e non sempre conciliabili: serve dunque

innanzitutto una disciplina unica del tributo, anche tenendo conto della volontà del governo (contenuta nella nuova delega fiscale) di rivedere la normativa sulle rendite catastali.

L'Imu sembra essere a metà tra un'imposta patrimoniale tout court, con valenza redistributiva e dunque basata sulla capacità contributiva individuale, e un'imposta comunale, il cui fine dovrebbe essere invece quello di assicurare un gettito certo agli enti locali in cambio di beni e servizi locali ma senza velleità redistributive.

Se l'Imu vuole essere un'**imposta patrimoniale**, allora bisognerebbe chiarirne la portata, fornendo un'analisi dettagliata dei suoi effetti redistributivi. L'impressione è che, introdotta in aggiunta ad altre imposte esistenti e senza la previsione (sparita nella delega fiscale) di una riforma della tassazione dei redditi, non faccia altro che colpire ulteriormente la **fascia media** della popolazione, già pesantemente colpita dalla tassazione Irpef (i dati di questi giorni mostrano come il 10 per cento dei contribuenti, con redditi compresi tra i 35mila e i 70mila euro, contribuiscono per il 25 per cento del gettito Irpef totale). Quanta varrà l'Imu per questi contribuenti? Quindi quanto è equa l'imposta?

Se invece l'Imu vuole essere un'**imposta locale**, allora perché non chiarire e stabilire quali siano i benefici locali che sono garantiti dal suo pagamento? Per esempio, la *council tax* in Gran Bretagna è un'imposta comunale basata sull'abitazione, ma che comprende, tra l'altro, anche il servizio di pulizia delle strade e la raccolta rifiuti. Ciò, evidentemente, non è vero con l'Imu.

Infine, l'Imu sta a metà tra l'essere imposta comunale e **imposta nazionale**, tant'è vero che il Comune deve devolvere allo Stato il 50 per cento del gettito calcolato ad aliquota di base. È evidente che la previsione di questo trasferimento "fisso" – unita al taglio di trasferimenti e alla stretta del Patto di stabilità – limita moltissimo la libertà dei comuni di **variare le aliquote** verso il basso. Non solo. L'Ici prevedeva un'aliquota unica differenziabile tra ordinaria e speciale (per le prime case); la legge nazionale per l'Imu prevede di fatto due aliquote di base: una per l'abitazione principale e una per le altre tipologie ed entrambe le aliquote di base sono variabili. Anche questa scelta sembra suggerire che l'effetto comportamentale dei comuni sarà molto diverso da quello utilizzato con l'Ici (minimizzazione dell'Ici su abitazione principale e massimizzazione dell'Ici ordinaria). Infine, a differenza del decennio precedente, lo strumento dell'**addizionale Irpef** ora è più maturo, cioè molto più utilizzato, nonostante i ripetuti blocchi: questo significa che sarà in futuro una leva molto meno utilizzabile che in passato e, dunque, ci sarà meno possibilità di sostituire uno strumento con l'altro. In altre parole, se un comune non potrà più agire sull'addizionale Irpef, agirà gioco forza al rialzo sull'Imu.

IMU: LA LEPRE E LA TARTARUGA

Il governo, sollecitato da sindaci, associazioni edilizie, costruttori, e recentemente anche dai Caf, sta piano piano mettendo una toppa alle lacune della disciplina Imu. Pur rincorrendo i propri errori e le proprie mancanze, tuttavia, sembra non riuscire mai a raggiungerle e colmarle del tutto.

Il peccato originale dell'operazione Imu è la mancanza di **cifre certe**. L'incapacità di fornire previsioni di gettito sembra confermare l'impressione che ciò che è stata inizialmente definita come "stima" di gettito di **21 miliardi** di euro circa è in realtà un "obiettivo minimo". Fatto salvo quel gettito, le aliquote dovranno adattarsi. E, si badi bene, non solo le aliquote comunali. Con una modifica inaspettata il governo si è riservato la possibilità di rivedere aliquote di base e detrazioni già quest'anno, entro il 31 luglio (con ulteriore appendice a dicembre, probabilmente però limitata a casi particolari). In altri termini: l'**accanto** del 18 giugno verrà utilizzato come stima del gettito potenziale

e sulla base di quei numeri aliquote e detrazioni verranno modificate.

E a proposito dell'acconto, è stato finalmente chiarito che questo sarà calcolato applicando le **aliquote di base**, con in più la detrazione totale base stabilita dalla normativa nazionale. Con la scadenza di dicembre verrà calcolato dunque il corretto debito d'imposta netto. Una soluzione che, nella sua transitorietà, appare ovviamente saggia. Talmente saggia, però, che ci si chiede perché la previsione abbia dovuto attendere così a lungo per essere approvata. E la correzione tardiva porta a un'altra distorsione: come dovranno comportarsi i comuni – pochi, a dire il vero – che hanno già deliberato le aliquote? Perché anche chi le ha già stabilite dovrà far pagare l'acconto ad aliquota base? E cosa succederà alle deliberazioni comunali se, come previsto, interverrà una modifica delle aliquote e detrazioni nazionali? Peraltro, modalità e modulo per il pagamento dell'imposta non sono ancora stati approvati.

Sembra chiarito anche il contenzioso con i comuni per quanto riguarda l'Imu dovuta dagli stessi allo Stato, vale a dire quella su **immobili comunali** non utilizzati per fini istituzionali e dunque soggetti all'imposta. Non si sarebbe trattato di una semplice partita di giro, in quanto il 50 per cento del gettito che il comune devolve al governo centrale avrebbe ricompreso anche l'ammontare di quell'imposta. Sembra che, limitatamente agli immobili non strumentali situati sul proprio territorio, l'Imu non sia dovuta. Con grande sollievo dei sindaci.

(1) Si vedano, in particolare, per il rapporto Imu e Chiesa: [Cala la nebbia sull'Imu degli enti ecclesiastici](#); per l'effetto dell'Imu sugli immobili non locati: [Imu, qualcuno manca all'appello](#); sugli effetti redistributivi dell'Imu: [Effetto Imu](#); su pregi e difetti dell'Imu: [Pregi e difetti dell'Imu](#); infine, per un confronto tra Imu e Ici: [Come sarà la nuova Ici?](#)



www.lavoce.info

[Fisco](#) / [Conti Pubblici](#)

EQUA, SEMPLICE E FEDERALISTA: TROPPE QUALITÀ PER L'IMU

di [Dino Rizzi](#) 14.04.2012

È arduo disegnare un'imposta basata sul valore degli immobili che sia contemporaneamente equa, di semplice applicazione e federalista. E infatti l'Imu è un'imposta abbastanza semplice. Ha però problemi di equità. Perché si parte dall'ipotesi, non sempre vera, che un contribuente possieda altri immobili solo in aggiunta all'abitazione principale. Si può rendere equa l'Imu adottando un'aliquota unica e prevedendo una detrazione fissa per tutti i contribuenti. Ma così si perde il carattere federalista. Che potrebbe essere recuperato, a patto di rendere tutto molto più complicato.

La nuova imposta municipale propria introdotta dal governo Monti per il 2012 è già stata ampiamente commentata, in particolare per comparare gli effetti distributivi rispetto all'Ici. **(1)**

Non sono state però considerate le caratteristiche che accomunano l'Imu all'Ici e che rendono difficile disegnare un'imposta basata sul valore degli immobili che sia contemporaneamente equa, di semplice applicazione da parte del contribuente e federalista.

L'argomentazione ricorda la vecchia barzelletta in cui si raccontava che un italiano non poteva essere contemporaneamente intelligente, onesto e del partito X, perché si potevano avere al tempo stesso solo due delle tre caratteristiche.

UN'IMPOSTASEMPLICE

L'Imu è un'imposta piuttosto semplice, al pari dell'Ici da cui deriva. In effetti, considerando solo le caratteristiche principali, il contribuente deve versare una somma pari al prodotto tra la rendita catastale dell'abitazione, il coefficiente di rivalutazione e l'aliquota.

Si tratterebbe quindi di un'**imposta proporzionale** al valore dell'immobile, se non fossero previste detrazioni per la prima casa e per i figli e la differenziazione di trattamento tra abitazione principale e altri immobili.

Al di là di problemi di applicazione dell'imposta che la rendono poco apprezzata dai comuni, non c'è dubbio che l'Imu (e prima l'Ici) sia un'imposta **federalista**. **(2)**

Sul tema dell'equità, invece, sorgono alcuni problemi anche trascurando quelli che derivano dall'utilizzo delle valutazioni catastali, che contengono disparità notevoli legate alla zona e all'età dell'immobile. **(3)** E senza dimenticare che una seria imposizione patrimoniale, per essere equa,

dovrebbe considerare tutte le forme di patrimonio detenute dalle famiglie. Nei corsi base di Scienza delle finanze si citano i due concetti chiave dell'equità verticale (trattamento diverso per contribuenti diversi) e dell'equità orizzontale (stesso trattamento per contribuenti uguali), mentre la Costituzione (articolo 53) prescrive l'utilizzo della capacità contributiva e della progressività.

Combinando questi criteri ci si aspetta:

- in base all'**equità verticale**, che il peso dell'imposta sull'imponibile (la cosiddetta aliquota media) aumenti all'aumentare del valore del patrimonio immobiliare;
- in base all'**equità orizzontale**, che contribuenti con la stessa capacità contributiva siano assoggettati alla stessa aliquota media.

La normativa sull'Imu rispetta l'equità verticale nel caso di contribuenti proprietari dell'**abitazione principale**, perché possono godere della detrazione che rende progressiva l'imposta. Come si vede nella curva più bassa della figura 1, l'aliquota del 4 per mille e la detrazione di 200 euro per l'abitazione principale producono un'imposta nulla fino a un valore rivalutato di 50mila euro. L'aliquota media sale poi progressivamente tendendo al 4 per mille per valori molto elevati di patrimonio.

Il legislatore ha poi inteso accentuare la **progressività** prevedendo un'aliquota più elevata, il 7,6 per mille, per gli immobili diversi dall'abitazione principale (impropriamente chiamati anche "secondo case").

MANCA L'EQUITÀ ORIZZONTALE

Quest'aliquota maggiorata ha un effetto progressivo solo nell'ipotesi, evidentemente ritenuta normale, che un contribuente possieda **altri immobili** solo in aggiunta all'abitazione principale. Purtroppo questa ipotesi non è sempre vera e può causare dei trattamenti iniqui dal punto di vista dell'equità orizzontale. Si possono verificare innumerevoli casi in cui un contribuente si trova a pagare l'aliquota maggiorata senza avere la possibilità di usufruire delle detrazioni. Per fare qualche esempio: chi ha ereditato un'abitazione da restaurare, oppure occupata, e non può trasferirvi immediatamente la sua residenza; persone anziane che hanno la loro residenza in case di riposo, mantenendo temporaneamente la proprietà dell'abitazione precedente; un genitore e un figlio che si sono scambiati l'abitazione, per cui ognuno abita nella casa dell'altro; chi vive in affitto perché si è trasferito per lavoro in altra città, mantenendo la proprietà dell'abitazione nel luogo di origine.

In tutti questi casi, l'equità orizzontale è violata perché, a parità di valore dell'immobile, chi non abita nel proprio non può usufruire della detrazione e dell'aliquota più bassa. Per fare un esempio, per un'abitazione con rendita catastale di mille euro l'Imu ammonta a 472 euro se si tratta di abitazione principale, mentre si pagano 1.276,80 euro se si abita altrove.

In generale, se l'indice di capacità contributiva è il valore rivalutato degli immobili, due contribuenti che possiedono immobili per lo stesso valore dovrebbero pagare la stessa imposta. Questo non accade con l'Imu perché le aliquote e le detrazioni sono riferite a **situazioni personali** dei contribuenti non legate alla capacità contributiva. Infatti, a parità di valore complessivo degli immobili, l'Imu varia al variare della quota di patrimonio riferita all'abitazione principale. Per esempio, per un valore complessivo di 100mila euro si pagano (vedi tabella 1):

- 200 euro se il contribuente ha solo la prima casa che vale 100mila euro;
- 380 euro se la prima casa vale 50mila e una seconda abitazione vale altrettanto;

- 760 euro se il contribuente possiede immobili per 100mila euro, ma non abita in una casa di sua proprietà.

La figura 1 mostra l'andamento dell'**aliquota media** al variare del patrimonio immobiliare di un contribuente, in corrispondenza di alcune ipotesi sulla quota dell'abitazione principale sul valore complessivo. Data una composizione del patrimonio, l'aliquota media aumenta con il valore complessivo, rispettando l'equità verticale. A parità di patrimonio, invece, il contribuente paga aliquote medie diverse al variare della composizione. Un contribuente con la prima casa del valore di 200mila euro paga 600 euro, meno di un altro contribuente che possiede solo un'abitazione in cui non risiede del valore di 100mila euro. Il legislatore assume quindi che la prima casa da 200mila euro dia luogo a una capacità contributiva inferiore rispetto a un patrimonio di 100mila composto da altri immobili.

In assenza di forti argomentazioni a favore di questa violazione dell'equità orizzontale possiamo concludere che l'Imu è un'imposta semplice, federalista, ma non equa.

L'equità può essere introdotta facilmente adottando un'**aliquota unica** (cioè eliminando la distinzione tra prime e seconde case) e prevedendo che una **detrazione fissa** sia concessa a tutti i contribuenti. Ma la configurazione, semplice ed equa, impedisce una differenziazione di aliquote e detrazioni tra comuni, quindi si tratterebbe di un'imposta "nazionale", inadatta a sostenere il federalismo municipale.

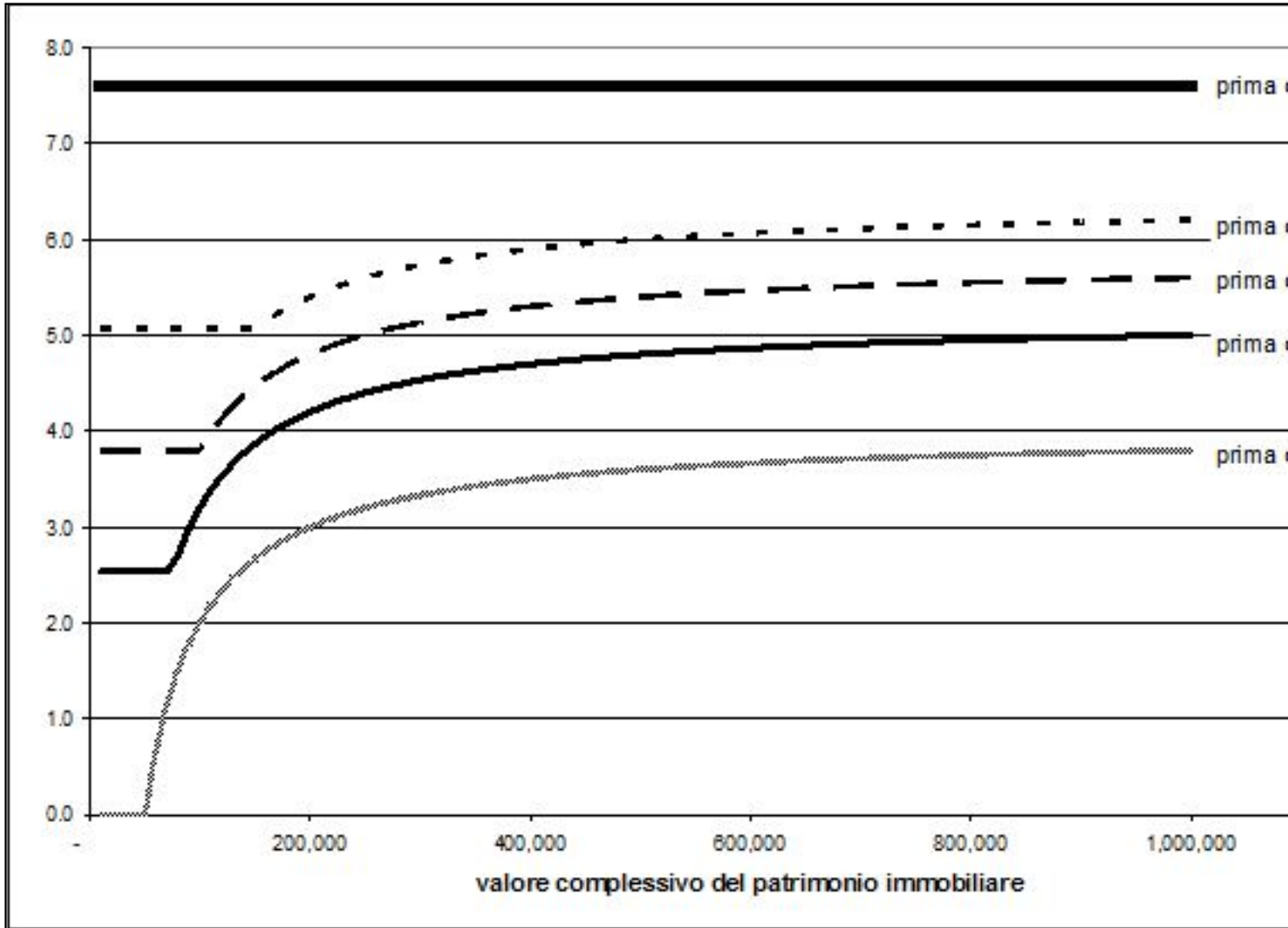
Infine, un'imposta equa e federalista potrebbe essere ottenuta complicando notevolmente il calcolo da parte del contribuente nel caso di possesso di più immobili in **comuni diversi**. In questo caso ogni immobile potrebbe essere tassato con l'aliquota del comune in cui si trova, ma il contribuente dovrebbe usufruire di una detrazione unica, anche se i vari comuni hanno deliberato importi diversi. Si potrebbe decidere che la detrazione è quella del comune di residenza; oppure del comune che raccoglie l'imposta più elevata; oppure imputarla pro-quota ai vari comuni in base al valore degli immobili o all'ammontare dell'imposta. Sarebbero comunque soluzioni approssimative che scontenterebbero qualche contribuente o qualche comune.

Ne consegue che, come nella barzelletta, con l'Imu non possiamo avere contemporaneamente semplicità, equità e federalismo.

Valore catastale rivalutato	Quota del valore complessivo derivante dall'abitazione principale				
	100%	67%	50%	33%	0%
0	-	-	-	-	-
100,000	200	320	380	507	760
200,000	600	840	960	1,080	1,520
300,000	1,000	1,360	1,540	1,720	2,280
400,000	1,400	1,880	2,120	2,360	3,040
500,000	1,800	2,400	2,700	3,000	3,800
600,000	2,200	2,920	3,280	3,640	4,560
700,000	2,600	3,440	3,860	4,280	5,320
800,000	3,000	3,960	4,440	4,920	6,080
900,000	3,400	4,480	5,020	5,560	6,840

1,000,000	3,800	5,000	5,600	6,200	7,600
-----------	-------	-------	-------	-------	-------

Figura 1 – Aliquota media Imu al variare del valore complessivo e della quota dell’abitazione principale



(1) Vedi ad esempio gli interventi su *lavoce.info*: “Come sarà la nuova Ici?” di Simone Pellegrino e Alberto Zanardi, 2.12.2011; “Pregi e difetti dell’Imu” di Alberto Zanardi, 9.12.2011; “Effetto Imu” di Massimo Bordignon, Simone Pellegrino e Gilberto Turati, 13.12.2011; “Imu, la special one” di Paolo Balduzzi, 6.4.2012.

(2) “Un’imposta che va rifondata” di Angelo Rughetti, *Il Sole-24Ore*, 4 aprile 2012.

(3) “L’inevitabile ritorno dell’Ici” di Gilberto Muraro, *lavoce.info*, 29.11.2011.

Imu più equa con i valori di mercato | Chiara Bocci, Sabrina Iommi, Donatella Marinari

<http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>

January 25, 2013

I concetti di equità orizzontale e verticale sono due criteri chiave della costruzione dei sistemi fiscali. Il prelievo sul patrimonio immobiliare, così come previsto dall'**Imu**, contraddice sia il primo che il secondo.

LA VIOLAZIONE DELL'EQUITÀ ORIZZONTALE E VERTICALE

In base al principio dell'**equità orizzontale**, i contribuenti con la stessa capacità contributiva, rappresentata nel caso specifico dal valore di mercato dell'immobile di proprietà, devono essere assoggettati alla stessa aliquota media. Se la distanza fra **valutazioni catastali** e prezzi di mercato fosse uniforme, il vantaggio fiscale dei contribuenti, derivante dal fatto di essere tassati su una base imponibile sottostimata, sarebbe parimenti uniforme. Poiché la distanza è variabile sia tra le tipologie abitative che tra i territori, è come se i contribuenti venissero tassati ad aliquote più variabili di quanto consentito dalla stessa normativa di introduzione dell'**Imu**. **(1)** Ma l'iniquità si rivela anche più grave. Poiché, come hanno rilevato analisi di livello nazionale, la distanza tra valori catastali e valori di mercato cresce al crescere di questi ultimi, l'attuale disegno dell'imposta finisce per violare anche il criterio dell'**equità verticale**, in quanto il peso dell'imposta sull'imponibile diminuisce all'aumentare del valore reale del patrimonio immobiliare, rendendo di fatto l'**Imu** un prelievo regressivo. **(2)**

Il deciso aumento del moltiplicatore da applicare alle rendite catastali stabilito con l'introduzione dell'**Imu**, infine, rende ancora più evidenti le iniquità descritte. Se a ciò si aggiunge il fatto che sempre più spesso l'accesso alle prestazioni di welfare è regolato da strumenti di prova dei mezzi che includono la valutazione del patrimonio immobiliare (finora stimato su base catastale, come nell'**Isee**), è evidente che il problema dell'equità di trattamento diviene molto importante.

UNA SOLUZIONE RELATIVAMENTE SEMPLICE

Un modo per tassare il patrimonio immobiliare in maniera davvero proporzionale al valore è quello di stimare la base imponibile ai **valori di mercato**. **(3)** Una strada per raggiungere l'obiettivo è quella che passa attraverso la riforma del catasto, la cui necessità è del resto invocata da molti anni. L'altra è quella che fa riferimento ai valori rilevati dall'**Osservatorio sul mercato immobiliare** (Omi) curato dall'Agenzia del Territorio e ad alcune informazioni ricavabili dal catasto urbano.

In un esercizio di simulazione svolto per la **Toscana**, si sono confrontati i valori catastali a metro quadro con i prezzi di mercato, sempre a metro quadro, distinguendo per tipologia dell'immobile e zona subcomunale (il riferimento è alle zone omogenee calcolate dall'Omi). Per passare dal valore catastale per vano a quello per metro quadro si è fatto riferimento alle unità abitative che nel catasto dispongono di entrambe le informazioni (36 per cento di quelle accatastate), mentre per attribuire i valori di mercato di fonte Omi si sono dovute scartare alcune tipologie immobiliari (abitazioni signorili, rurali, tipiche dei luoghi e castelli, pari all'1 per cento del totale accatastate) e accorpare altre (abitazioni economiche, popolari e ultrapopolari nella categoria delle economiche e ville e villini in una categoria unica). Alla fine del procedimento, si sono ottenuti valore catastale e prezzi di mercato al metro quadro, distinti per le tre categorie di ville e villini, abitazioni civili e abitazioni economiche, in ciascuna delle 1.474 zone Omi del territorio toscano provviste di abitazioni. Per semplicità di rappresentazione, i valori così ottenuti sono stati aggregati a livello comunale con una media pesata con il numero di immobili.

Il confronto tra i due valori a livello medio comunale ha evidenziato che il prezzo di mercato è **sempre superiore** a quello di fonte catastale, con un rapporto che va da un minimo di 1,2 a un massimo di 5,4 e un valore medio pari a 2,8. Le zone in cui tale rapporto è maggiore sono

quelle che hanno avuto una dinamica dei prezzi più vivace dagli anni Novanta a causa di una maggiore pressione della domanda per residenza primaria (le aree del decentramento urbano) o della domanda turistica (tabella 1).

La patrimoniale di Bersani - Massimo Bordignon, Simone Pellegrino, Gilberto Turati

<http://www.lavoce.info/la-patrimoniale-di-bersani/>

January 25, 2013

Il segretario del Pd ha lanciato l'idea di introdurre una patrimoniale sulle grandi ricchezze immobiliari per alleggerire l'Imu sulle famiglie meno abbienti. Si applicherebbe agli individui o alle famiglie? Per valori catastali o di mercato dell'immobile? Ecco alcuni calcoli per le diverse ipotesi.

L'IPOTESI DI PATRIMONIALE

In una recente intervista televisiva, Pier Luigi Bersani ha rilanciato l'idea di introdurre un'imposta **patrimoniale** sulle grandi ricchezze immobiliari per alleggerire l'**Imu** sulle famiglie meno abbienti. La proposta è ancora molto vaga, ma sembra di capire che il segretario del Pd abbia in mente un'imposta ordinaria (cioè, non "una tantum") più elevata sul patrimonio immobiliare al di sopra di una certa soglia di valore (si parla di 1,5 milioni di euro) esentando viceversa le abitazioni di residenza con valore al di sotto di una certa soglia (si è parlato di coloro il cui carico Imu sia inferiore ai 500 euro). Da altre dichiarazioni, pare che il segretario abbia in mente in particolare il modello francese, cioè l'*Impôt de Solidarité sur la Fortune*, recentemente rivista da François Hollande. Visto l'interesse che la proposta ha generato, vale la pena discuterla in dettaglio.

LA PERDITA DI GETTITO

Cominciamo dai numeri. In primo luogo, cosa significa in termini di perdita di gettito eliminare l'Imu **fino a 500 euro** sulle abitazioni di prima residenza? **(1)** Per rispondere, consideriamo un modello di micro-simulazione fiscale statico che utilizza i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia nel 2010, già impiegato per valutazioni di questo tipo. **(2)** Nell'esercizio consideriamo solamente le abitazioni a uso residenziale ed escludiamo le pertinenze e le altre tipologie di immobili. Il modello approssima bene la composizione della base imponibile e del numero degli immobili a uso residenziale (gruppo catastale A) secondo le statistiche dell'Agenzia del territorio e del dipartimento delle Finanze: gli immobili a uso abitativo di proprietà delle famiglie sono stimati in circa 30 milioni di unità contro circa 17,2 milioni di famiglie proprietarie (25 milioni di individui), su un totale di 24 milioni di famiglie. Applicando l'aliquota base Imu del 4 per mille, e qualora dall'Imu fossero esenti tutti gli individui con una imposta inferiore ai 500 euro, la perdita di gettito sarebbe poco più di **2 miliardi di euro**, una cifra simile alle stime di cui ha parlato Bersani (2,5-2,6 miliardi di euro).

LA NUOVA IMPOSTA

Come dovrebbe essere finanziata questa perdita di gettito? Bersani non fornisce dettagli, limitandosi a dire che l'imposta dovrebbe essere applicata a valori patrimoniali superiori a 1,5 milioni di euro. Il segretario del Pd non specifica neanche come questi valori patrimoniali dovrebbero essere determinati, ma da altre interviste sembra che abbia in mente il **valore di mercato** degli immobili piuttosto che il valore catastale, in linea appunto con l'esempio francese. Per il momento procediamo prendendo per buona questa ipotesi. Utilizzando il valore di mercato dichiarato dagli intervistati nell'Indagine della Banca d'Italia, il modello stima per le abitazioni di residenza un valore di 3.200 miliardi e per le altre abitazioni un valore di 1.900 miliardi. Considerando tutte le famiglie, la distribuzione della ricchezza immobiliare a livello familiare è più concentrata rispetto al reddito: l'indice di Gini per la ricchezza immobiliare è pari a 0,61, contro lo 0,41 per il reddito monetario totale al lordo delle imposte. Detto altrimenti, il **10 per cento** delle famiglie più abbienti, in termini di patrimonio immobiliare, detiene il **41 per cento** del valore di mercato complessivo delle abitazioni. Le famiglie che hanno un valore immobiliare complessivo superiore a 1 milione di euro sono stimate in 458 mila unità (1,9 per cento del totale delle famiglie); quelle con un valore superiore a 1,5 milioni di euro in **circa 200 mila** (0,8

per cento delle famiglie).

A questo punto, si tratta ancora di decidere quale dovrebbe essere l'unità di riferimento per la nuova imposizione fiscale: l'individuo o la famiglia. In altre parole, se sono le famiglie che posseggono un patrimonio immobiliare superiore a 1,5 miliardi che dovrebbero essere sottoposte al prelievo addizionale, oppure se sono gli individui, come con l'attuale Imu. Nel caso francese, l'unità di imposizione è la **famiglia**. Procediamo dunque con questa ipotesi, per poi discuterla successivamente. **(3)** Con questi numeri, per recuperare i 2 miliardi di gettito si potrebbe introdurre una imposta sui valori di mercato con una **aliquota unica** pari al 4,4 per mille sui patrimoni superiori a 1,5 milioni di euro (che scenderebbe al 2,7 per mille se il limite dell'esenzione si abbassasse al milione di euro). Oppure, per avvicinarsi all'Isf francese, si potrebbero prevedere un paio di scaglioni, sempre col limite di esenzione a 1 milione di euro: per esempio, si potrebbe pensare al 2,2 per mille per patrimoni familiari compresi tra 1 e 2 milioni di euro e una aliquota del 6 per mille per i patrimoni superiori a 2 milioni di euro. In ogni caso, l'imposta patrimoniale dovrebbe essere **aggiuntiva** rispetto all'Imu per le famiglie interessate, senza alcuno sconto per l'abitazione di residenza. In alternativa, se uno sconto fosse introdotto, le aliquote di equilibrio dovrebbero salire di conseguenza. **(4)**

E CON L'ATTUALE CATASTO?

Le cose cambiano radicalmente qualora si considerino i valori catastali anziché i valori di mercato. Nonostante la rivalutazione del 60 per cento delle rendite catastali attuato dal Governo Monti, il valore di mercato degli immobili come stimato dall'Agenzia del territorio è infatti **superiore** al valore catastale di circa 2,3 volte. Ne segue che il numero delle famiglie con un patrimonio catastale superiore a 1,5 milioni di euro è molto inferiore; **solo 31 mila** secondo le nostre stime (65 mila quelle con un patrimonio superiore al milione di euro). Ne segue anche che per recuperare i 2 miliardi, l'aliquota dovrebbe crescere considerevolmente. Salirebbe al **3,5 per cento** se si imponesse un'aliquota unica su tutti i patrimoni immobiliari superiori a 1,5 milioni di euro (sarebbe il 2,1 per cento se si tassassero i patrimoni superiori a 1 milione di euro). Detto in altri termini, se il riferimento fosse il valore catastale, per garantire l'equilibrio finanziario, le aliquote dovrebbero crescere di ben dieci volte.

LA QUESTIONE DEL VALORE DI MERCATO

Le conclusioni sono abbastanza immediate. La proposta non sembra avere molto senso se i valori di riferimento dell'immobile sono quelli catastali. Le aliquote dovrebbero crescere a livelli **espropriativi** per garantire l'equilibrio di bilancio. Nel caso francese l'aliquota massima (che si applica ai patrimoni superiori ai 3 milioni) è lo 0,5 per cento, mentre qui si richiederebbe un'aliquota del 3,5 per cento per i patrimoni superiori a 1,5 milioni, a cui andrebbe sommata l'aliquota che i contribuenti ricchi pagano già per l'Imu. E naturalmente l'aliquota dovrebbe essere ancora superiore se, come è il caso dell'Imu, si facesse riferimento agli **individui** proprietari e non alle famiglie. Dunque, perché abbia senso, la proposta richiede che gli immobili siano davvero valutati al valore di mercato. Ma qui nascono le maggiori perplessità. Il problema principale dell'attuale Imu è proprio la discrepanza tra il valore di mercato degli immobili e il valore catastale: per alcuni è troppo basso, per altri troppo alto e questo genera le **iniquità** nel trattamento fiscale dei contribuenti, sottolineati di recente anche dalla Commissione europea. **(5)** In ogni caso non avrebbe senso mantenere l'Imu sul valore catastale e contemporaneamente introdurre una nuova imposta sul valore di mercato degli immobili. Ne segue che Bersani deve aver in mente una **revisione** dell'attuale sistema di imposizione sul patrimonio dal valore catastale a stime del valore di mercato, un'idea potenzialmente interessante, ma che solleva **problemi applicativi** non indifferenti, a partire dalla definizione del presupposto giuridico della nuova imposta. Se è così, è bene che cominci a spiegarlo in dettaglio.

(1) Bersani non specifica, ma pare ragionevole ipotizzare che abbia in mente solo le abitazioni di residenza principale. Non avrebbe senso agevolare un contribuente che, poniamo, abbia 15 appartamenti per ciascuno delle quali paga meno di 500 euro.

(2) Giampaolo Arachi, Valeria Bucci, Ernesto Longobardi, Paolo Panteghini, Maria Laura Parisi, Simone Pellegrino e Alberto Zanardi, "Fiscal Reforms during Fiscal Consolidation: The Case of Italy", *FinanzArchiv/Public Finance Analysis*, 2012, Vol. 68(4), pp. 1-21; Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza e Gilberto Turati, "Assessing the Distributional Effects of Housing Taxation in Italy: A Microsimulation Approach", *CESifo Economic Studies*, 2012, Vol. 58(3), pp. 495-524; Simone Pellegrino, Massimiliano Piacenza e Gilberto Turati, "Developing a static microsimulation model for the analysis of housing taxation in Italy", *The International Journal of Microsimulation*, 2011, Vol. 4(2), pp. 73-85

(3) Naturalmente, se l'unità di imposizione fossero gli individui, il numero di coloro che posseggono più di 1,5 milioni di patrimonio immobiliare sarebbe molto minore e dunque le aliquote di riequilibrio dovrebbero essere considerevolmente maggiori. Si osservi anche che in Italia l'unità di imposizione per le imposte dirette, a seguito di una sentenza della Corte Costituzionale del 1976, è l'individuo, e spostarsi sulla famiglia potrebbe incontrare ostacoli di carattere costituzionale.

(4) L'ifs francese sottopone a tassazione solo il 70 per cento del valore patrimoniale degli immobili di residenza.

(5) Tra parentesi, la stessa discrepanza solleva altri problemi sulla validità della proposta. Tra quelli che pagano meno di 500 euro di Imu ci possono benissimo essere proprietari non poveri ma favorevolmente trattati dal catasto, e viceversa, tra quelli che dovrebbero pagare l'extra imposta, ce ne possono alcuni sfavorevolmente trattati.

Imu più equa con i valori di mercato | Chiara Bocci, Sabrina Iommi, Donatella Marinari

<http://www.lavoce.info/imu-piu-equa-con-i-valori-di-mercato/>

January 25, 2013

I concetti di equità orizzontale e verticale sono due criteri chiave della costruzione dei sistemi fiscali. Il prelievo sul patrimonio immobiliare, così come previsto dall'**Imu**, contraddice sia il primo che il secondo.

LA VIOLAZIONE DELL'EQUITÀ ORIZZONTALE E VERTICALE

In base al principio dell'**equità orizzontale**, i contribuenti con la stessa capacità contributiva, rappresentata nel caso specifico dal valore di mercato dell'immobile di proprietà, devono essere assoggettati alla stessa aliquota media. Se la distanza fra **valutazioni catastali** e prezzi di mercato fosse uniforme, il vantaggio fiscale dei contribuenti, derivante dal fatto di essere tassati su una base imponibile sottostimata, sarebbe parimenti uniforme. Poiché la distanza è variabile sia tra le tipologie abitative che tra i territori, è come se i contribuenti venissero tassati ad aliquote più variabili di quanto consentito dalla stessa normativa di introduzione dell'**Imu**. **(1)** Ma l'iniquità si rivela anche più grave. Poiché, come hanno rilevato analisi di livello nazionale, la distanza tra valori catastali e valori di mercato cresce al crescere di questi ultimi, l'attuale disegno dell'imposta finisce per violare anche il criterio dell'**equità verticale**, in quanto il peso dell'imposta sull'imponibile diminuisce all'aumentare del valore reale del patrimonio immobiliare, rendendo di fatto l'**Imu** un prelievo regressivo. **(2)**

Il deciso aumento del moltiplicatore da applicare alle rendite catastali stabilito con l'introduzione dell'**Imu**, infine, rende ancora più evidenti le iniquità descritte. Se a ciò si aggiunge il fatto che sempre più spesso l'accesso alle prestazioni di welfare è regolato da strumenti di prova dei mezzi che includono la valutazione del patrimonio immobiliare (finora stimato su base catastale, come nell'**Isee**), è evidente che il problema dell'equità di trattamento diviene molto importante.

UNA SOLUZIONE RELATIVAMENTE SEMPLICE

Un modo per tassare il patrimonio immobiliare in maniera davvero proporzionale al valore è quello di stimare la base imponibile ai **valori di mercato**. **(3)** Una strada per raggiungere l'obiettivo è quella che passa attraverso la riforma del catasto, la cui necessità è del resto invocata da molti anni. L'altra è quella che fa riferimento ai valori rilevati dall'**Osservatorio sul mercato immobiliare** (Omi) curato dall'Agenzia del Territorio e ad alcune informazioni ricavabili dal catasto urbano.

In un esercizio di simulazione svolto per la **Toscana**, si sono confrontati i valori catastali a metro quadro con i prezzi di mercato, sempre a metro quadro, distinguendo per tipologia dell'immobile e zona subcomunale (il riferimento è alle zone omogenee calcolate dall'Omi). Per passare dal valore catastale per vano a quello per metro quadro si è fatto riferimento alle unità abitative che nel catasto dispongono di entrambe le informazioni (36 per cento di quelle accatastate), mentre per attribuire i valori di mercato di fonte Omi si sono dovute scartare alcune tipologie immobiliari (abitazioni signorili, rurali, tipiche dei luoghi e castelli, pari all'1 per cento del totale accatastate) e accorpare altre (abitazioni economiche, popolari e ultrapopolari nella categoria delle economiche e ville e villini in una categoria unica). Alla fine del procedimento, si sono ottenuti valore catastale e prezzi di mercato al metro quadro, distinti per le tre categorie di ville e villini, abitazioni civili e abitazioni economiche, in ciascuna delle 1.474 zone Omi del territorio toscano provviste di abitazioni. Per semplicità di rappresentazione, i valori così ottenuti sono stati aggregati a livello comunale con una media pesata con il numero di immobili.

Il confronto tra i due valori a livello medio comunale ha evidenziato che il prezzo di mercato è **sempre superiore** a quello di fonte catastale, con un rapporto che va da un minimo di 1,2 a un massimo di 5,4 e un valore medio pari a 2,8. Le zone in cui tale rapporto è maggiore sono

quelle che hanno avuto una dinamica dei prezzi più vivace dagli anni Novanta a causa di una maggiore pressione della domanda per residenza primaria (le aree del decentramento urbano) o della domanda turistica (tabella 1).

Torna la promessa elettorale dell'esonazione Imu sulla prima casa. Difficile poi mantenerla. La struttura della finanza locale, basata su Imu, Tares e addizionale Irpef, è finalmente convincente. Occorre solo renderla più giusta attraverso la lotta all'evasione e il rifacimento del catasto.

LA PROMESSA

Sembra paradossale che l'**Imu** sulla **prima casa**, con il suo gettito compreso tra i 4 e 5 miliardi di euro, sia uno tema centrale della campagna elettorale. Ma è spettacolo già visto nel 2008, quando l'Imu si chiamava Ici, le rendite catastali non erano ancora aumentate del 60 per cento e il gettito si aggirava sui 3,3 miliardi. Il paradosso è facile da spiegare. Il tema tocca un **bene primario** che riguarda oltre l'80 per cento degli italiani; e di sicuro oltre il 90 per cento dei contribuenti, giacché chi non ha casa è spesso nullatenente o quasi. Facile quindi diventare popolari promettendo, praticamente a tutti, il regalo dell'esonazione. Difficile, specie in clima elettorale, è far capire l'impossibilità che tutti siano beneficiari di un regalo, per cui o si riducono i servizi o si colpiscono i beneficiari per altra via. Da questo punto di vista, il populismo di Silvio Berlusconi ha già vinto, costringendo il Pd a promettere che la detrazione sarà portata dall'attuale livello di 200 euro a quello di 500, esentando circa il 45 per cento dei contribuenti. E ciò basta a depotenziare la funzione dell'imposta, che serve a regolare quel condominio collettivo che è il comune, prima ancora che a finanziarlo.

IL PRINCIPIO DEL BENEFICIO

È come il **ticket** in sanità. Benvenuto anche il piccolo gettito che esso assicura. Ma serve soprattutto a far sentire al paziente che la cura costa e così limitare la domanda elastica di farmaci e di servizi sanitari non essenziali, evitando che la spesa complessiva diventi insostenibile per la finanza pubblica: il ticket che paga l'utente diminuisce quindi di un importo ben maggiore quello che dovrebbe pagare il contribuente. Il che non elimina il problema del ticket, che postula un uso molto attento, ma elimina la troppo facile opposizione di principio. Idem per la finanza comunale, i cui **servizi** vanno in gran parte a vantaggio delle persone residenti e delle loro abitazioni. Ecco perché in tutto il mondo essa concede largo spazio al principio del beneficio e quindi preleva soprattutto dagli **immobili** e dai loro residenti, incluse le prime case. Spezzare l'identità elettore=contribuente=beneficiario della spesa pubblica, diventa una morte annunciata dell'**autonomia comunale**. Perché chi gode dei servizi pubblici senza pagare, eserciterà una pressione politica vincente per l'aumento della spesa pubblica; e allora il comune o va in deficit, magari nascondendolo fin che può e poi arenandosi nella paralisi, oppure sprema i contribuenti che può colpire, che tenteranno di rifugiarsi nell'evasione o nel cambiamento di residenza. Sul piano della strategia politica, si intuisce che non è la strada per una sana finanza locale, meno che mai per il federalismo. E sul piano dell'attualità, è bene sapere che il carico sulle seconde case e sugli immobili commerciali sta già ora producendo effetti deleteri, che non è il caso di esasperare spostandovi anche il prelievo che fornisce ora l'Imu sulla prima casa.

COME SALVAGUARDARE L'EQUITÀ FISCALE

Obiezione: e la capacità contributiva, con il corollario della **progressività**, cui ovunque si ispira il sistema tributario e che in Italia è riferimento imposto dalla stessa Costituzione? A parte che un'imposta proporzionale sul patrimonio è già progressiva sul reddito, perché i patrimoni sono più concentrati (a reddito doppio corrisponde in media un patrimonio più che doppio), l'equità fiscale va salvaguardata soprattutto a livello erariale, con l'Irpef e con l'Iva differenziata, nonché a livello di addizionale comunale Irpef. Va considerata anche nell'imposta immobiliare, con una minore aliquota e con una limitata detrazione per la prima casa; ma senza svuotare l'anzidetto ruolo regolatorio di tale imposta.

In breve, la nuova struttura della **finanza locale** – con Imu, Tares e addizionale Irpef – appare corretta. Non va scardinata. Va solo resa più giusta attraverso la lotta all'evasione e il rifacimento del catasto, che è ora inaffidabile. Ma questa è la prosa della riflessione sul buon governo; e c'è da temere che in clima elettorale sarà soccombente di fronte alla poesia del regalo promesso a tutti.

Se il fisco premia la prima casa di Giorgio Ragazzi

<http://www.lavoce.info/fisco-prima-casa-imu-affitto/>

Februray 4, 2013

Con una fiscalità che favorisce la prima casa, la quota di abitazioni in affitto è straordinariamente bassa in Italia, con conseguenze sulla crescita. Ecco perché l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale sarebbe iniqua e dannosa per il paese

POCHE CASE IN AFFITTO

In Italia la quota di **abitazioni in affitto** è straordinariamente bassa: circa il 20 per cento del totale contro il 32 per cento in Inghilterra, il 40 per cento in Francia, il 55 per cento in Germania. La penuria e l'elevato costo delle abitazioni in affitto ha varie conseguenze negative. Il patrimonio immobiliare è malamente sfruttato (le abitazioni vuote sono molte e si rimane nella casa anche quando è divenuta troppo grande). La **mobilità geografica** delle persone è fortemente scoraggiata, con rilevanti effetti negativi sulla flessibilità e produttività del lavoro e quindi sul potenziale di crescita dell'economia. Un proprietario che voglia trasferirsi per motivi di lavoro deve sostenere un costo, tra vendere e comprare una nuova abitazione, che può eccedere facilmente il 10 per cento, ovvero il costo medio di tre anni di affitto: difficile pensare che il maggior reddito del nuovo lavoro possa compensarlo. Se, cambiando città, si affitta la propria abitazione e si prende in affitto un'altra casa nella nuova sede, sull'affitto incassato si paga imposta, ma non si può dedurre il canone pagato, come avviene invece in altri paesi, ad esempio in Germania. La scarsità di offerta per affitto a canoni contenuti, poi, penalizza soprattutto i **giovani** e i **meno abbienti**, mentre il prezzo di acquisto della casa in relazione al salario medio è aumentato nell'ultimo decennio del 45 per cento, secondo un'indagine della Banca d'Italia.

LE TASSE SUGLI IMMOBILI

La situazione dipende da vari motivi, tra i quali un peso preminente ha la **fiscalità** che favorisce in ogni modo la prima casa e penalizza l'affitto. Vi è un netto conflitto tra quello che la teoria economica indica si dovrebbe fare e quello che fa la politica alla ricerca di voti.

Mentre l'**edilizia pubblica** è paralizzata per mancanza di fondi, l'**investimento privato** in abitazioni da affittare è penalizzato, oltre che dai vincoli sulla durata dei contratti e dalla difficoltà di liberare l'abitazione al bisogno, dall'imposta di registro sull'acquisto (10 per cento contro 3 per cento per la prima casa), dall'Imu (con aliquota assai più alta che sulla prima casa), dalla tassazione sul reddito (con cedolare secca o Irpef, mentre il reddito figurativo sulla prima casa è esente) e dal 2 per cento per la registrazione annuale del contratto. Si noti poi che l'abbattimento del reddito (ridotto da questo governo dal 15 al 5 per cento) è del tutto insufficiente per coprire i costi condominiali e straordinari a carico della proprietà e pertanto l'incidenza effettiva dell'imposta sul reddito netto è assai più elevata di quella nominale. Non stupisce quindi che le case in affitto siano relativamente poche e costose: con queste politiche si intendeva colpire la rendita fondiaria, ma in realtà gli oneri finiscono poi per gravare sui più deboli che non hanno alternativa all'affitto: politiche dettate dalla ricerca di consenso elettorale finiscono spesso per avere risultati opposti a quelli proclamati.

DOV'È L'EQUITÀ?

In passato il reddito catastale della prima casa era assoggettato all'Irpef, come in molti altri paesi. Nel **2000** ne fu decretata l'esclusione dal reddito imponibile (dal ministro Visco, anche allora per motivi elettorali) ma fu una scelta fiscale sbagliata sul piano dell'equità, della neutralità dell'imposta e degli effetti sull'economia.

L'**equità** è violata perché si concede uno sgravio fiscale molto maggiore a chi possiede

abitazioni di elevato valore rispetto a chi possiede abitazioni modeste: la norma è palesemente regressiva. L'equità è violata anche nel confronto tra chi possiede un'abitazione e chi vive in affitto. A parità di reddito corrente entrambi pagano la stessa imposta, ma il primo gode di un reddito (standard di vita) più elevato non dovendo pagare l'affitto e quindi viene tassato a un'aliquota effettiva minore del secondo. Le disparità che ne derivano possono essere assai ampie. Un rapporto Istat sulla distribuzione dei redditi in Italia indica che i cosiddetti "fitti imputati" rappresentano oltre il 20 per cento del reddito medio delle famiglie italiane.

Si viola anche la **neutralità** tra investimenti finanziari e investimento nella prima casa. I primi sono tassati sia sul reddito che sulle plusvalenze, mentre il secondo è esente, sia per il reddito (figurativo) sia per le plusvalenze, e si consente, entro limiti, la deducibilità degli interessi passivi pagati sull'eventuale mutuo.

Le **imposte reali** sugli immobili, come la nostra Imu, sono la principale fonte fiscale per i comuni in tutti i paesi evoluti. Queste imposte sono eque perché nel valore degli immobili si capitalizza il contributo dei servizi pubblici locali, sono facili da riscuotere e sono efficienti in quanto non suscettibili di alterare significativamente le scelte degli individui. La nostra Imu però grava oggi soprattutto sui **fabbricati strumentali**, per i quali l'imposta è in molti casi più che triplicata rispetto all'Ici, penalizzando quindi in qualche misura anche la competitività delle imprese. Esentare dall'Imu la prima casa, che già gode di una franchigia e paga un'aliquota assai inferiore agille abitazioni in affitto, non avrebbe alcuna giustificazione economica e peggiorerebbe ancor più la regressività dell'imposizione sulle abitazioni.

Nel complesso la fiscalità che grava oggi sulla prima casa è bassa e regressiva. La teoria fiscale sull'efficienza, equità e neutralità delle imposte suggerirebbe **tutt'altra politica**: tornare a tassare il reddito figurativo della prima casa ed assoggettarla all'Imu al pari delle abitazioni in affitto. Per determinare il reddito figurativo occorrerebbe anche aggiornare i valori catastali notoriamente disallineati da quelli di mercato, e mediamente assai inferiori, o ricorrere a stime di valore basate sulle rilevazioni dell'Agenzia del Territorio.

Si potrebbe poi utilizzare il maggior gettito per ridurre le imposte e i contributi sociali che gravano sul lavoro stimolando così la crescita e l'occupazione, e magari anche, in parte, per ridurre le imposte sugli altri costi connessi alla casa, come quelle che gravano sulle bollette della luce e del gas, imposte anch'esse fortemente regressive e molto più elevate in Italia che negli altri paesi europei.

Proporre, in campagna elettorale, l'**abolizione dell'Imu** sulla prima casa può far guadagnare voti, visto che la gran maggioranza degli italiani è proprietaria della sua abitazione, ma è iniquo e dannoso per il paese. C'è invece chi si vanta di dire la verità agli italiani: perché allora non trovare il coraggio di spiegare i validi motivi per opporsi a questa misura e andare nella direzione opposta, senza limitarsi solo a invocare i vincoli di bilancio?

Bio dell'autore

Giorgio Ragazzi: Allievo di Francesco Forte, ha lavorato come economista al Fondo Monetario Internazionale, quindi come dirigente nel settore finanziario di una multinazionale. Tra il 1980 ed 1984 è stato direttore esecutivo della Banca Mondiale. Ha quindi insegnato, all'Università di Bergamo, i corsi di Politica economica e Scienza delle finanze e, per due anni, Finanza alla LUIS. Oggi in pensione, svolge attività di consulenza.

Con l'Imu affitti più cari

15.03.13

Raffaele Lungarella

Con l'Imu diminuisce il reddito ricavato dai proprietari sulle abitazioni in affitto. La ripartizione dell'aggravio fra locatore e locatario dipenderà dal mercato. Se la domanda sarà forte, aumenteranno i canoni. Altrimenti diminuiranno gli investimenti, con conseguente contrazione dell'offerta.

IL MERCATO DELL'AFFITTO DOPO L'IMU

La paternità dell'**Imu** è già stata rinnegata, in misura minore o maggiore, da tutte le forze politiche che ne hanno votato l'istituzione o la regolamentazione operativa, tanto da prometterne, nella recente campagna elettorale, l'eliminazione o almeno la riduzione sulle prime case di abitazione. La politica non si è finora preoccupata di valutare l'impatto di questa imposta patrimoniale sul mercato delle **abitazioni in affitto** e delle sue conseguenze sui canoni (e, quindi, dei suoi effetti sociali).

L'effetto combinato dell'incremento del 60 per cento della base imponibile e delle aliquote elevate, applicate alle abitazioni in locazione, che possono variare dallo **0,76 all'1,06 per cento**, comporta una rilevante lievitazione dell'ammontare dell'imposta rispetto all'Ici. La ripartizione tra locatore e locatario del maggiore onere, dipenderà dallo stato del mercato.

Man mano che i contratti in essere arriveranno a scadenza, se la domanda di alloggi sarà elevata, i proprietari recupereranno con un **aumento immediato** dei canoni l'aggravio dovuto all'Imu. Nel caso di domanda fiacca, in ragione del pesante onere costituito dall'imposta, molto verosimilmente i proprietari non ritireranno i loro alloggi dal mercato e si accontenteranno anche di canoni che garantiscano rendimenti molto bassi. Ma se questa situazione di mercato dovesse protrarsi nel tempo, i bassi rendimenti scoraggerebbero gli **investimenti**, con conseguente contrazione dell'offerta di abitazioni in affitto e aumento della tensione sui canoni. A soffrirne sarebbero soprattutto gli investimenti delle persone giuridiche, che non possono cercare di recuperare redditività applicando la cedolare secca.

L'impatto complessivo delle attuali condizioni di applicazione della nuova imposta sul mercato delle abitazioni in affitto potrà essere misurato tra **sette anni**, quando cioè giungeranno a termine tutti i contratti stipulati nel 2012, primo anno di applicazione dell'Imu (la nostra legislazione prevede contratti della durata massima di otto anni). Nel frattempo qualche simulazione può contribuire a valutarne i possibili effetti su entrambe le parti del rapporto contrattuale.

LA PERDITA DI REDDITO DEI PROPRIETARI

Le tabelle qui sotto riportate sintetizzano le elaborazioni relative a un alloggio tipo affittato a un canone mensile di 800 euro, la cui rendita catastale è di 1.500 euro (si ipotizza sostanzialmente che l'appartamento, ubicato in una città di media dimensione, abbia un valore intorno ai **300mila euro**). Calcolato con un'aliquota dello 0,7 per cento (quella prevalentemente applicata dai sindaci agli alloggi locati), l'importo dell'Ici incassata dal comune era di 1.103 euro; mentre quello Imu è di 1.915 euro con aliquota (standard) 0,76 per cento, e di 2.671 euro con aliquota (massima) 1,06 per cento. Il passaggio dall'Ici all'Imu comporta per il proprietario dell'alloggio una riduzione dell'importo del canone, al netto dell'imposta sul reddito e di quella patrimoniale, tanto maggiore quanto più elevato è il suo reddito. Nel caso di **canone di mercato**, con Imu allo 0,76 per cento, la riduzione oscilla tra un ottavo per i proprietari collocati nel primo scaglione Irpef e un quinto per quelli con i redditi più elevati. Se i comuni applicano l'aliquota dell'1,06 per cento, le quote si elevano rispettivamente a un quarto e un terzo.

Le perdite di reddito netto sono percentualmente più contenute per il **canone concordato**. L'applicazione dell'Imu risulta, tuttavia, più penalizzante per i proprietari delle abitazioni ubicate in quei comuni – e non erano rari – che esentavano dall'Ici quelle affittate a canone concordato.

LA TRASLAZIONE DELL'IMU SUI CANONI

In presenza di condizioni di mercato favorevoli, i proprietari degli alloggi riverseranno sui loro inquilini l'aumento dell'Imu, con l'obiettivo di mantenere invariato il reddito che ricavano dal canone al netto delle imposte.

Se il reddito da canone è tassato con l'**Irpef**, quando il comune applica l'aliquota Imu più bassa, per non sopportare il maggior peso dell'imposta patrimoniale, i proprietari devono aumentare i canoni di libero mercato in essere in una misura che oscilla tra l'**11,2 e il 14,9 per cento**, a seconda dei loro redditi; e i canoni concordati nell'ordine del 10-12 per cento. Le percentuali più o meno raddoppiano con l'aliquota pari a 1,06 per cento. I più penalizzati sarebbero gli inquilini a canone libero di proprietari ricadenti nello scaglione di reddito più elevato, i quali potrebbero dovere pagare un affitto maggiorato di quasi il 30 per cento. Nel caso di applicazione della **cedolare secca** (21 per cento sul canone libero, 19 per cento sul canone concordato), per entrambi i regimi contrattuali, l'aumento è intorno al **10 per cento** con l'Imu allo 0,76 per cento e del doppio con l'aliquota dell'1,06 per cento. Nel caso di alloggi ubicati in comuni che non applicavano l'Ici alle abitazioni affittate a canone concordato, l'aumento diventa rilevante con entrambe le aliquote Imu: rispettivamente di un quarto e un terzo.

Tabella 1. Percentuale di cui deve aumentare il canone lordo a seguito dell'introduzione dell'Imu per ottenere il canone al netto dell'imposta calcolato con il regime Ici (con aliquota 0,7 per cento)

	Scaglioni di reddito				
	da 0 a 15.000,00	da 15.000,01 a 28.000,00	da 28.000,01 a 55.000,00	da 55.000,01 a 75.000,00	oltre 75.000,00
	Aliquota Imu 0,76%				
Canone libero (Ici=0,7%)	11,2	11,8	13,8	14,4	14,9
Canone concordato (Ici=0,7%)	10,2	10,5	11,6	11,9	12,1
Canone concordato (Ici=0)	24,0	24,8	27,3	28,1	28,6
	Aliquota Imu 1,06%				
Canone libero (Ici=0,7%)	21,6	22,7	26,6	27,9	28,8
Canone concordato (Ici=0,7%)	19,7	20,3	22,4	23,0	23,4
Canone libero (Ici=0,7%)	33,5	34,6	38,1	39,2	39,9

Tabella 2. Percentuale di cui deve aumentare il canone lordo a seguito dell'introduzione dell'Imu per ottenere il canone al netto dell'imposta calcolato con il regime Ici

Aliquote Imu	Canone libero con Ici = 0,7%	Canone concordato con Ici = 0,7%	Canone concordato con Ici = 0,00
Imu 0,76	10,72	10,45	24,63
Imu 1,06	20,68	20,17	34,35

GLI EFFETTI DELLA LEGGE DI STABILITÀ 2013

In misura più o meno accentuata, l'impatto dell'Imu sul mercato delle abitazioni in affitto peggiora il rendimento degli investimenti e l'*home affordability*, a seguito dell'aumento dei canoni. Le modifiche introdotte dal comma 380, articolo 1 della legge 228/2012 (legge di stabilità 2013) non sembrano offrire spazio per un una riduzione dell'imposta sulle abitazioni in locazione. La norma citata ha stabilito che, per il 2013 e il 2014, l'intero gettito dell'Imu derivante da tutti gli immobili, sui quali operava una riserva statale (determinata con un'aliquota dello 0,38 per cento), sia incamerato dai comuni, mentre lo Stato incasserà l'intero gettito dell'imposta derivante dagli immobili della categoria catastale D, calcolato con un'aliquota standard dello 0,76 per cento (incrementabile dai comuni di uno 0,3 per cento). Il gettito che si ricava dalla tassazione di questi ultimi immobili è **indicato intorno ai 4,5 miliardi** di euro. Dello stesso ordine di grandezza può essere stimato il gettito 2012 derivante dalle abitazioni locate. **(1)** Si può sostanzialmente ritenere che il gettito che i comuni "guadagnano" dalla tassazione delle abitazioni in locazione, bilancia quello che "perdono" dalla tassazione degli immobili produttivi (nel 2012 hanno incassato una parte del loro gettito). Di conseguenza, se per contenere un possibile aumento degli affitti, i comuni volessero alleggerire il peso dell'Imu sulle abitazioni in locazione, anche solo di quelle locate a canone concordato, dovrebbero compensare la perdita di gettito che ne deriverebbe con un **aumento delle aliquote** sulle altre categorie di immobili, se non sono già state applicate ai livelli massimi, oppure finanziarlo con altre entrate o tagli di spesa. Tutte soluzioni difficilmente praticabili.

(1) Elaborazioni della Confesercenti stimano, su dati del dipartimento delle finanze, Anci e Agenzia del territorio, in 6,2 miliardi di euro il gettito derivante da tutte le abitazioni non classificabili come abitazione principale; la cifra comprende, pertanto, sia il gettito degli **alloggi affitti sia di quelli sfitti e delle case a disposizione**.

Come fare un'Imu più equa

18.03.13

Alessandra Curiel e Dino Rizzi

Le simulazioni mostrano che è possibile una manovra di rimodulazione dell'Imu che aumenti il grado di progressività dell'imposta a parità di gettito. A condizione però di accettare un aumento dell'aliquota per gli immobili diversi dall'abitazione principale.

RIFORMARE L'IMU A PARITÀ DI GETTITO

Nella recente campagna elettorale sono state avanzate alcune proposte di rimodulazione dell'**Imu**, per renderla più progressiva. Su questo sito Massimo Bordignon, Simone Pellegrino e Gilberto Turati **hanno già analizzato le implicazioni della proposta di Pier Luigi Bersani** di esentare dall'imposta le abitazioni di residenza il cui carico Imu sia inferiore a **500 euro**, ipotizzando il recupero del gettito perso attraverso un'imposta patrimoniale aggiuntiva sulle grandi ricchezze immobiliari. Proponiamo qui due esercizi in cui il gettito necessario alle riforme viene recuperato all'interno della stessa Imu, attraverso un **aumento dell'aliquota** applicata sugli altri immobili.

Tralasciando i noti problemi di equità dell'imposta, già esaminati anche in altri interventi *sulavoce.info*, proviamo a calcolare con un esercizio di microsimulazione fiscale gli effetti redistributivi di due semplici riforme dell'Imu che assicurino la parità di gettito. **(1)**

Nella prima simulazione calcoliamo la **massima detrazione** per la prima casa che può essere finanziata innalzando l'aliquota per gli altri immobili fino al massimo attualmente previsto;

Nella seconda simulazione innalziamo la detrazione per la prima casa da 200 a 500 euro, calcolando a quale livello deve essere portata l'**aliquota** sugli altri immobili per ottenere la parità di gettito.

I risultati delle simulazioni sono valutati confrontando la variazione di alcuni indicatori di progressività rispetto alla situazione attuale, caratterizzata dall'aliquota base del 4 per mille e dalla detrazione di 200 euro, più l'eventuale detrazione di 50 euro per figlio, se soddisfacente i requisiti. Per gli altri immobili invece, si applica indistintamente l'aliquota base del 7,6 per mille. **(2)** Nella prima simulazione si fissa l'aliquota per gli altri immobili al valore massimo previsto per legge, **10,6 per mille**, e si calcola la detrazione massima applicabile alle abitazioni di residenza, in modo che il gettito complessivo rimanga inalterato. Aumentando l'aliquota applicabile agli altri immobili di tre punti su mille rispetto all'aliquota di base, il gettito su questi immobili aumenta e con tale incremento è possibile innalzare la detrazione per le abitazioni di residenza da 200 a 309 euro, mantenendo il gettito complessivo inalterato.

Per la seconda simulazione invece, si aumenta la detrazione per le abitazioni principali da 200 a 500 euro. L'aliquota da applicare agli altri immobili, che permette di mantenere il gettito complessivo inalterato, risulta pari al **13,5 per mille**, ben più elevata del limite massimo attuale.

Nella tabella sono riassunti i principali risultati ottenuti. In corrispondenza alle diverse detrazioni calcolate, il valore catastale esente aumenta dai 50mila euro attuali a 77.250 e a 125mila nelle due riforme simulate.

	Situazione attuale	Simulazione 1	Simulazione 2
Aliquota abitazione di residenza	0,40%	0,40%	0,40%
Aliquota altri immobili	0,76%	1,06%	1,35%
Detrazione abitazione principale	€ 200	€ 309	€ 500
Valore esente	€ 50.000	€ 77.250	€ 125.000
Indice di disuguaglianza dell'IMU (Gini)	0,77	0,84	0,89
Indice di progressività (Kakwani)	0,27	0,34	0,38
Indice di redistribuzione (Reynolds-Smolensky)	0,0025	0,0031	0,0034

L'EFFETTO REDISTRIBUTIVO

Per il confronto dei tre scenari, presentiamo alcuni indici aggregati che valutano la progressività e l'effetto redistributivo globale dell'imposta, cioè la capacità di ridurre la sperequazione tra i redditi familiari. **(3)** La **disuguaglianza** della distribuzione dell'imposta, misurata dall'indice di Gini, mostra valori crescenti, perché nel passare dalla situazione attuale alle due riforme simulate aumenta il numero di contribuenti esentati e aumenta l'onere su tutti gli altri, quindi l'imposta si distribuisce in modo più diseguale tra i contribuenti. Questo effetto determina un notevole aumento della progressività dell'imposta, come indicato dall'indice di progressività che aumenta dallo 0,27 della situazione base a 0,34 e 0,38 nelle due simulazioni. **(4)** Infine, anche l'indice di redistribuzione appare più elevato nelle riforme proposte rispetto alla situazione attuale, segnalando un aumento dell'effetto redistributivo (da 0,0025 a 0,0031 e 0,0034). **(5)** Il valore dell'indice è comunque contenuto perché l'Imu ha aliquote molto basse in relazione al valore degli imponibili considerati e non è quindi in grado, anche se è progressiva, di modificare in modo consistente la distribuzione dei redditi netti familiari. Si conferma dunque possibile una manovra di rimodulazione dell'Imu che ne aumenti il grado **diprogressività a parità di gettito**, a condizione di accettare un aumento dell'aliquota per gli immobili diversi dall'abitazione principale. Sulla base di questi risultati possono essere valutate, anche se in modo approssimativo, altre proposte emerse sul tema in campagna elettorale. Ad esempio, una detrazione di **400 euro** avrà effetti intermedi tra quelli della situazione attuale e la seconda simulazione. Proposte che intendono abolire del tutto l'Imu sulla prima casa potrebbero far aumentare ulteriormente gli indici di progressività, ma l'effetto redistributivo andrebbe giudicato complessivamente alla luce di ulteriori informazioni sulla copertura della perdita di gettito che ne risulterebbe.

(1) **"La ballata dell'Imu"** di Gilberto Muraro, *lavoce.info*, 22.01.2013, "Equa, semplice e federalista: troppe qualità per l'Imu" di Dino Rizzi, *lavoce.info*, 14.04.2012.

(2) Si utilizzano i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie italiane nel 2010 della Banca d'Italia. In particolare, sono stati tratti, per ogni famiglia del campione, il numero di componenti, il numero e l'età dei figli, il valore degli immobili posseduti, il reddito al netto dell'Irpef.

(3) Gli indici aggregati sono calcolati su valori di imponibili e imposta su base familiare, ponderati e resi equivalenti.

(4) L'indice di Kakwani misura la progressività di un'imposta in termini di scostamento rispetto a un'imposta proporzionale sul reddito, cioè con un'aliquota costante. L'indice vale 0 se l'imposta è distribuita esattamente come il reddito (ad esempio se il 50 per cento più povero possiede il 20 per cento del reddito e paga il 20 per cento dell'imposta), mentre assume valori positivi se la quota dell'imposta pagata dai poveri è inferiore alla loro quota di reddito (ad esempio se il 50 per cento più povero possiede il 20 per cento del reddito e paga solo il 10 per cento dell'imposta).

(5) L'indice di Reynolds-Smolensky misura la redistribuzione del reddito attuata dall'imposta esaminata. Comprende sia l'effetto della progressività dell'imposta (misura dall'indice di Kakwani) che l'effetto dell'aliquota media dell'imposta. A parità di progressività, un'imposta modifica maggiormente la distribuzione del reddito se l'aliquota media è più elevata, cioè se è maggiore il gettito dell'imposta.

Se la felicità è tagliare l'Imu

26.04.13

Massimo Bordignon

L'idea di eliminare l'Imu sulla prima casa suscita molti entusiasmi. Ma è una tesi populista. Perché bisognerebbe indicare con chiarezza dove trovare le risorse per recuperare il gettito perduto. O quali spese si intendono tagliare. E queste somme non potrebbero avere utilizzi più proficui?

TUTTI I NEMICI DELL'IMU

L'Imu ha tanti difetti, a cominciare da una base imponibile mal definita perché costruita a partire da un catasto antico e dunque ormai poco rappresentativo dei valori di mercato delle abitazioni. È poi non chiaro di chi sia la responsabilità dell'imposta, visto che una parte del gettito va allo Stato e non al comune. Non è neppure ovvio se il presupposto giuridico dell'imposta debba essere solo il possesso del patrimonio, oppure debba configurarsi come una "service tax" e perciò almeno in parte estesa anche ai non proprietari, visto che il suo scopo fondamentale è finanziare i servizi indivisibili offerti dai comuni, i cui benefici sono solo parzialmente correlati al valore delle abitazioni.

Saggezza vorrebbe che di questi problemi e di come superarli si discutesse in sede di **riforma dell'imposta** e che su questo il nuovo governo prendesse un impegno esplicito. Invece il dibattito politico ha assunto i toni di una crociata ideologica, tant'è che il Pdl pare faccia dell'eliminazione dell'Imu sulla abitazione di residenza la condizione essenziale per la sua partecipazione al governo Letta. E Silvio Berlusconi non è il solo politico a mostrarsi iper-refrattario all'Imu. Durante la campagna elettorale, tutti i leader si sono dichiarati favorevoli a una riduzione dell'imposta sulla abitazione principale, inclusi, tanto per dire, Mario Monti e Beppe Grillo. E perfino Susanna Camusso, la segretaria della Cgil, ha indicato (nelle sue consultazioni con l'ex segretario del Pd) nell'abolizione dell'Imu fino a 1.000 euro sulla prima abitazione, il principale suggerimento di politica economica della sua organizzazione al nuovo governo.

È L'IMU IL VERO PROBLEMA?

Questo accanimento sull'Imu, in un paese che ha perso **8 punti di Pil** in cinque anni e che ha un tasso di **disoccupazione giovanile** attorno al 40 per cento, lascia francamente basiti. È ovvio che in un paese di proprietari di abitazioni, proporre l'eliminazione dell'imposta susciti consensi diffusi ed entusiasmi bipartisan. Ma si deve tener conto anche delle alternative: dove trovare le risorse per finanziare l'eliminazione dell'imposta, in primo luogo, ma anche chiedersi a quali altri utilizzi, diversi dall'abolizione dell'Imu, si potrebbero destinare quelle stesse risorse. A questo proposito, è bene anche ricordare i **vantaggi dell'Imu**. In primo luogo, **come dimostrano le stime**, con tutti i suoi difetti, l'Imu sulla prima abitazione se la cava benino in termini redistributivi. Circa la metà delle famiglie italiane non la paga o perché non possiede un'abitazione (e questi sono generalmente i più poveri) o perché la detrazione annulla l'onere di imposta. Poi, il pagamento dell'Imu, in misura maggiore della vecchia Ici, è concentrato prevalentemente sugli scaglioni di reddito più elevati, come è ovvio visto che esiste un correlazione positiva tra il reddito e il valore del patrimonio immobiliare. In secondo luogo, si devono considerare le alternative. Per recuperare i quattro miliardi di gettito dell'Imu sulla prima casa (che diventerebbero otto se, come vuole il Pdl, si restituisse anche l'imposta già pagata), bisognerebbe aumentare le **tasse sui redditi**, dei lavoratori o delle imprese, o sui **consumi**. Ed è difficile argomentare che nelle condizioni di crisi economica attuale, tagliare un'imposta sul patrimonio per aumentarne una sui redditi o sui consumi sia la cosa migliore da fare da un punto di vista di crescita o di distribuzione del carico fiscale. Si può senz'altro cercare di ridurre, invece, la **spesa pubblica**. Ma in questo caso vorrei si dicesse esattamente quali spese si intende tagliare. E di nuovo, se si trovano quattro o otto miliardi riducendo le spese, forse sarebbe meglio spenderli per tagliare il **costo del lavoro**, fiscalizzando gli oneri sociali sui nuovi assunti, o per finanziare interventi di welfare più sensati a protezione delle nuove povertà. E se invece si intende semplicemente aumentare il **debito pubblico**, ammesso che si possa fare, è bene ricordarsi che questo vuol dire soltanto nuove e maggiori tasse in futuro (ci sono da pagare anche gli interessi), di nuovo sui redditi o sui consumi, visto che l'imposta sulla proprietà immobiliare verrebbe abolita. In conclusione, il dibattito sull'Imu mostra un tasso di **populismo** davvero preoccupante. Se le forze favorevoli alla sua abolizione dovessero prevalere, sarebbe il caso di renderne almeno espliciti i costi alla opinione pubblica. Se, per dire, si decide di abolire l'Imu finanziandola con un incremento dell'Iva o dell'Irpef, oppure con un bel taglio alle pensioni, lo si faccia scrivendo esplicitamente "contributo straordinario per finanziare l'abolizione dell'Imu". Vediamo se il consenso straordinario e bipartisan a favore dell'abolizione dell'imposta resterebbe a quel punto invariato.

PS L'articolo è stato scritto e pubblicato tre giorni prima del discorso programmatico del neo-premier. Che in tale occasione ha annunciato lo stop dei pagamenti dell'Imu a giugno "per dare il tempo a Governo e Parlamento di elaborare insieme e applicare rapidamente una riforma complessiva che dia ossigeno alle famiglie, soprattutto quelle meno abbienti". Non è chiaro a cosa questo prelude; se a un azzeramento tout court dell'imposta sulla prima casa o ad una sua revisione a gettito più o meno invariato. Se la seconda, può trattarsi di una buona idea e consiglieri al Governo di concentrarsi in particolare su una revisione rapida del catasto che, se svolta utilizzando i dati dell'Agenzia del Territorio invece dei metodi tradizionali, potrebbe essere fatta presto e bene, eliminando così la principale distorsione dell'imposta e migliorandone l'efficacia distributiva. Se invece s'intende solo abolirla, non si può che ribadire quanto già affermato nell'articolo. L'imposta sugli immobili, incluse le abitazioni principali di residenza, è non a caso centrale in quasi tutti i sistemi esistenti di finanziamento municipale; una volta abolita, andrebbe sostituita con trasferimenti

finanziati dalla fiscalità generale e quindi con maggiori tasse su redditi e consumi o con minori spese. Si osservi anche che in un altro punto del suo discorso, il Presidente del Consiglio pone come obiettivo prioritario del suo governo sul piano tributario “ridurre le tasse sul lavoro, in particolare su quello stabile e per i giovani neo assunti”. Condivido, questa è l'emergenza vera. Ma allora non sarebbe più sensato utilizzare a questo fine i 4 miliardi che servirebbero per eliminare del tutto l'Imu sull'abitazione di residenza?

La redistribuzione dell'Imu

17.05.13

Massimo Baldini e Simone Pellegrino

Quello che accadrà all'Imu sulla prima casa potrebbe addirittura determinare le sorti del Governo Letta. Importante dunque conoscere quale sia l'impatto distributivo complessivo dell'attuale tributo sul possesso degli immobili. E le conseguenze distributive di una sua parziale eliminazione.

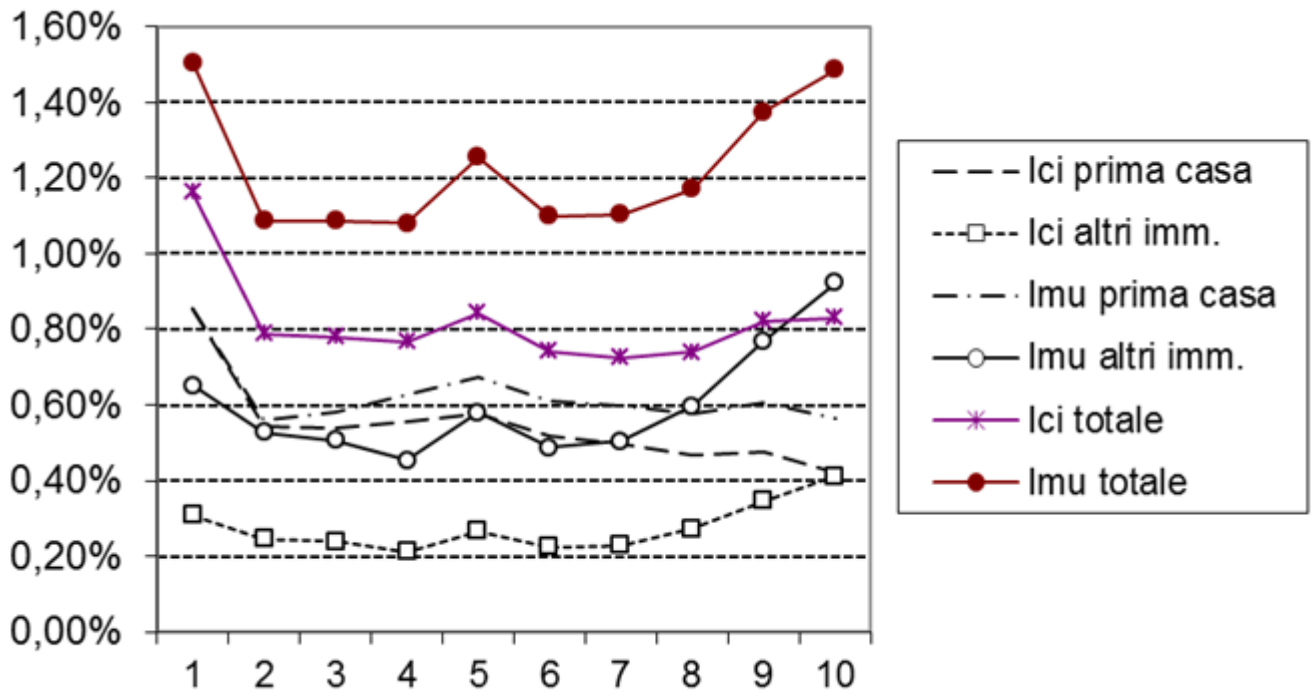
PATRIMONIALE ALL'ITALIANA

Il dibattito politico in questi giorni è nuovamente dominato dall'**imposizione immobiliare**. Sembra addirittura che la sorte del Governo dipenda dall'eliminazione dell'Imu sulla prima casa. Non c'è dubbio che la sensibilità dell'opinione pubblica su questo tema dipenda dall'alta quota di famiglie che è **proprietaria dell'abitazione** (oltre il 70 per cento). La sensibilità è ancora più marcata oggi, poiché in un periodo di crisi economica per molte famiglie può essere difficile affrontare il pagamento dell'imposta. È dunque importante conoscere sia l'impatto distributivo complessivo dell'attuale tributo sul possesso degli immobili, sia le conseguenze distributive derivanti dall'esenzione delle abitazioni di residenza. In Italia non c'è una vera e propria imposta sul complesso del **patrimonio personale**; abbiamo un'imposta su ogni singolo immobile, fondamentale per finanziare le spese dei comuni. L'obiettivo principale dell'Imu non è dunque la redistribuzione del reddito e della ricchezza, che dovrebbe essere perseguita con altri strumenti. Ma in Italia il dibattito sembra focalizzarsi solo sul suo impatto sul reddito monetario delle **famiglie**, dimenticando che a parità di reddito monetario due famiglie con diverse proprietà immobiliari non sono sullo stesso piano. E dimenticando anche che una quota rilevante dell'Imu viene pagata dalle imprese, non solo dalle famiglie. Date queste premesse, vediamo come si distribuisce l'Imu sulla base dell'indagine Silc (*Statistics on income and living conditions*) del 2008, che rileva le caratteristiche delle famiglie italiane nel 2008 e i redditi e le imposte del 2007, compresa l'Ici. Su questo dataset abbiamo ricostruito le rendite catastali e quindi simulato l'Imu pagata dalle famiglie, considerando solo gli immobili da esse posseduti ed escludendo quindi le imposte versate dalle imprese. Trattandosi di imposte patrimoniali, la loro incidenza va calcolata sul patrimonio oppure sul reddito? Se si usa il reddito, quale definizione è più appropriata? Utilizziamo qui la nozione di **reddito disponibile monetario** comprensivo dell'affitto imputato sulla casa di residenza, al netto degli interessi passivi su eventuali mutui e delle spese di mantenimento dell'abitazione. Attribuiamo così un reddito reale alle famiglie che, a parità di reddito monetario, vivono in proprietà rispetto alle altre, poiché l'affitto imputato è economicamente un autoconsumo.

L'INCIDENZA DELL'IMU SUL REDDITO DISPONIBILE E SULL'ISEE

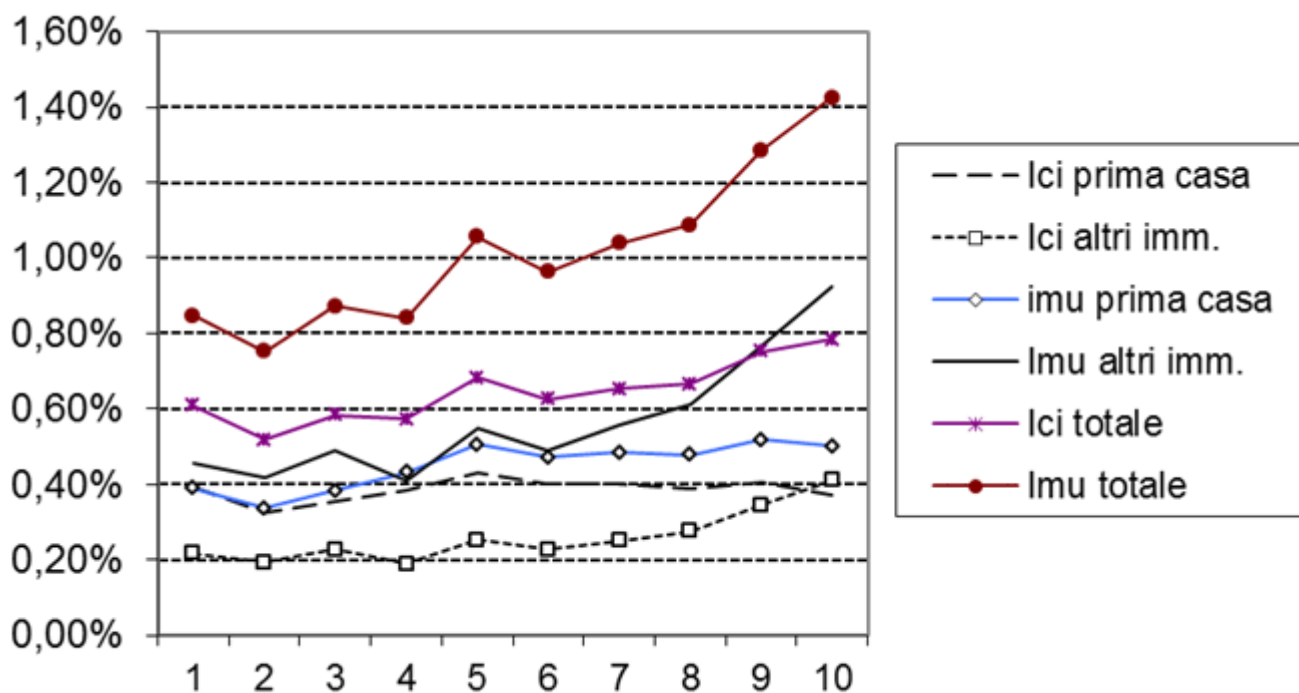
Se consideriamo tutte le famiglie che sono **sogetti passivi** dell'imposta sulla prima casa, (figura 1) sia l'Ici sia l'Imu sull'abitazione di residenza sono sostanzialmente proporzionali, fatta eccezione per il primo decile. Questo risultato non è sorprendente: le rendite catastali sono non solo molto basse, circa un decimo del fitto imputato, ma crescono poco all'aumentare del reddito: rispetto al reddito, quindi, l'imposta penalizza leggermente le famiglie più povere. Nonostante ciò, la composizione del gettito è fortemente concentrata, soprattutto per l'Imu: **più della metà del gettito è pagato dagli ultimi tre decili**. Letto in altri termini, questo significa che l'eliminazione dell'Imu sulla prima casa andrebbe a vantaggio prevalentemente dei **decili elevati** di famiglie.

Figura 1 – Incidenza di Ici e Imu sul reddito disponibile con affitto imputato netto, tutte le famiglie soggetti passivi dell'imposta sulla prima casa



Su **tutte le famiglie** italiane, però, il quadro cambia (figura 2). L'Ici prima casa risulta proporzionale, l'Imu prima casa è invece lievemente progressiva. Considerando anche gli altri immobili, l'Imu è decisamente **più progressiva** dell'Ici grazie al forte incremento del prelievo sugli immobili diversi dall'abitazione di residenza. La progressività di queste imposte dipende sia dalla correlazione positiva tra patrimonio e reddito, sia dal fatto che nei primi decili molte famiglie sono esenti. Le detrazioni annullano l'imposta per le case con valori catastali contenuti o per le famiglie con molti figli, in genere non benestanti. La percentuale di contribuenti nei decili poveri è bassa, anche perché le famiglie in affitto hanno di solito redditi modesti. Se poi calcoliamo l'incidenza sull'Isee, un indicatore che tiene conto sia del reddito, sia del patrimonio, le imposte risultano ancora più progressive, perché nei decili più ricchi di Isee vi sono famiglie con molto patrimonio, che pagano quindi molta Ici/Imu.

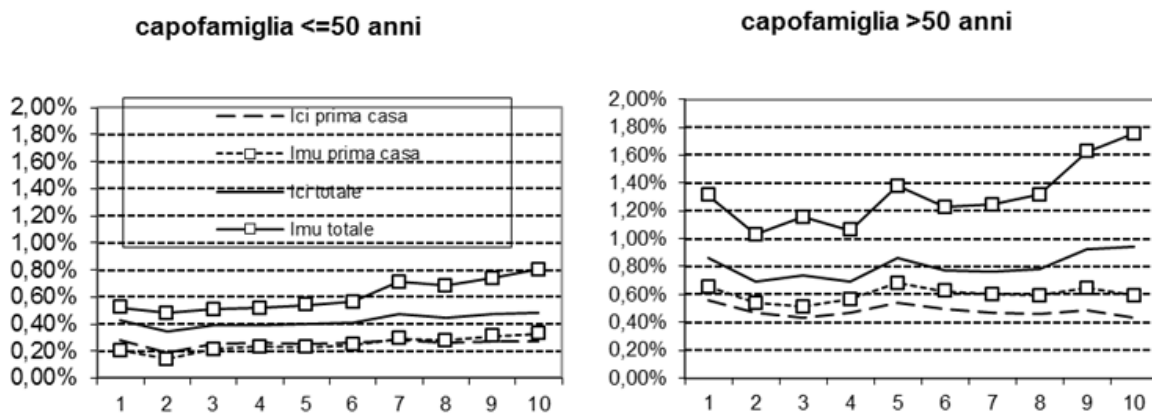
Figura 2 – Incidenza di Ici e Imu sul reddito disponibile con affitto imputato netto, tutte le famiglie italiane



LA REDISTRIBUZIONE TRA GENERAZIONI

Abbiamo visto che l'Ici e l'Imu sono leggermente progressive, anche se l'incidenza media è piuttosto modesta. Queste imposte realizzano anche altre forme di redistribuzione, forse più significative, ad esempio tra generazioni. Lo stock di patrimonio tende infatti a crescere durante il ciclo di vita, anche grazie ai lasciti ereditari, e quindi l'imposta patrimoniale **aumenta con l'età**. L'incidenza di Ici e Imu è infatti superiore per le famiglie con persona di riferimento con almeno 50 anni rispetto alle altre (figura 3). Le famiglie anziane povere pagano per l'imposta sulla casa una quota del proprio reddito superiore a quanto mediamente pagato dalle famiglie giovani ad alto reddito. Il passaggio all'Imu, inoltre, è stato pagato soprattutto dagli anziani, perché grazie alla detrazione di 50 euro per ogni figlio l'incidenza dell'imposta sulla prima casa non è sostanzialmente cambiata per le famiglie con persona di riferimento fino a 50 anni, anzi è diminuita per quelle con reddito medio-basso, mentre è aumentata sulle famiglie più anziane. L'imposta sugli altri immobili è cresciuta per tutti, ma l'incremento, anche in questo caso, è stato superiore per gli anziani.

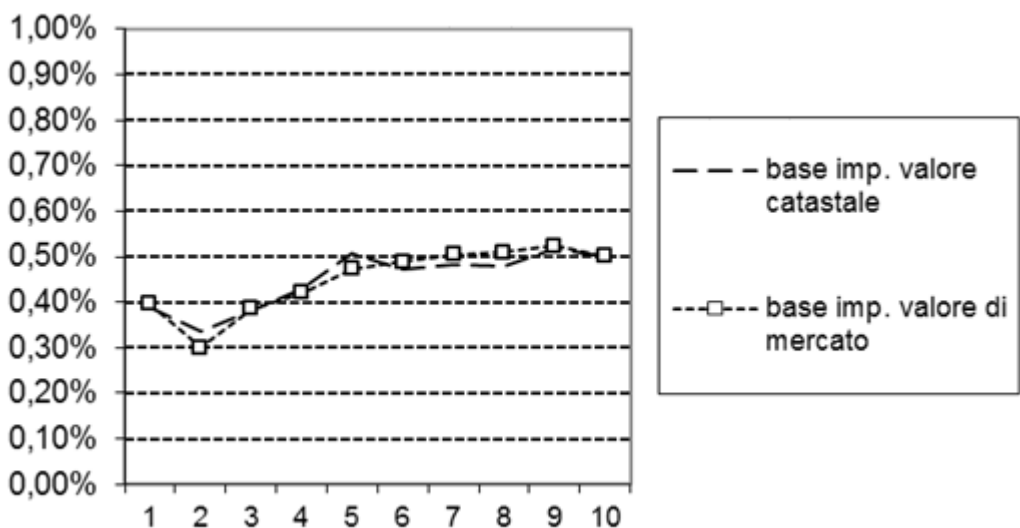
Figura 3 – Incidenza di Ici e Imu sul reddito disponibile con affitto imputato netto



VALORI DI MERCATO E VALORI CATASTALI

Infine, vediamo come muterebbe la distribuzione dell'imposta ipotizzando il passaggio dagli attuali valori catastali ai valori di mercato, mantenendo le stesse detrazioni e riducendo l'aliquota in modo da garantire la parità di gettito. Da almeno due decenni si parla di **revisione del catasto**, visto che l'attuale sistema è percepito come distortivo, iniquo e con effetti distributivi capricciosi. Ma non è stata ancora trovata la forza politica per realizzare la riforma, che appare oggi propedeutica a un'organica revisione dell'imposizione patrimoniale. Nell'attesa, sono state proposte diverse riforme applicabili nel breve periodo. **(1)** La correlazione tra rendita catastale e valore di mercato è positiva, ma vi sono casi di famiglie con rendita bassa e valore di mercato alto, e viceversa. Nel passaggio ai valori di mercato alcune famiglie guadagnerebbero, altre perderebbero. Dal momento però che gli incroci tra rendite alte o basse e valori di mercato alti o bassi sono possibili a tutti i livelli di reddito, è ragionevole attendersi che il passaggio dai valori catastali ai valori di mercato possa migliorare soprattutto l'**equità orizzontale** del tributo, e poco quella verticale. In effetti, la figura 4 evidenzia che l'incidenza media sul reddito dell'imposta sulla casa non cambierebbe. All'interno dei decili vi sono notevoli riordinamenti, ma senza effetti significativi sul saldo netto. Se si vuole evitare che alcune famiglie si trovino in difficoltà nel pagamento dell'imposta, sarà quindi importante introdurre detrazioni o deduzioni differenziate **per area**, per non penalizzare le famiglie a reddito basso che vivono in zone con alti prezzi immobiliari. Se invece l'imposta sulla prima casa verrà abolita, le conseguenze distributive per le famiglie non rifletteranno solo le osservazioni qui presentate, ma dipenderanno anche da come il Governo deciderà di ristrutturare l'**imposizione complessiva** sul comparto immobiliare.

Figura 4 - Incidenza dell'Imu sulla prima casa sul reddito disponibile con fitti imputati, tutte le famiglie



Nota: La curva relativa al valore catastale è la stessa di figura 2.

(1) Si veda ad esempio l'articolo di Vincenzo Visco su *Il Sole-24Ore* del 16 maggio.