

L'abrogazione della TASI e la tassazione immobiliare

L'EVOLUZIONE DELLA TASSAZIONE IMMOBILIARE

48

A partire dagli anni Novanta, la tassazione sugli immobili in Italia è stata oggetto di un processo di continua revisione, collegato alla scelta di accrescere l'autonomia finanziaria degli enti locali e sovente sfuggito a un coerente progetto di *tax design*.

Prima dell'avvio di tale processo, la tassazione immobiliare si articolava su tre strumenti, a gestione centralizzata: l'imposta di registro in acquisto; l'imposta sulle plusvalenze alla cessione (INVIM); l'imposizione ordinaria Irpef sul reddito catastale. Una prima, profonda modifica interviene con i decreti legislativi 33 e 504/1992 che affidarono ai comuni la titolarità di una nuova imposta ordinaria patrimoniale (ISI, poi ICI), in sostituzione dell'INVIM, che fu contestualmente abolita (7). L'adozione della nuova imposta, che aveva il precipuo obiettivo di creare le premesse necessarie all'avvio del federalismo fiscale, già nasceva, però, con un vizio di origine, ossia la capacità di legare l'imposta a un indicatore di effettivo valore -corrente e in divenire- dell'immobile di proprietà. Un ruolo non svolto dai valori catastali, obsoleti e non in grado di seguire l'aumento di valore nel tempo dell'immobile. Di fronte a tale difficoltà di origine, la nuova tassazione immobiliare presentava le caratteristiche, laddove non fossero presenti scambi o concessioni in affitto, di un'imposta su redditi di natura sostanzialmente figurativa. La situazione era aggravata dalla presenza di un'estesa evasione ed elusione fiscale

Conscio di tale limite, il legislatore disponeva fin dal 1994 l'aggiornamento dei valori catastali, a tutt'oggi, però, non compiutamente avviata, tanto che la legge delega n.23/2014 è rimasta inattuata nella parte che prevedeva l'aggancio degli estimi ai valori di mercato e ai metri quadri, in luogo del numero di vani. Se attuata, tale revisione consentirebbe di ridurre il divario tra valori catastali e di mercato, questi ultimi molto cresciuti dal lontano 1992, e attenuerebbe la distorsione redistributiva derivante dalla sottostima di immobili collocati in posizioni centrali rispetto al valore imputato alle costruzioni più recenti e, anche per questo, collocate in quartieri periferici.

49

Dopo un intervento, nel 2001, volto a eliminare la rendita della prima casa di abitazione dal reddito Irpef, nel 2007 inizia un periodo di alternanza fra detassazioni e ri-

(7) Era talmente stretto il legame tra la neonata imposizione ordinaria patrimoniale e la fine dell'imposta sulle plusvalenze che l'INVIM continuò ad esistere per tutte le cessioni con riferimento all'eventuale plusvalenza maturata alla data di avvio dell'ISI/ICI.

tassazioni della prima casa. Con la legge 244/2007 (finanziaria per il 2008), si sceglie una detassazione molto vasta, attorno al 90 per cento delle prime case, attraverso lo strumento della detrazione ICI, fissata all'1,33 per mille con un massimo di 200 euro. Tale sistema viene assorbito, prima della sua applicazione, dalla esenzione ICI stabilita nel 2008 dal neonato Governo Berlusconi, il quale, nell'estendere la non imponibilità alle abitazioni a più alta rendita, la mantiene comunque per le abitazioni signorili, le ville e i castelli (categorie catastali A1, A8 e A9). Anche la prima versione dell'IMU (decreto legislativo 23/2011, Governo Berlusconi), sostitutiva dell'ICI, prevede l'esenzione delle prime case diverse da quelle di lusso. Con il governo Monti e la legge 214/2011 le prime case vengono fatte rientrare nell'imponibile IMU. Con il governo Letta (legge 147/2013) si tenta di trovare una sintesi tra i diversi orientamenti fino a quel momento emersi: viene definita una "imposta unica immobiliare", che assorbe l'IMU e aggiunge ad essa la TASI, una nuova imposta patrimoniale "sui servizi comunali indivisibili" e in quanto tale dovuta sia dai proprietari che dagli affittuari. Di fatto, all'interno di una complessa normativa e grazie all'orientamento semplificatorio dei Comuni, l'IMU grava sulle seconde case (oltre che uffici, negozi, capannoni, terreni) e la TASI sulle prime (con aliquote contenute).

Parallelamente a queste tendenze, si è andato affermando un altro orientamento, consistente nell'ampliamento dell'esenzione dei redditi immobiliari dall'Irpef, a compensazione della crescente pressione impositiva da parte dei Comuni, perseguita attraverso aliquote crescenti e un parziale adeguamento degli imponibili catastali, innalzati questi ultimi di circa il 60 per cento nel 2011, al momento dell'introduzione dell'IMU (8). Dunque, al susseguirsi di entrate e uscite della tassazione sulla prima casa, tema che tocca la sensibilità di quell'80 per cento delle famiglie italiane, si aggiunge la sostanziale uscita dall'imponibile Irpef anche dei redditi delle seconde case (9).

LA SITUAZIONE VIGENTE

50

La tassazione odierna gravante sugli immobili – a seguito dell'ultima "riforma" avvenuta con il governo Letta nel 2013 - si presenta frastagliata e priva di una chiara logica impositiva: alla preesistente IMU, che nel frattempo ha escluso le case di abitazione dalla sua area impositiva, si è affiancata la TASI, imposta che nasconde la sua natura patrimoniale con un riferimento a generici servizi comunali.

Per tale motivo essa grava anche e soprattutto sulle prime case: non solo sui proprietari, in misura intera se residenti o con fabbricati a disposizione, ma anche sugli eventuali conduttori/affittuari, che ne sostengono una quota minoritaria, variabile tra il 10 per cento e il 30 per cento, a seconda della decisione dei singoli Comuni. Cosciché

(8) Per le abitazioni il coefficiente moltiplicativo della rendita catastale per pervenire al valore catastale passò da 100 a 160.

(9) A meno che siano tenute a disposizione nello stesso comune di residenza, nel qual caso metà della rendita catastale entra nel reddito imponibile Irpef, oppure siano affittate, nel qual caso è possibile accedere ad una tassazione estremamente agevolata sostitutiva di Irpef, addizionali e imposte di registro, essenzialmente al 21 per cento.

la bipartizione dell'IMU con l'aggiunta della TASI (la cui duplicità è paradossalmente nascosta dal riferimento legislativo alla IUC, "imposta unica comunale") ha finito per reintrodurre una tassazione patrimoniale, sebbene ridotta, anche sulla prima casa. Lo stretto legame tra le due imposte comunali è sancito anche da una complessa normativa che vincola l'innalzamento di entrambe le imposte, non permettendo alla somma delle due aliquote di superare una certa soglia. L'IMU continua ad applicarsi ai fabbricati (esclusa la prima casa non classificata nelle categorie A/1, A/8, A/9); l'aliquota massima derivante dalla somma di IMU e TASI non può superare l'11,4 per mille.

Il presupposto impositivo della TASI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di fabbricati a qualsiasi uso adibiti, e pertanto colpisce anche le abitazioni principali. Come per tutte le altre categorie di immobili soggette a TASI, l'aliquota standard per la prima casa è pari all'1 per mille, ma ciascun Comune può determinare l'aliquota rispettando il vincolo secondo cui la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU, per ciascuna tipologia di immobile, non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013 per la medesima categoria. Per il 2015 l'aliquota massima non ha potuto eccedere in ogni caso il 2,5 per mille. Le detrazioni per le abitazioni principali non sono previste a livello di legislazione statale, mentre possono essere previste dai Comuni, che possono finanziare le detrazioni con un incremento dell'aliquota TASI dello 0,8 per mille rispetto ai limiti normativi previsti.

Il gettito TASI da abitazione principale, stimato ad aliquota di base (un per mille), risulta essere di 1,7 miliardi di euro, mentre quello complessivo sulla base delle aliquote e detrazioni deliberate dai Comuni risulta essere di circa 3,5 miliardi, con un'aliquota implicita attorno al 2 per mille del valore catastale rivalutato.

Per quanto riguarda l'imposta di registro, di qualche rilievo per la valutazione del carico fiscale sugli acquisti di immobili, dal 1° gennaio 2014 si prevede sostanzialmente una aliquota ridotta al 2 per cento per la prima casa, al 9 per cento per tutti gli altri casi. Ma il valore dello scambio dichiarato negli atti è spesso allineato ai valori catastali e non a quelli effettivi, riducendo di fatto l'aliquota effettiva.

L'ALIQUOTA EFFETTIVA SUI REDDITI IMMOBILIARI "DI MERCATO"

51

A conclusione della descrizione del percorso evolutivo conosciuto dalla tassazione immobiliare, proponiamo di seguito una ricostruzione della sua incidenza sul reddito, allo scopo di poter meglio valutare gli impatti distributivi associati all'abrogazione della TASI.

Come si è detto, nel corso degli anni rendite e valori catastali sono rimasti fermi, mentre i valori di mercato sono più che raddoppiati, rendendo di fatto sempre più lontano l'imponibile figurativo da quello effettivo o "figurativo di mercato". Di ciò il legislatore ha provato a tener conto nella progettazione dell'IMU, che ha variato il moltiplicatore della rendita per pervenire al valore catastale, portato come detto da 100 a 160.

Tuttavia, anche a seguito di questo aggiornamento, che non risolve, per la sua au-

tomaticità, i problemi distributivi delle attuali rendite catastali, i valori utilizzati per il calcolo della base imponibile sono rimasti molto al di sotto di quelli di mercato (10). Se si osservano le conclusioni cui perviene l'OMI, l'Osservatorio del mercato immobiliare gestito dall'Agenzia delle Entrate già Agenzia del Territorio, che rileva una proxy dei valori di mercato derivante dai valori delle compravendite calcolate per Comune e per zona, si verifica che il rapporto tra valore catastale rivalutato e quello di mercato permane mediamente al di sotto della metà.

Considerando che il reddito figurativo di un fabbricato può essere quantificato attorno al 4 per cento del suo valore di mercato, mentre la rendita catastale di un'abitazione è solo $1/160=0,625$ per cento del valore catastale, cioè circa lo 0,31 per cento del valore di mercato, si perviene a un rapporto medio tra rendita catastale e reddito figurativo di mercato di circa il 7,8 per cento in media. In altre parole, l'incidenza effettiva di un'aliquota nominale sulla **rendita** catastale (ad es. l'eventuale Irpef) è di circa un tredicesimo della stessa sul reddito figurativo di mercato, mentre quella di un'aliquota sul **valore** catastale è di poco meno della metà.

52

Partendo da questi parametri, è possibile ricostruire l'incidenza della tassazione gravante sul reddito figurativo degli immobili. Nello specifico, mentre sugli affitti la tassazione può essere approssimata dal 21 per cento di cedolare secca, sui pochi fabbricati a disposizione imponibili in Irpef al 50 per cento della rendita catastale possiamo approssimare l'incidenza effettiva come la metà del citato 7,8 per cento per l'aliquota marginale effettiva Irpef (mediamente, ma con molta variabilità, collocabile attorno al 33 per cento), cioè come un intorno del 1,3 per cento.

Per quanto concerne IMU e TASI, cioè le due patrimoniali ordinariamente gravanti, ogni punto per mille corrisponde ad un'incidenza sul valore di mercato di meno della metà. Dunque una TASI sulla prima casa attorno al 2 per mille del valore catastale rivalutato corrisponde a circa l'1 per mille del valore di mercato.

Infine, con maggiore approssimazione dipendente dalla trasformazione di imposte di registro una tantum in tassazione del reddito annuo, possiamo immaginare una normalizzazione dell'incidenza ipotizzando un passaggio di proprietà ogni 25 anni, e ripartendo il costo una tantum per ciascun anno.

Sotto queste ipotesi, estremamente approssimate ma concettualmente utili per una quantificazione di massima del carico fiscale sugli immobili (IMU +TASI +Registro) rapportato al reddito figurativo di mercato, si perviene ad una aliquota effettiva che per la prima casa è stimabile in:

$$(1) \quad \text{TASI } 0,2 \text{ per cento} * 50 \text{ per cento} / 4 \text{ per cento} + \text{Registro } 2 \text{ per cento} * 50 \text{ per cento} / 25 \text{ anni} / 4 \text{ per cento} = 2,5 \text{ per cento} + 1 \text{ per cento} = \mathbf{3,5 \text{ per cento}}$$

(10) Va segnalato, peraltro, che un parziale allineamento e di adeguamento delle rendite catastali è stato avviato per alcune zone di alcuni comuni, per lo più di grandi dimensioni. Tuttavia lì dove sono state aumentate le rendite catastali è rimasto comunque costante il coefficiente moltiplicativo di 160 per la determinazione valore catastale, cosicché sono in atto diversi ricorsi dall'incerto esito.

Mentre per le seconde case è stimabile in:

- (2) IMU 1,06 per cento * 50 per cento /4 per cento +Registro 9 per cento *50 per cento /25 anni /4 per cento = 13,3 per cento +4,5 per cento = **17,8 per cento**

Le aliquote della tassazione immobiliare sono cioè inferiori a quelle marginali gravanti sul reddito da lavoro, ragionevolmente collocabile nella maggior parte dei casi tra il 27 per cento e il 45 per cento (tenuto conto anche delle addizionali locali all'Irpef). Questo puntuale confronto fra valori delle aliquote implicite è uno dei fattori da tenere in conto nel valutare l'intervento sulla TASI adottato con la Legge di stabilità 2016.

L'ABROGAZIONE DELLA TASI: L'IMPATTO DISTRIBUTIVO

53

Per misurare l'impatto distributivo determinato dall'abrogazione della TASI, è stato utilizzato il modello di microsimulazione fiscale sulle famiglie del Cer. Nella tavola 20 è riportata la distribuzione per decimi di reddito equivalente del gettito, degli importi medi e delle famiglie contribuenti (11).

Tavola 20. Distribuzione IMU-TASI vigente sulle abitazioni di residenza

Decimi di reddito lordo equivalente	Famiglie contribuenti IMU-TASI	Gettito IMU-TASI	Importo medio IMU-TASI	Ripartizione % famiglie	Ripartizione % gettito
I	741.265	122.105.099	165	4,9%	3,4%
II	1.102.402	177.400.280	161	7,3%	4,9%
III	1.184.139	202.663.161	171	7,9%	5,6%
IV	1.307.591	229.159.018	175	8,7%	6,3%
V	1.544.809	293.585.984	190	10,3%	8,1%
VI	1.535.595	334.922.109	218	10,2%	9,2%
VII	1.757.757	391.876.000	223	11,7%	10,8%
VIII	1.753.056	439.116.487	250	11,7%	12,1%
IX	1.948.791	532.815.064	273	13,0%	14,7%
X	2.168.554	897.419.568	414	14,4%	24,8%
TOTALE	15.043.958	3.621.062.770	241	100,0%	100,0%

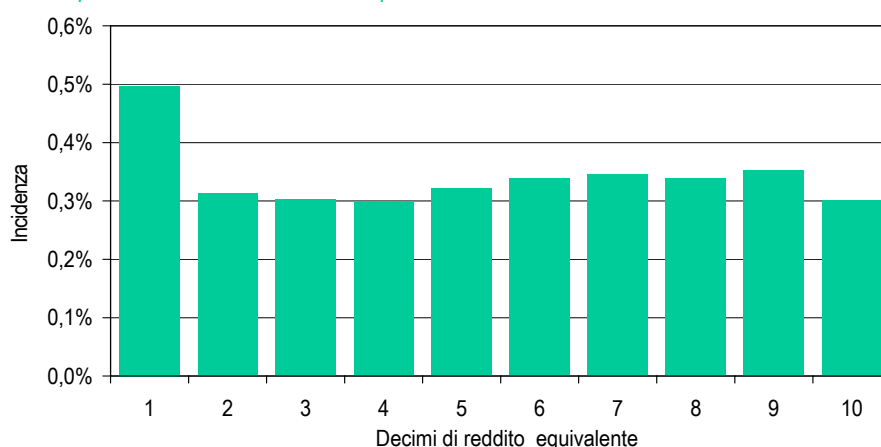
54

Nel grafico 17 è possibile osservare come l'attuale TASI incida sul reddito lordo onni-comprendivo (sono compresi anche i nuclei familiari non possessori di abitazione). Il grafico registra un'incidenza sostanzialmente proporzionale, fatta eccezione per il primo decimo, quello dei più poveri, all'interno del quale anche un'imposta modesta comporta un'incidenza significativa.

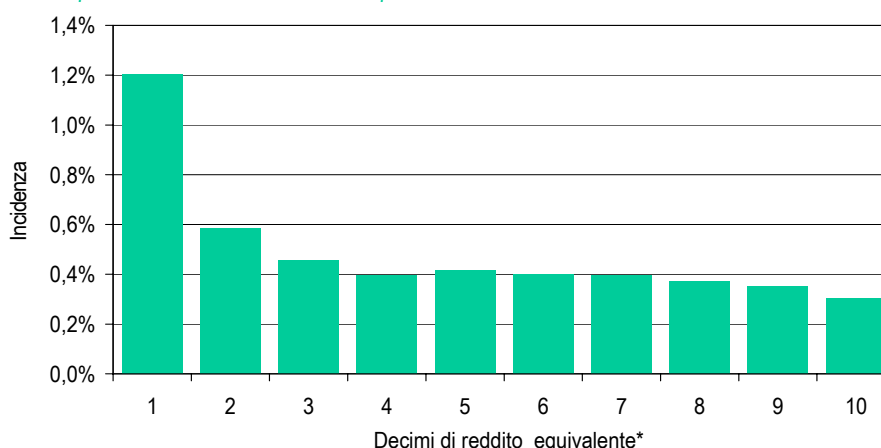
(11) Per l'IMU va ricordato che le sole prime case con categorie A1, A8 e A9 sono imponibili.

Poiché nel reddito lordo sopra considerato è compresa anche quella parte di reddi-
to figurativo immobiliare che non viene registrata dal fisco, ma che è stata oggetto
di considerazione in questa capitolo poiché indicatore di capacità contributiva, nel
grafico 18, il calcolo distributivo viene proposto anche rispetto a un valore di reddito
al netto di tale componente (12). Si nota come, in questo caso, la curva
dell'incidenza divenga più regressiva e come, quindi, sia più progressiva la scelta di
abolirla.

**Grafico 17. TASI sulle abitazioni principali.
Incidenza sul reddito lordo con reddito figurativo immobiliare di mercato**
Analisi per decimi di reddito equivalente



**Grafico 18. TASI sulle abitazioni principali.
Incidenza sul reddito lordo, con reddito figurativo immobiliare catastale**
*Analisi per decimi di reddito equivalente**



* Con reddito figurativo immobiliare catastale.

(12) In sostanza non si tiene conto della differenza tra reddito figurativo catastale e proxy di quello di mercato, generalmente definita come "reddito eroso". Sono quindi considerati i soli redditi che hanno rilievo ai fini fiscali o contributivi

UNO SCENARIO ALTERNATIVO

55

L'abolizione dell'intera TASI sulla prima casa ha un costo per il bilancio pubblico, pari a 3,5 miliardi annui. Allo stesso tempo, se da un lato la TASI incide maggiormente sui possessori di casa più poveri, è altrettanto evidente che l'area dei non possessori di casa di abitazione è mediamente ancor più povera, e non sarebbe beneficiata (se non marginalmente) dall'abolizione della TASI.

Si è così ipotizzato un intervento molto semplice di sola revisione e riduzione della TASI, che aggiustando il profilo redistributivo dell'imposta, manterrebbe circa 1,5 miliardi di entrate annue che potrebbero essere diversamente utilizzate.

56

In questo scenario la TASI manterrebbe le stesse aliquote vigenti (con gli stessi poteri comunali di variazione delle stesse), ma con la presenza di una detrazione fissa di 220 euro per casa di abitazione.

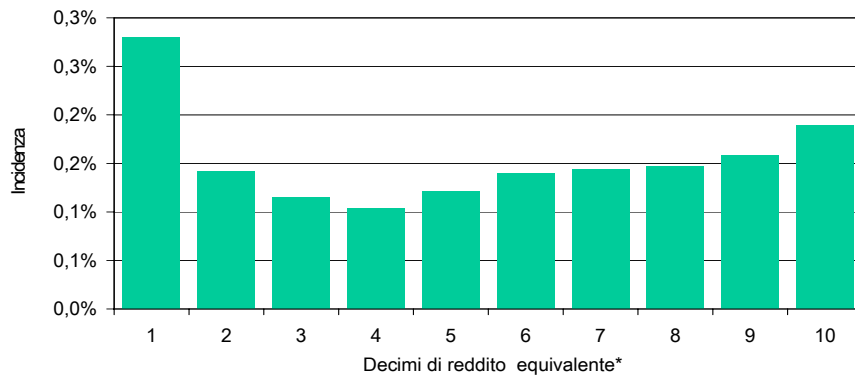
La detrazione fissa eserciterebbe un'azione leggermente progressiva, tale da esentare quasi 8 milioni di nuclei familiari (9,2 milioni di singoli contribuenti), ma con il carico fiscale sulla prima casa che scenderebbe da 3,6 a 1,5 miliardi.

Nella tavola 21 si osservano per questo scenario di riforma le distribuzioni per reddito equivalente del gettito, degli importi medi e delle famiglie contribuenti, cioè con TASI o IMU maggiori di zero per uno o più componenti. Il grafico 19 riporta l'incidenza della TASI residua, mostrando come rispetto alla situazione precedente assumerebbe un profilo di maggiore progressività. La liberazione di 1,5 miliardi all'interno del bilancio pubblico, rispetto a una generalizzata eliminazione della TASI, ci avrebbe quindi consegnato un tributo con maggiore carattere di progressività.

Tavola 21. Distribuzione IMU-TASI sulle abitazioni di residenza secondo le ipotesi di simulazione

Decimi di reddito lordo equivalente	Famiglie contribuenti IMU-TASI	Gettito IMU-TASI	Importo medio IMU-TASI	Ripartizione % famiglie	Ripartizione % gettito
I	278.672	28.399.693	102	3,5%	1,9%
II	367.564	42.777.839	116	4,7%	2,9%
III	441.305	50.989.089	116	5,6%	3,4%
IV	513.541	60.122.233	117	6,5%	4,0%
V	673.674	85.572.335	127	8,6%	5,7%
VI	776.590	117.099.370	151	9,9%	7,8%
VII	893.526	141.968.620	159	11,3%	9,5%
VIII	1.055.777	174.607.736	165	13,4%	11,7%
IX	1.233.652	238.243.758	193	15,7%	15,9%
X	1.642.885	556.775.207	339	20,9%	37,2%
TOTALE	7.877.186	1.496.555.880	190	100,0%	100,0%

Grafico 19. TASI sulle abitazioni principali – IPOTESI DETRAZIONE
Incidenza sul reddito lordo, con reddito figurativo immobiliare catastale
*Analisi per decimi di reddito equivalente**



* Con reddito figurativo immobiliare catastale