



upb ●

ufficio
parlamentare
di bilancio

Tassazione degli immobili: fiscalità locale, disciplina, effetti e confronti con ordinamenti stranieri

Alberto Zanardi

Seminario presso l'Associazione Stampa Parlamentare
Roma, 23 novembre 2015

Sommario

- Fondamenti della tassazione immobiliare
- Confronti internazionali
- Il quadro generale della tassazione immobiliare in Italia
- L'abolizione della Tasi sull'abitazione principale
(da Focus UPB 6/2015:
http://www.upbilancio.it/wp-content/uploads/2015/11/Focus-_6.pdf)

Fondamenti della tassazione immobiliare

Difficoltà nel disegnare un sistema di tassazione degli immobili e in particolare delle abitazioni:

- La casa è un bene di consumo (durevole)?
- La casa è un bene di investimento ?
- La casa è un bene di merito (così importante per il benessere collettivo che il bilancio pubblico deve sostenerlo)?
- La casa è una proxy dei servizi pubblici locali utilizzati (*service tax*)?

Fondamenti della tassazione immobiliare

Criteri di valutazione della tassazione:

- quali effetti redistributivi (equità)?
- quali effetti sulle scelte di investimento (efficienza)?
- quali effetti sulla scelta abitativa tra proprietà e locazione (efficienza)?
- quali costi di adempimento (semplificazione)?
- quale livello di governo dovrebbe essere titolare del prelievo (efficienza dell'intervento pubblico)?

Fondamenti della tassazione immobiliare

Tre principali ambiti di tassazione:

- imposte sul reddito prodotto dall'immobile
- imposte sul valore patrimoniale dell'immobile
- Imposte sui trasferimenti (vendita, donazione, eredità)

Le imposte sul reddito

Dagli immobili abitativi derivano:

- redditi effettivi (locazioni)
- redditi figurativi sull'abitazione di residenza (beneficio dal «consumo» dell'abitazione propria = affitto imputato)

Un'imposta «ideale» dovrebbe:

- tassare anche i redditi figurativi (in caso contrario distorsioni a favore degli investimenti in abitazioni; iniquità). Tuttavia, difficoltà di determinazione, vincoli di liquidità, bene di merito
- riconoscere piena deducibilità degli interessi passivi su mutui per l'acquisto
- non riconoscere alcuna agevolazione agli inquilini sui canoni pagati (se non per equità)
- tassare i *capital gains* realizzati sulla vendita

Le imposte sul patrimonio

- Imposte ricorrenti sul valore immobiliare
- Prelievo ispirato al principio del beneficio: la quantità e qualità dei beni e servizi pubblici forniti si «capitalizza» nel valore delle abitazioni => coerenza tra base imponibile e scelte degli amministratori locali, incentivo a comportamenti di bilancio responsabili (*accountability*) se «contribuente-elettore»
- Imposte fortemente visibili e pertanto impopolari (episodi di «rivolte fiscali» negli US)
- Prelievo tipicamente assegnato a livello locale: base imponibile immobile => no concorrenza fiscale, distribuzione abbastanza uniforme sul territorio

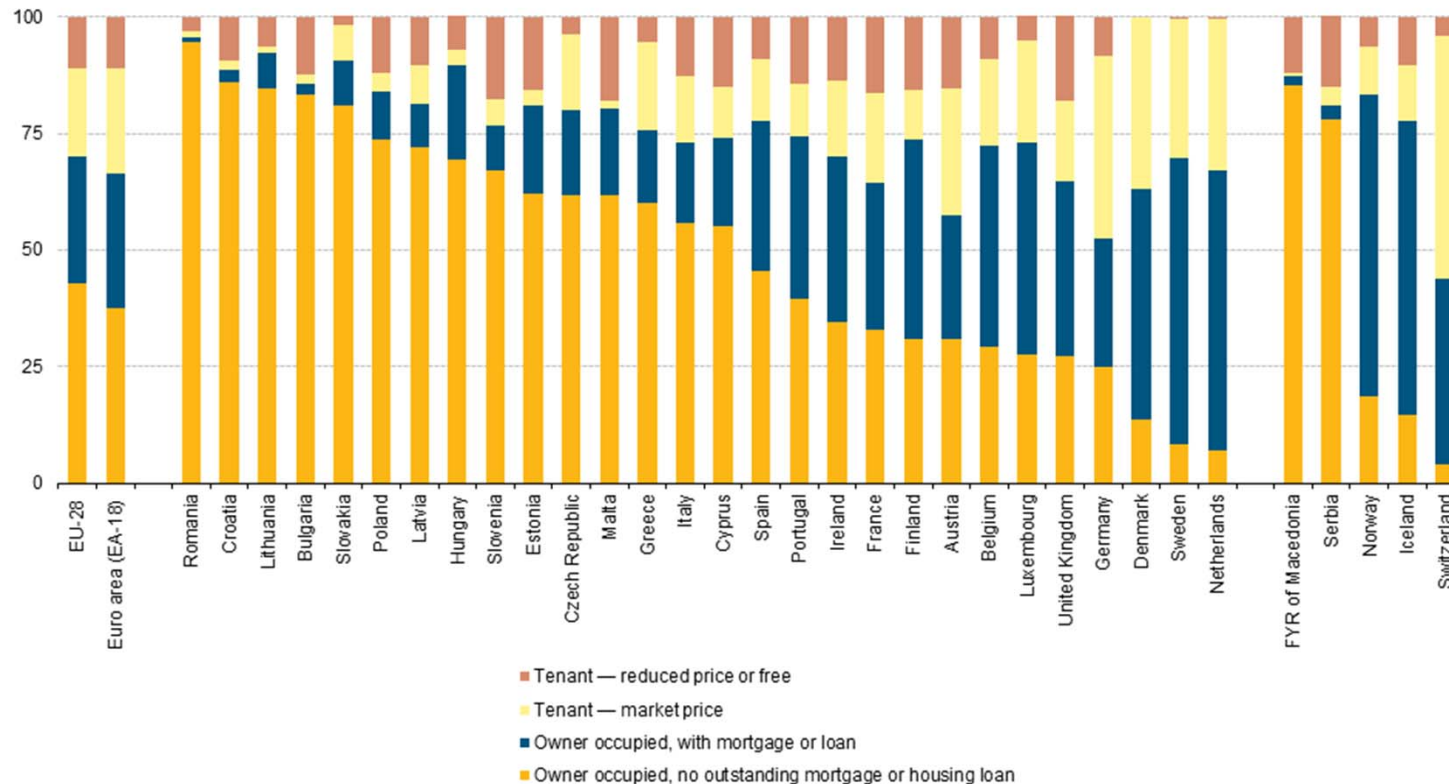
Le imposte sul patrimonio

- Tassazione sul valore catastale (base imponibile inelastica, incentivi a uso troppo intensivo del territorio mediante i «permessi a costruire») o sul valore di mercato (rischi di gettito per i comuni per instabilità dei mercati)?
- Prelievo (anche) su seconde case e immobili produttivi: forte sperequazione territoriale della base imponibile
- Effetti redistributivi leggermente regressivi (solo prima casa) o proporzionali (anche seconde case): famiglie con redditi modesti ma abitazioni di valore medio (*house rich-cash poor*), eterogeneità centro-periferia nella distanza tra valori catastali e valori di mercato
- Possibili vincoli di liquidità
- Strumento di redistribuzione (Piketty 2014): in Italia la ricchezza immobiliare è pari al 61,2% della ricchezza netta delle famiglie e di questa quasi il 77% è rappresentato dalle prime case (4,2 mila miliardi). Necessario coordinamento con la tassazione delle ricchezze finanziarie per tener conto della posizione patrimoniale complessiva del contribuente

Le imposte sui trasferimenti

- Colpiscono il valore dell'immobile nei momenti in cui ne viene trasferita la proprietà
 - ✓ A titolo oneroso: imposta di registro, imposta ipo-catastale, Iva => costi di transazione che scoraggiano la mobilità del lavoro e restringono il mercato abitativo
 - ✓ A titolo gratuito: imposta sulle successioni e sulle donazioni (In Italia solo su patrimoni consistenti > 1 milione di valore catastale per ciascun erede se coniuge o figlio) => forte potenziale equitativo

Il settore abitativo Italia vs Eu (2013)



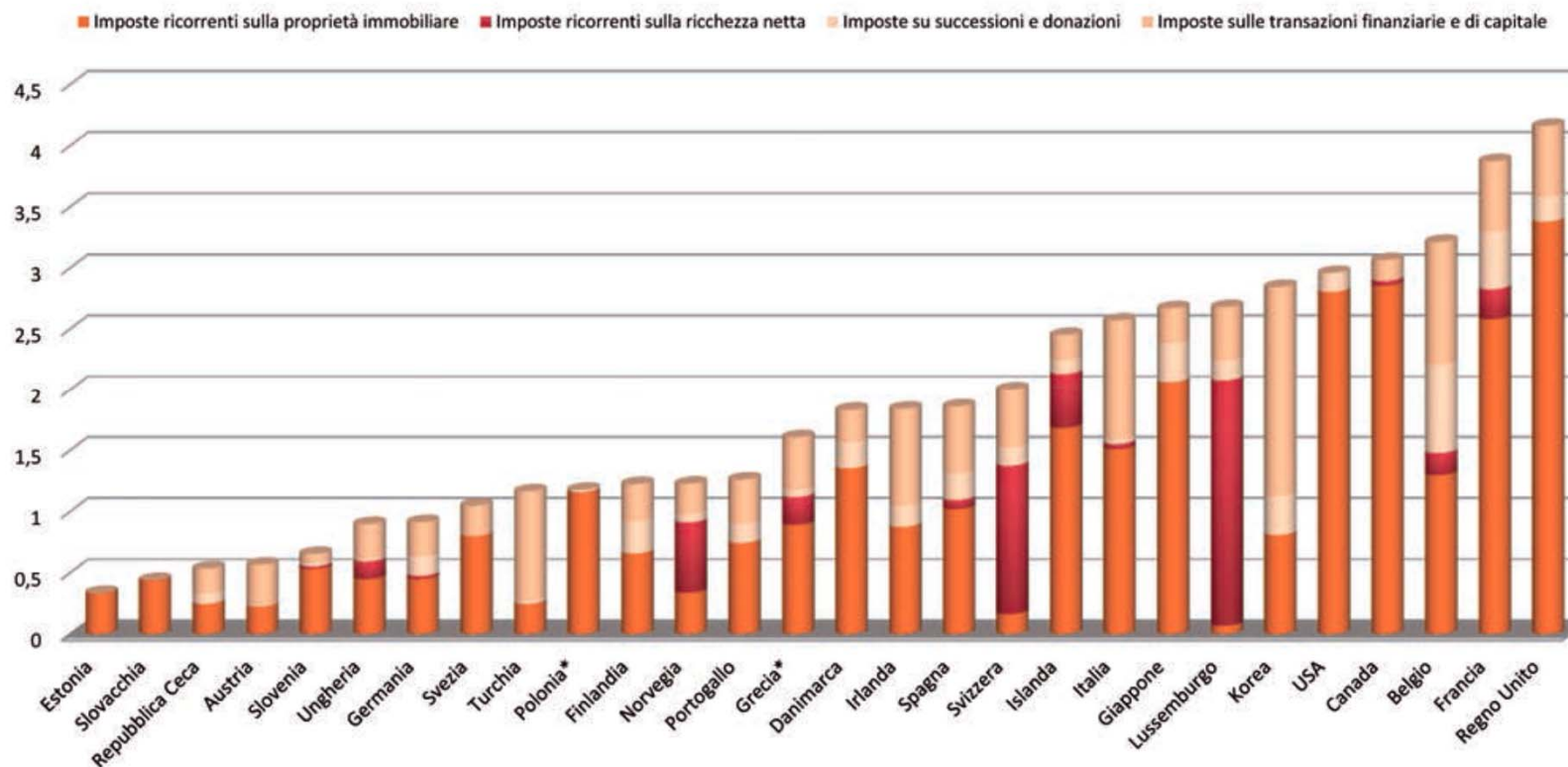
Source: Eurostat (online data code: ilc_lh002)

In Italia il 75% della popolazione risiede in un'abitazione di proprietà, il restante 25% in locazione (a canone di mercato oppure agevolato)

Per confronto: Eu-28: 70%-30%; Francia: 65%-35%, UK: 65%-35%, Germania 50%-50%

La tassazione degli immobili: confronti internazionali

Prelievo sul patrimonio finanziario e immobiliare (2012, % Pil)

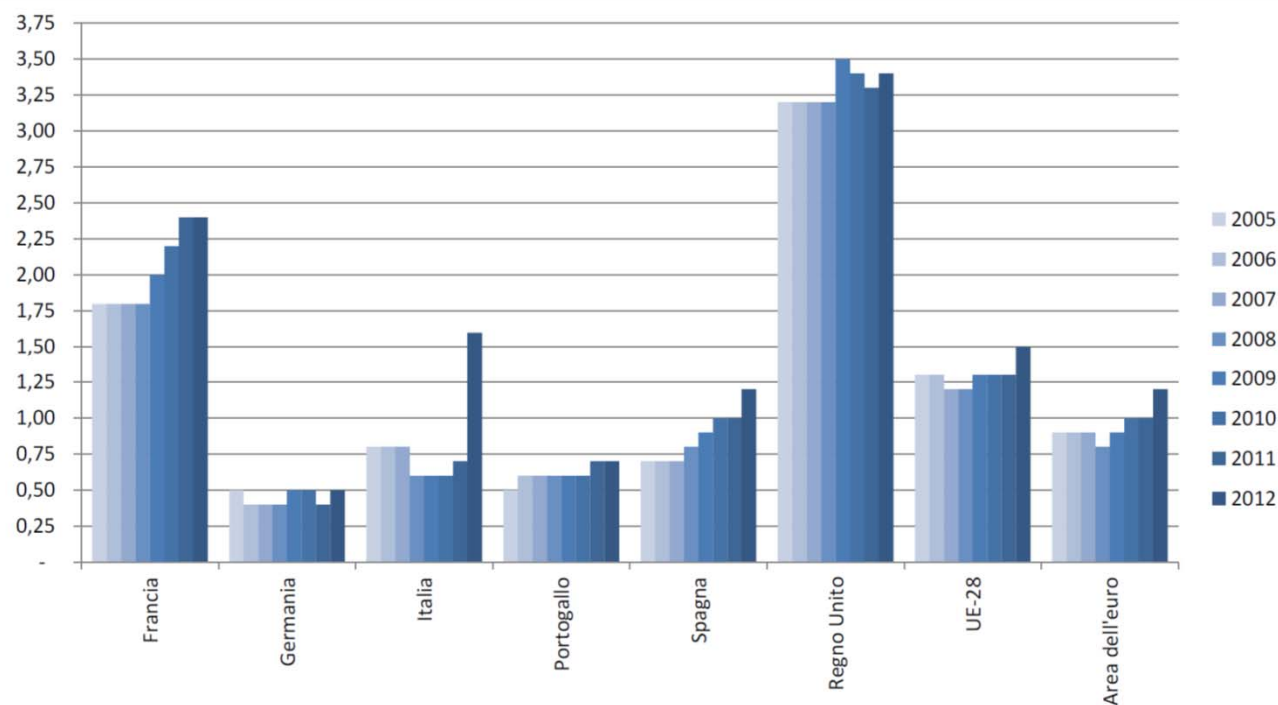


Fonte: OECD, Revenue Statistics 2013

Accentuata variabilità del prelievo tra paesi OECD

La tassazione degli immobili: confronti internazionali

Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare (2005-2012, % Pil)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat

Progressiva crescita recente delle imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare in Europa (consolidamento dei conti pubblici, *tax shift*). In Italia con il 2012 il livello della tassazione si è allineato alla media EU

La tassazione degli immobili: confronti internazionali

Dibattito recente su come disegnare il mix di imposte in modo il più possibile *growth-friendly*

=> spostamento del carico fiscale dalle imposte sulle imprese e sul fattore lavoro alle imposte sui consumi e sul patrimonio, in particolare quello immobiliare (*tax shift, fiscal devaluation*)

Recenti *Country Specific Recommendations* della Commissione europea verso molti Paesi membri hanno evidenziato l'opportunità:

- di aumentare le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare
- di rivedere la base imponibile delle imposte immobiliari, in modo da allineare il valore catastale ai valori di mercato
- di limitare la deducibilità degli interessi passivi sui mutui ipotecari (data l'esenzione dei redditi figurativi sull'abitazione principale)

La tassazione degli immobili: confronti internazionali

Raccomandazioni specifiche della Commissione europea per Paese (2012-2014) relative alla tassazione immobiliare

| | 2012 | 2013 | 2014 |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Spostare il carico fiscale dalla tassazione dei fattori produttivi (capitale e lavoro) alla tassazione ricorrente sulla proprietà immobiliare, meno dannosa per la crescita economica | Repubblica Ceca Italia Lettonia Lituania Ungheria Austria Regno Unito | Repubblica Ceca Italia Lettonia Lituania Austria Svezia Regno Unito | Repubblica Ceca Spagna Croazia Italia Lettonia Lituania Austria Svezia Germania |
| Rivedere la base imponibile delle imposte immobiliari, avvicinandola ai valori di mercato | Danimarca Slovacchia | Germania Italia Slovacchia | Italia Austria Slovacchia Regno Unito |
| Limitare la deducibilità degli interessi per i mutui ipotecari dalla base imponibile dell'imposta personale sul reddito delle persone fisiche | Spagna Olanda Svezia | Olanda Svezia | Olanda Svezia |

Il quadro generale della tassazione degli immobili in Italia (mld)

| | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 | 2014 |
|-----------------------------------------------------|--------------|--------------|--------------|--------------|--------------|
| Imposte di natura reddituale (1) | 9.41 | 8.18 | 6.42 | 7.13 | 7.22 |
| Irpef | 8.77 | 7.54 | 5.78 | 6.44 | 6.53 |
| Ires | 0.64 | 0.64 | 0.64 | 0.69 | 0.69 |
| Imposte su locazioni (2) | 1.2 | 2.06 | 2.26 | 2.17 | 2.09 |
| Registro e bollo su locazioni | 1.2 | 1.09 | 1.03 | 0.97 | 0.93 |
| Cedolare secca | | 0.97 | 1.23 | 1.2 | 1.16 |
| Imposte di natura patrimoniale (3) | 9.2 | 9.2 | 23.8 | 20.4 | 19.3 |
| ICI | 9.2 | 9.2 | | | |
| IMU | - | - | 23.8 | 20.4 | 19.3 |
| di cui: <i>Abitazione principale</i> | | | 4.0 | 0.5 | 0.1 |
| <i>Altri fabbricati</i> | | | 18.0 | 18.6 | 17.7 |
| <i>Aree fabbricabili</i> | | | 1.1 | 1.1 | 0.9 |
| <i>Fabbricati rurali</i> | | | 0.1 | 0.0 | 0.0 |
| <i>Terreni</i> | | | 0.6 | 0.2 | 0.6 |
| <i>Sanzioni e interessi</i> | | | 0.0 | 0.0 | 0.0 |
| Imposta sui servizi (4) | | | | | 4.6 |
| TASI | | | | | 4.6 |
| di cui: <i>Abitazione principale</i> | | | | | 3.3 |
| <i>Altri fabbricati</i> | | | | | 1.1 |
| <i>Altro</i> | | | | | 0.2 |
| Imposta sui trasferimenti (5) | 13.11 | 12.89 | 9.81 | 8.68 | 8.93 |
| IVA | 7.98 | 8 | 4.95 | 4.12 | 4.26 |
| Registro e bollo | 2.88 | 2.7 | 2.21 | 2 | 2.64 |
| Ipotecaria e catastale | 1.78 | 1.7 | 2.07 | 1.94 | 1.42 |
| Successioni e donazioni | 0.47 | 0.49 | 0.58 | 0.62 | 0.62 |
| Totale imposte (1)+(2)+(3)+(4)+(5) | 32.92 | 32.33 | 42.29 | 38.38 | 42.14 |
| Totale ICI+IMI+TASI | 9.2 | 9.2 | 23.8 | 20.4 | 23.9 |
| Totale ICI+IMI+TASI su abitazione principale | | | 4.0 | 0.5 | 3.4 |

Fonte: Dipartimento delle finanze e Agenzia delle Entrate (2015)

Le imposte sul reddito

L'Irpef:

- esclude (come molti Paesi) i redditi figurativi sulla prima casa (ma non sulle seconde case, tassate secondo le rendite catastali)
- ma consente una detrazione parziale sugli interessi passivi dei mutui
=> contraddizione, distorsione a favore all'investimento nella prima casa, perdita di gettito, effetti regressivi
- esenta (come molti Paesi) i capital gains realizzati sulla vendita della prima casa (a meno di investimenti speculativi)
- tassa i redditi effettivi (locazioni) in relazione all'aliquota marginale
=> sfavore fiscale rispetto a investimenti alternativi (tassati con cedolare), restrizione dell'offerta nel mercato dell'affitto, incentivi al sommerso
=> regime della cedolare secca su opzione
- riconosce detrazione limitata sugli inquilini poveri
=> sfavore sulla domanda di locazioni rispetto alla proprietà favorita da 1) e 2); non neutralità dell'Irpef tra affitto e proprietà

Le imposte sul patrimonio

Grande turbolenza negli anni recenti

Con l'applicazione dell'IMU nel 2012 (Governo Monti):

- ✓ viene reintrodotta la tassazione dell'abitazione principale sospesa dal Governo Berlusconi nel 2008. Tuttavia l'IMU abitazione principale, grazie alle detrazioni e alle aliquote ridotte, rappresenta solo il 17% del totale
- ✓ vengono fortemente aumentati i coefficienti applicati alle rendite catastali per determinare la base imponibile. La rivalutazione dei coefficienti basata su una regola lineare, pur avvicinando le basi imponibili ai valori di mercato, non incide sulle sperequazioni del prelievo
- Nel 2013 l'imposizione sull'abitazione principale viene praticamente sospesa (Governo Letta)
- Viene introdotta nel 2014 un'imposizione «unica» comunale (IUC) articolata da TASI (abitazione principale e altri immobili), IMU (altri immobili) e TARI (nettezza urbana). In particolare la TASI ha la stessa base imponibile dell'IMU (valori catastali)
 - ✓ La limitata riduzione del gettito TASI «prima casa» rispetto alla precedente IMU avvantaggia soprattutto le abitazioni di maggior valore catastale
 - ✓ Elevata tassazione su seconde case e immobili commerciali
- La manovra 2016 cancella la TASI sull'abitazione principale

Le imposte sui trasferimenti

- In Italia il prelievo delle imposte sui trasferimenti a titolo oneroso (compravendite) è alto nel confronto europeo
- Una riduzione del prelievo può stimolare le transazioni e la mobilità sul territorio

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

La Tasi sull'abitazione principale nel 2014

| | | |
|-----------------------|--------------------------------|-------|
| Gettito | <i>Milioni di euro</i> | 3.434 |
| Contribuenti | <i>Milioni di contribuenti</i> | 19,6 |
| | <i>Standard ‰</i> | 1,00 |
| Aliquota media | <i>Sforzo fiscale ‰</i> | 1,02 |
| | <i>Complessiva ‰</i> | 2,02 |
| Imposta media | <i>Euro per contribuente</i> | 175,2 |

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

Scelte dei Comuni sulla Tasi abitazione principale nel 2014

| | Senza detrazione | Detrazione fissa | Detrazioni variabili / speciali | Totale |
|-----------------------------------|------------------------------|------------------|------------------------------------|---------------|
| Aliquota TASI | <i>Percentuale di Comuni</i> | | | |
| Inferiore a 1‰ | 14,5% | 0,4% | 0,6% | 15,5% |
| 1‰ | 18,4% | 3,3% | 0,8% | 22,5% |
| Da 1 a 2,5‰ | 39,0% | 5,1% | 9,6% | 53,8% |
| Oltre 2,5‰ | 0,0% | 1,4% | 5,3% | 6,8% |
| Aliquote variabili / esenzioni | - | - | 1,5% | 1,5% |
| Totale | 71,9% | 10,3% | 17,8% | 100,0% |

| | Senza detrazione | Detrazione fissa | Detrazioni variabili / speciali | Totale |
|-----------------------------------|-----------------------------------|------------------|------------------------------------|---------------|
| Aliquota TASI | <i>Percentuale di popolazione</i> | | | |
| Inferiore a 1‰ | 5,5% | 0,1% | 1,5% | 7,1% |
| 1‰ | 8,5% | 1,6% | 0,4% | 10,6% |
| Da 1 a 2,5‰ | 28,3% | 5,3% | 20,6% | 54,2% |
| Oltre 2,5‰ | 0,0% | 2,5% | 21,7% | 24,3% |
| Aliquote variabili / esenzioni | - | - | 3,8% | 3,8% |
| Totale | 42,4% | 9,6% | 48,0% | 100,0% |

Fonte: elaborazioni su dati IFEL.

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

Possibili criteri di valutazione:

- la coerenza con il disegno complessivo del sistema tributario
- le conseguenze per il sistema di finanziamento dei Comuni
- gli effetti redistributivi prodotti sui contribuenti
- l'impatto sui consumi determinato dal maggiore reddito disponibile
- i possibili riflessi sul mercato delle transazioni immobiliari e sul settore delle costruzioni

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

La coerenza con il disegno complessivo del sistema tributario

- Rispetto a questo quadro di rafforzamento dell'imposizione ricorrente sugli immobili e di convergenza verso i livelli medi europei, la cancellazione della Tasi sull'abitazione principale costituirebbe un "cambio di rotta", analogo a quello intervenuto nel 2008 con l'abolizione dell'Imu sull'abitazione principale.
- Con la cancellazione della Tasi sull'abitazione principale l'Italia finirebbe per essere uno dei pochi Paesi in cui l'abitazione principale risulta esente da qualsiasi forma di prelievo, tanto patrimoniale di natura ricorrente quanto reddituale, pur mostrando una diffusione della proprietà per l'abitazione di residenza comparabile alla media europea

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

Le conseguenze per il sistema di finanziamento dei Comuni

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale sottrae una quota rilevante di manovrabilità delle risorse agli enti (nel 2014 circa il 73% dei comuni - il 45% in termini di popolazione residente - non aveva raggiunto l'aliquota massima del 2,5 per mille)

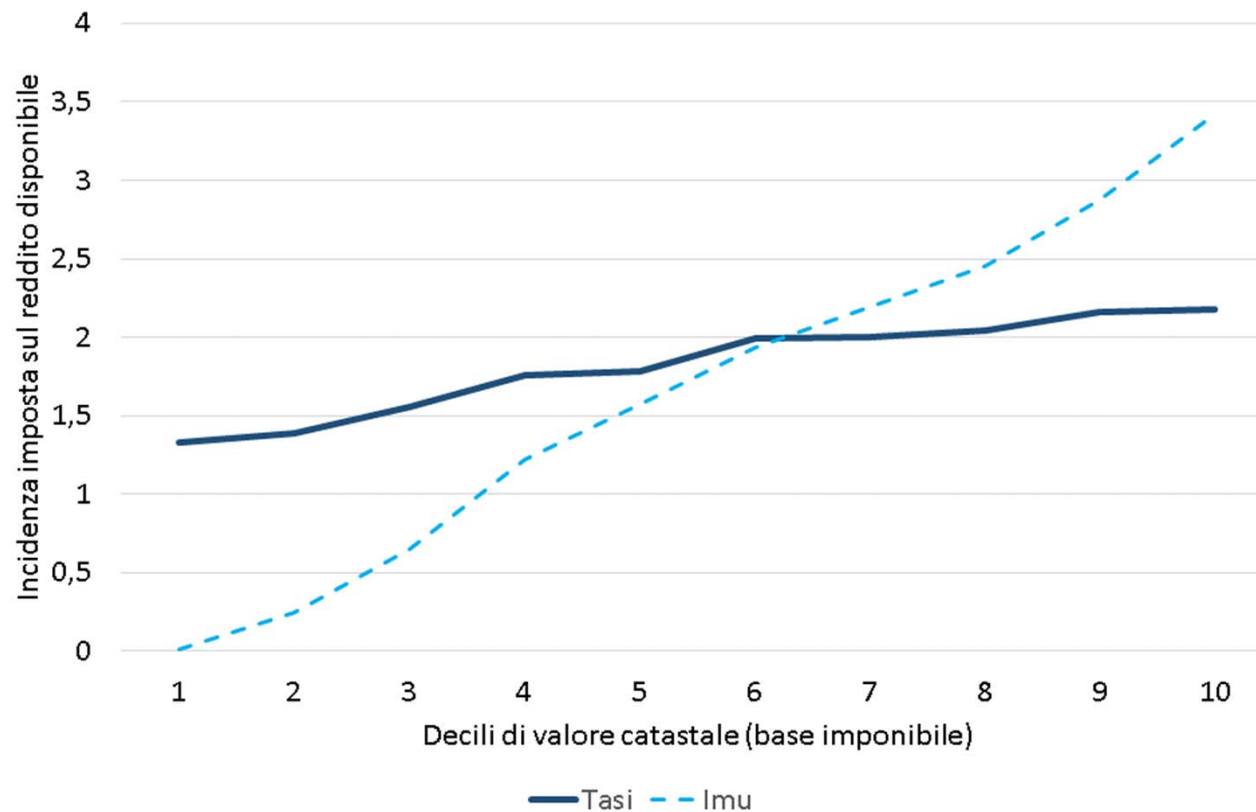
IL DDL di Stabilità prevede inoltre:

- in attesa di una riforma complessiva dell'imposizione immobiliare comunale, il blocco degli aumenti delle aliquote dei tributi manovrabili ai livelli deliberati per il 2015
- la piena compensazione via trasferimenti del mancato gettito effettivo (e quindi inclusivo dello sforzo fiscale) dei prelievi aboliti => incentivi distorti nelle scelte fiscali a livello municipale, garanzia ai Comuni che hanno esercitato sforzo fiscale in passato un maggiore livello di risorse senza che il relativo onere ricada sui propri cittadini

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

Gli effetti redistributivi

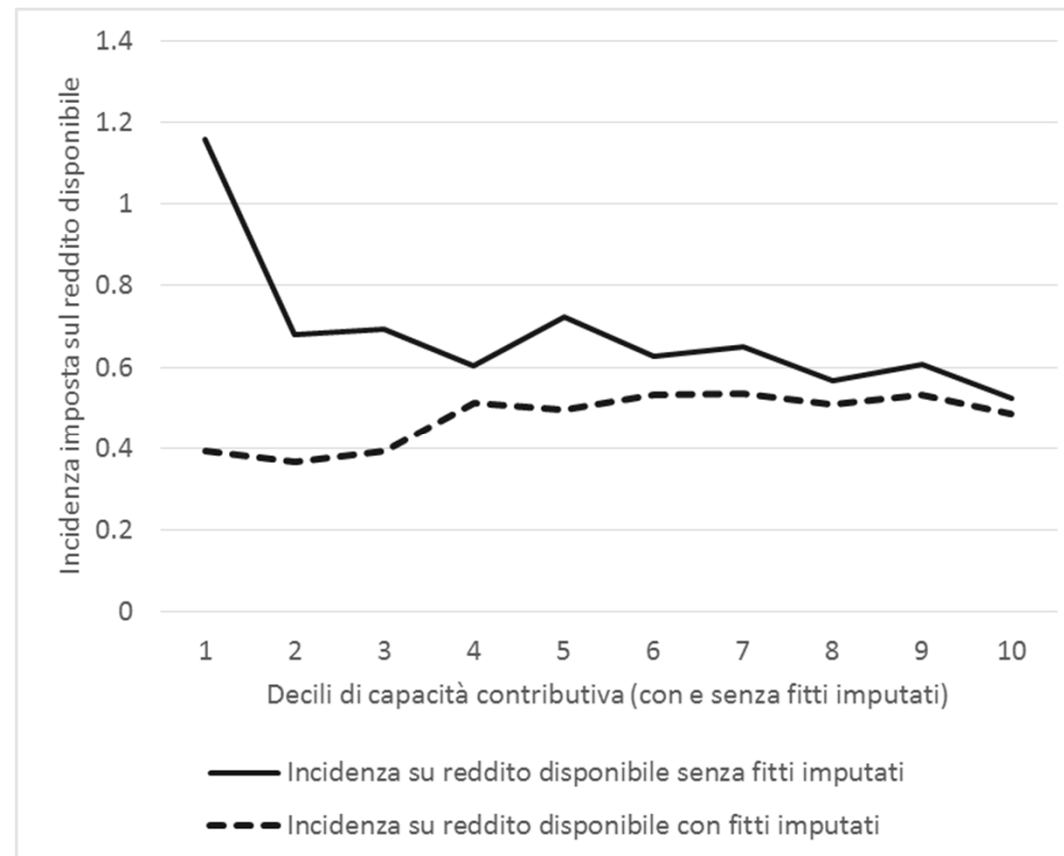
Imposta lievemente progressiva rispetto alla propria base imponibile (meno dell'IMU)



La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

Gli effetti redistributivi

Imposta sostanzialmente neutrale rispetto al reddito con la rilevante eccezione del decile più povero. Se si considerano anche gli affitti imputati la Tasi risulterebbe invece lievemente progressiva



La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

L'impatto sui consumi determinato dal maggiore reddito disponibile

L'incremento complessivo dei consumi sarebbe pari a circa 1,5 miliardi (il 44 per cento della riduzione totale del prelievo)

La portata espansiva è limitata dal fatto che, in termini assoluti, la quota maggiore del reddito aggiuntivo derivante dal risparmio di imposta affluisce alle famiglie con redditi più elevati, connotate da una minore propensione marginale al consumo

La cancellazione della TASI sull'abitazione principale

I possibili riflessi sul mercato delle transazioni immobiliari e sul settore delle costruzioni

Potenziali effetti di incerta valutazione

Tuttavia il segmento delle abitazioni principali è probabilmente meno sensibile all'impatto dell'introduzione o abolizione di un'imposta ricorrente rispetto a quello degli altri immobili residenziali di investimento

Problemi aperti

- Trattamento relativamente troppo favorevole all'abitazione di residenza:
 - ✓ esenzione dall'imposta sul reddito
 - ✓ detrazione per interessi passivi sui mutui
 - ✓ esenzione dalla tassazione patrimoniale
 - ✓ imposte sulle transazioni agevolateNon altrettanto su abitazioni da investimenti (restrizioni sull'offerta di locazioni e sulla mobilità del lavoro, necessario rilancio delle locazioni) e immobili produttivi (freno alla crescita) => riequilibrare il mix della tassazione immobiliare
- Necessità di recuperare a tassazione patrimoniale proprietari di abitazione principale che costituiscono gran parte dei residenti-votanti nel territorio comunale
Service tax basata su indicatori di utilizzo dei servizi pubblici (numero dei componenti del nucleo, superficie della casa, ecc.)?

Problemi aperti

- Iniquità (orizzontale e verticale) nella tassazione patrimoniale: necessario accelerare la riforma del catasto con il passaggio ai valori di mercato
- Semplificare il sistema di tassazione locale: focalizzare l'autonomia (aliquota, aliquota base)
- Ridurre il peso delle imposte sui trasferimenti a titolo oneroso (compravendite)

FINE PRESENTAZIONE