

La cancellazione della Tasi sull'abitazione principale

Il disegno di legge (DDL) di stabilità per il 2016 prevede, assieme ad altri interventi minori in materia di imposizione immobiliare, l'abolizione della tassa sui servizi indivisibili (Tasi) dovuta dai proprietari o dagli inquilini sugli immobili adibiti ad abitazione principale. Quest'imposta ha avuto dunque vita breve, essendo stata introdotta nel 2014 in sostituzione dell'Imu, che nel 2012 aveva reintrodotto il prelievo sulle abitazioni principali. Il cambiamento della natura dell'imposta disposto nel 2014, da prelievo patrimoniale a prelievo per il finanziamento dei servizi indivisibili dei Comuni, è stato percepito perlopiù come nominalistico e non ha messo al riparo questa forma di prelievo dalle medesime critiche formulate relativamente all'Imu.

Nell'ambito del dibattito teorico vi è ampio consenso sul fatto che l'imposizione sul possesso dell'abitazione principale sia auspicabile sotto diversi profili; di contro, nel dibattito politico italiano gli aspetti legati all'impopolarità di

questo prelievo sembrano aver assunto un peso determinante. L'abolizione del prelievo sulle abitazioni principali viene motivata oggi anche per i suoi potenziali effetti espansivi sull'economia in termini sia di sostegno ai consumi delle famiglie, sia di possibili ricadute sul mercato immobiliare e sul settore delle costruzioni.

É quindi opportuno valutare questo intervento in relazione a una molteplicità di profili: 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 struttura dell'imposta abolita

La Tasi è stata introdotta con la legge di stabilità per il 2014, che ha istituito

l'Imposta unica comunale (Iuc), comprensiva, oltre che della stessa Tasi, della Tari (tassa sui rifiuti, a carico dell'utilizzatore e rivolta a finanziare il servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti), e della preesistente Imu (imposta municipale unica), avente come presupposto il possesso di immobili. Contestualmente all'introduzione della Tasi, sono state escluse stabilmente dall'Imu le abitazioni principali e relative pertinenze¹. L'Imu dunque è rimasta in vigore sulle seconde case, sugli immobili produttivi, sui terreni² e sulle aree fabbricabili, oltre che sulle prime abitazioni "di lusso"³ (appartenenti alle categorie catastali A1, A8 e A9) e relative pertinenze.

Nel complesso l'introduzione della Tasi ha consentito sostanzialmente di ripristinare nel 2014 (ultimo anno disponibile) il livello delle entrate conseguito nel 2012, primo anno di introduzione dell'Imu, tanto in assoluto quanto in percentuale del gettito sugli immobili, con un lieve spostamento

del prelievo (circa 0,6 miliardi) dai possessori di abitazioni principali agli altri immobili (tab. 1)⁴.

La base imponibile Tasi, malgrado il collegamento con la fruizione dei servizi indivisibili comunali, coincide con quella dell'Imu (ed è quindi costituita dal "valore" dell'immobile⁵). I Comuni deliberano aliquote, agevolazioni ed esenzioni nell'ambito dei limiti fissati dallo Stato. L'aliquota base della Tasi sull'abitazione principale è stata posta all'1 per mille, modificabile fino a un massimo del 2,5 per mille nel caso dell'abitazione principale (e relative pertinenze). È stato aggiunto un margine di manovra ulteriore pari allo 0,8 per mille, distribuibile a discrezione dei Comuni sulle abitazioni principali e sugli altri immobili, per finanziare l'introduzione di detrazioni per la prima casa equivalenti o inferiori a quelle precedentemente in vigore per l'Imu, ma non necessariamente tali da assorbire completamente il gettito della maggiorazione.

L'imposta nel 2014 ha coinvolto oltre 19,6 milioni di contribuenti (circa 1,7 milioni in più rispetto a quelli sottoposti all'Imu), con un versamento medio di circa 175 euro. Nel complesso i Comuni hanno deliberato regimi di imposta che hanno comportato un'aliquota media pari a circa

¹ Quali cantine, autorimesse, tettoie. Sono stati pure esentati alcuni altri immobili, tra cui quelli delle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibiti ad abitazione principale dai soci e gli alloggi sociali. Ai Comuni è consentito inoltre esentare talune specifiche categorie di immobili, assimilandoli ad abitazione principale (ad esempio quelle di anziani o disabili residenti in istituti di ricovero o da cittadini italiani non residenti se non locati).

² Il DDL di stabilità ha modificato l'Imu sui terreni agricoli, esentando quelli posseduti e condotti da imprenditori agricoli, e ha rivisto l'ambito di esenzione per gli altri terreni.

³ L'aliquota di base dell'Imu per gli immobili e i fabbricati diversi dalle abitazioni principali è pari al 7,6 per mille ed era del 4 per mille per l'abitazione principale, con la possibilità per i Comuni di modificarla (nelle due direzioni) del 3 per mille (2 per le abitazioni principali); inoltre era prevista una detrazione di 200 euro per l'abitazione principale (incrementata, fino al 2012, di 50 euro per ogni figlio minore di 26 anni). L'Imu sulle abitazioni principali di lusso mantiene le detrazioni (tranne quelle per i figli) e l'aliquota ridotta.

⁴ Agenzia delle entrate (2015), *Gli immobili in Italia*, reperibile sul sito http://www.agenziaentrate.gov.it/wps/content/nsilib/usi/agenzia/agenzia+comunica/prodotti+editoriali/publicazioni+cartografia_catasto_mercato_immobiliare/immobili+in+italia/gli+immobili+in+italia+2015.

⁵ Per i fabbricati iscritti al catasto, tale valore è pari alla rendita catastale rivalutata del 5 per cento, cui si applica un moltiplicatore diversificato a seconda del tipo di immobile. Per le abitazioni il moltiplicatore è pari a 160.

il doppio dell'aliquota standard, posta all'1 per mille (tab. 2).

Per valutare gli effetti che l'abolizione della Tasi sull'abitazione principale produce sui contribuenti e sui Comuni va innanzitutto evidenziato che questi hanno

applicato l'imposta in modo assai differenziato: si riscontra una forte eterogeneità soprattutto tra i regimi di detrazione, la cui definizione è stata interamente demandata a livello locale (a differenza di quanto accadeva per l'Imu).

Tab. 1 – Gettito delle imposte sugli immobili negli anni 2010-14
(miliardi di euro)

	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 di natura patrimoniale (2)	9,2	9,2	23,8	20,4	19,3
ICI	9,2	9,2			
Imu	-	-	23,8	20,4	19,3
di cui:					
Abitazione principale			4,0	0,5	0,1
Altri fabbricati			18,0	18,6	17,7
Aree fabbricabili			1,1	1,1	0,9
Fabbricati rurali			0,1	0,0	0,0
Terreni			0,6	0,2	0,6
Sanzioni e interessi			0,0	0,0	0,0
Imposta sui servizi (3)					4,6
Tasi	-	-			4,6
di cui:					
Abitazione principale					3,4
Altri fabbricati					1,1
Altro					0,1
Imposta sui trasferimenti (4)	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
Imposte su locazioni (5)	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
Totale imposte (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	32,92	32,33	42,29	38,38	42,14
Totale ICI+Imu+Tasi	9,2	9,2	23,8	20,4	23,9
Totale ICI+Imu+Tasi su abitazione principale			4,0	0,5	3,4
ICI+Imu+Tasi su totale imposte	27,95%	28,46%	56,28%	53,15%	56,72%
Imu+Tasi abitazione principale su totale imposte			9,46%	1,30%	8,07%
Tasi abitazione principale su totale imposte					13,81%

Fonte: Agenzia delle entrate (2012 e 2015), *Immobili in Italia*.

Tab. 2 – 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

Fonte: elaborazione su dati MEF e IFEL.

Tab. 3 – Regimi Tasi sull’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%

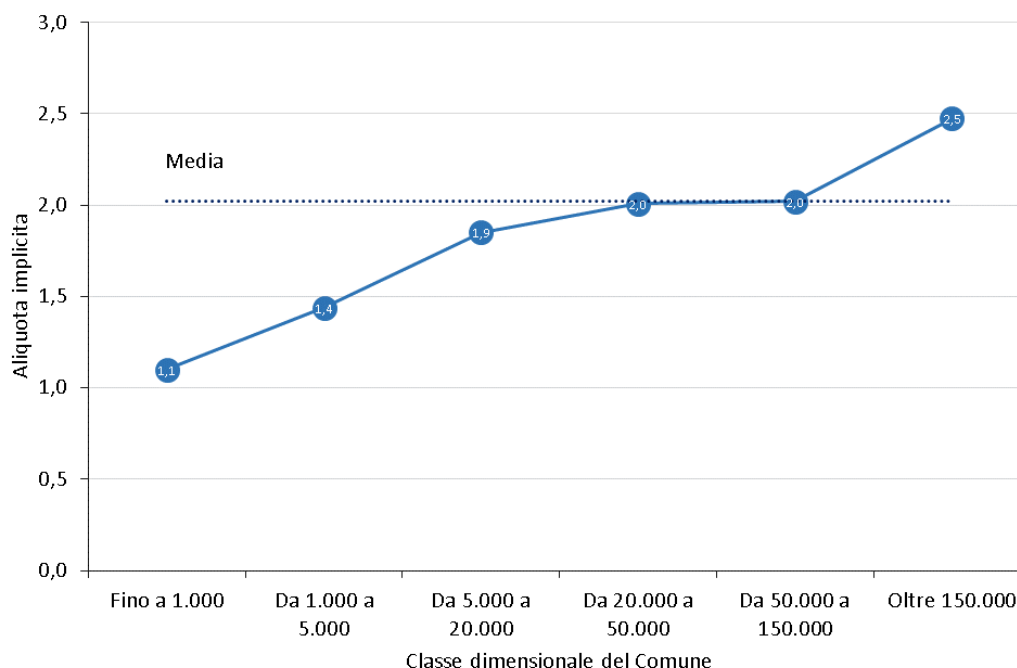
	Senza detrazione	Detrazione fissa	Detrazioni variabili / speciali	Totale
Aliquota TASI	<i>Percentuale di popolazione</i>			
Inferiore a 1‰	5,5%	0,1%	1,5%	7,1%
1‰	8,5%	1,6%	0,4%	10,6%
Da 1 a 2,5‰	28,3%	5,3%	20,6%	54,2%
Oltre 2,5‰	0,0%	2,5%	21,7%	24,3%
Aliquote variabili / esenzioni	-	-	3,8%	3,8%
Totale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

Fonte: elaborazioni su dati IFEL.

Nel 2014 il 18 per cento dei Comuni, che pesano per l’8,5 per cento della popolazione italiana, ha mantenuto il regime standard sull’abitazione principale, ossia un’aliquota dell’1 per mille senza detrazioni (tab. 3). Oltre il 60 per cento dei Comuni ha fissato un’aliquota più elevata dello standard, mentre il 16 per cento l’ha ridotta. Circa il 6,8 per cento dei Comuni, dove risiede però quasi un quarto della popolazione italiana, ha applicato in tutto o in parte la maggiorazione dello 0,8 per mille.

Inoltre un’ampia quota di Comuni (oltre il 70 per cento) non ha introdotto detrazioni sulla Tasi per l’abitazione principale; circa due terzi dei rimanenti hanno deliberato detrazioni variabili in funzione di diversi indicatori (in prevalenza rendita/valore catastale, ma anche ISEE, figli a carico, ecc.), oppure riservate a particolari tipologie di contribuenti; gli altri hanno stabilito una detrazione fissa. Nel complesso, circa il 48 per cento della popolazione risiede in Comuni in cui sono state introdotte

Fig. 1 – Aliquota media implicita della Tasi sulle abitazioni principali per classe dimensionale del Comune nel 2014



Fonte: elaborazioni su dati MEF e IFEL.

detrazioni variabili e circa il 10 per cento in Comuni che hanno deliberato una detrazione fissa.

L'incremento della pressione fiscale è risultato più elevato nei Comuni di maggiori dimensioni: l'aliquota media implicita è stata pari a circa il 2,5 per mille nei Comuni con oltre 150 mila abitanti e a circa l'1,1 nei Comuni fino a 1.000 abitanti (fig. 1).

Dal punto di vista territoriale l'incremento del prelievo rispetto allo standard è stato maggiore in Emilia-Romagna, Piemonte e nelle Regioni del Centro Italia. I Comuni del sud e, soprattutto, delle Regioni a statuto speciale hanno esercitato invece uno sforzo fiscale sensibilmente minore⁶ (fig. 2).

⁶ Per quanto riguarda il Trentino-Alto Adige, nelle province di Bolzano (dal 2014) e di Trento (dal 2015) la

Il quadro internazionale

Dal 2008 l'imposizione ricorrente sugli immobili ha registrato una crescita per il complesso dei paesi della UE e dell'area dell'euro (fig. 3), raggiungendo nel 2012, rispettivamente, l'1,5 e l'1,2 per cento del PIL (dall'1,2 e dallo 0,8 per cento). È più alta in assoluto in Francia e nel Regno Unito, dove nel 2012 raggiunge rispettivamente il 2,4 e il 3,4 per cento; è la più bassa in Germania, attestandosi a circa lo 0,5 per cento del PIL in ogni anno dal 2005 al 2012. In Spagna vi è stata una tendenza crescente che ha portato l'incidenza dell'imposte dallo 0,7 all'1,2 per cento.

In Italia l'imposizione ricorrente sugli immobili ha avuto un andamento meno regolare: è stata circa pari allo 0,8 per cento del PIL tra il 2005 e il 2007, si è

Tasi è stata sostituita da altre imposte immobiliari deliberate a livello locale.

ridotta a 0,6 punti nel 2008 e nel 2010 e a 0,7 nel 2011. Dopo l'introduzione nel 2012 dell'Imu il peso dell'imposta si è allineato a quello medio degli altri paesi della UE in termini di quota sul prelievo complessivo e di percentuale sul PIL. In particolare, in base ai dati di Eurostat, tra il 2011 e il 2012 l'incidenza sul prodotto è salita all'1,6 per cento, a fronte dell'1,5 per cento della media degli altri paesi della UE (fig. 3).

Conclusioni simili emergono se, in luogo dell'incidenza sul PIL, si analizza la quota

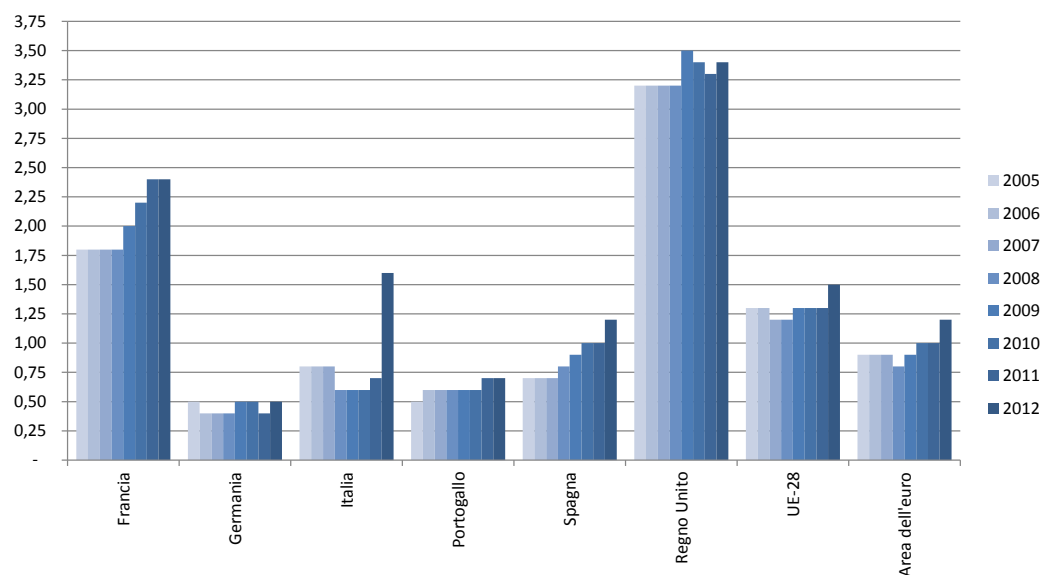
della imposizione complessiva riconducibile alla imposte ricorrenti sugli immobili e alle altre imposte sulla proprietà immobiliare (imposte sulle transazioni, sulle successioni, ecc.). Nel 2011 la Germania era l'unico paese ad avere un'incidenza delle imposte ricorrenti sugli immobili sul gettito complessivo inferiore a quella dell'Italia (fig. 4); ma in Germania questo avveniva in un contesto in cui era molto modesta e significativamente inferiore alla media europea tutta l'imposizione sulla proprietà.

Fig. 2 – Aliquota media implicita della Tasi sulle abitazioni principali per Regione nel 2014



Fonte: elaborazioni Upb su dati MEF e IFEL.

Fig. 3 – Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare negli anni 2005-2012
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Nello stesso anno, la quota delle altre imposte sulla proprietà era, in Italia, la più alta. Nel 2012, l'introduzione dell'Imu ha avvicinato l'Italia alla media europea: la quota delle imposte sulla proprietà immobiliare aumenta rispetto al 2011 e, all'interno di quest'ultima, diventa predominante il gettito dell'imposizione ricorrente sugli immobili.

La riforma del 2012 si è mossa in coerenza con i risultati di gran parte della letteratura economica e con le *country specific recommendation* della Commissione europea che suggerivano di spostare il carico fiscale dalla imposizione sui fattori produttivi (capitale e lavoro) a quella ricorrente sulla proprietà immobiliare, ritenuta meno dannosa per la crescita⁷.

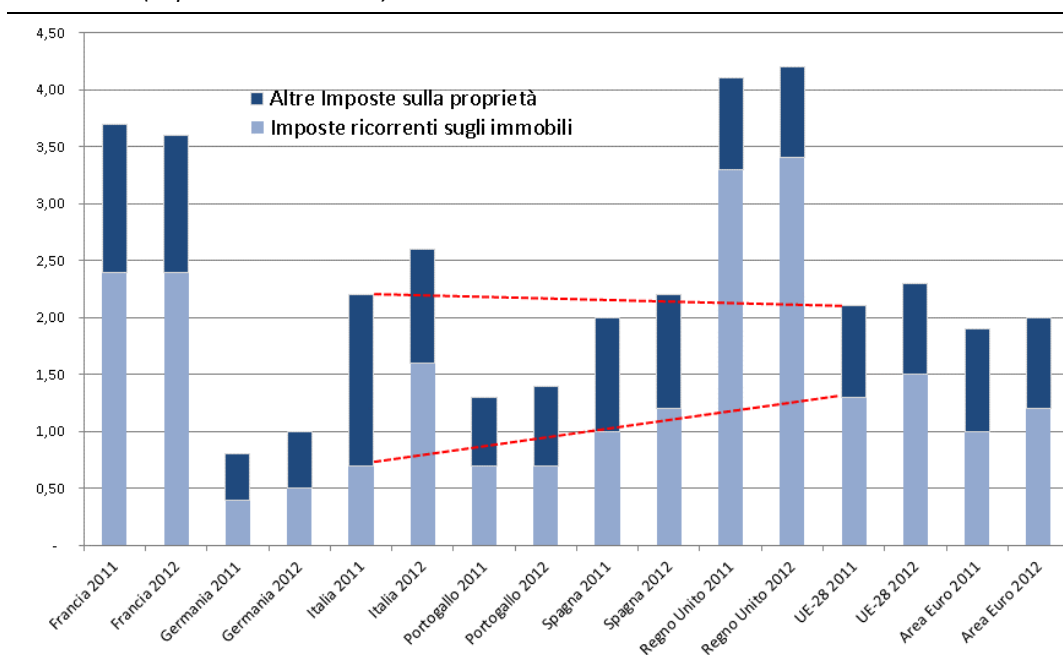
Rispetto a questo quadro di rafforzamento dell'imposizione ricorrente sugli immobili e di convergenza verso il livello medio europeo, la cancellazione della Tasi sull'abitazione principale costituirebbe un "cambio di rotta" analogo a quello intervenuto nel 2008 e nel 2012 con l'abolizione, rispettivamente, dell'ICI e dell'Imu sull'abitazione principale.

In aggiunta, a seguito dell'intervento proposto nel DDL di stabilità, l'Italia sarebbe uno dei pochi paesi in cui l'abitazione principale risulterebbe 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.

⁷ Per una sintesi delle raccomandazioni della Commissione europea in tema di imposizione sugli immobili, cfr. Agenzia delle Entrate (2015), *"La tassazione immobiliare: un confronto internazionale"*, disponibile *online*. L'archivio delle raccomandazioni all'Italia e agli altri paesi europei è consultabile direttamente dal sito istituzionale della Commissione ([http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)

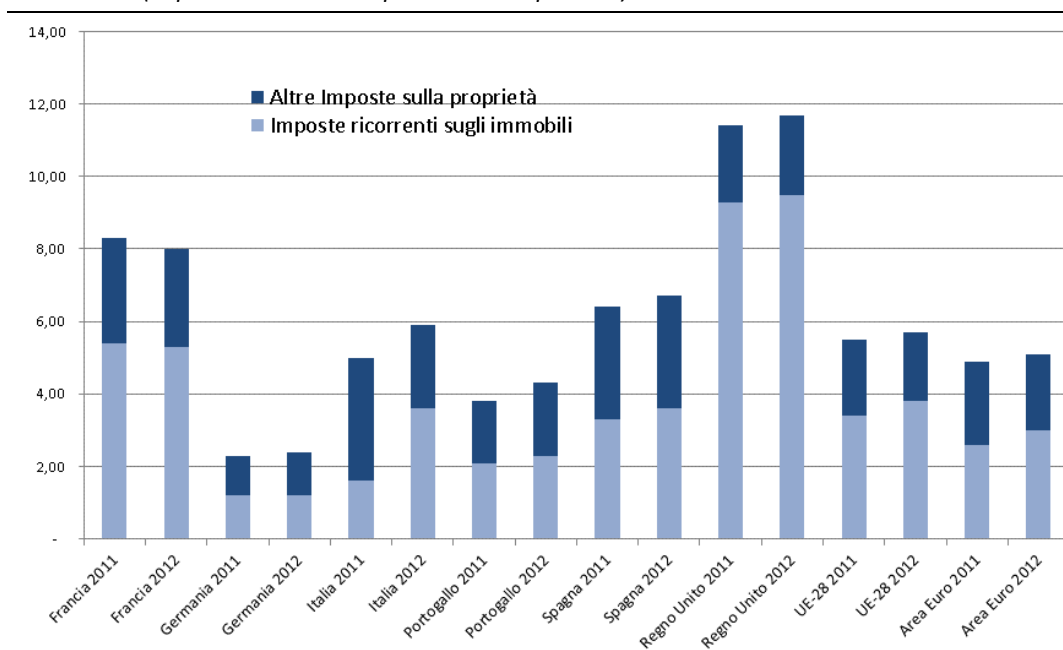
[happen/country-specific-recommendations/index_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/making-it-happen/country-specific-recommendations/index_en.htm)).

Fig. 4 – Imposte sulla proprietà nel 2011 e nel 2012
(in percentuale del PIL)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Fig. 4 – (segue) Imposte sulla proprietà nel 2011 e nel 2012
(in percentuale dell'imposizione complessiva)



Fonte: elaborazioni su dati Eurostat.

Gli effetti sulla finanza locale

La cancellazione della Tasi sull'abitazione principale si riflette sugli assetti della finanza comunale con differenti modalità. Da un lato, l'abolizione del prelievo cancella una leva importante di autonomia fiscale per i Comuni, ampiamente sfruttata nel 2015 attraverso gli interventi su aliquote e detrazioni. Sullo stesso piano, il DDL di stabilità prevede, in attesa di una riforma complessiva dell'imposizione immobiliare a livello comunale da realizzarsi nel 2016, il blocco degli aumenti delle aliquote dei tributi manovrabili dagli enti locali⁸ rispetto ai livelli deliberati per il 2015 e la conferma nel 2016, per i soli Comuni che l'avevano deliberata nel 2015, della maggiorazione Tasi per gli immobili diversi dall'abitazione principale, anche in questo caso ai livelli del 2015. Dall'altro lato, la manovra assicura a ciascun Comune la piena compensazione via trasferimenti del mancato gettito dei prelievi aboliti e questo comporta una revisione del funzionamento del Fondo di solidarietà comunale (FSC) in relazione ai suoi criteri di alimentazione e riparto.

Quanto al primo profilo, quello dei riflessi sull'autonomia fiscale dei Comuni, va sottolineato che la cancellazione della Tasi sull'abitazione principale e il

contemporaneo blocco delle aliquote dei tributi locali al livello del 2015 sottraggono una quota rilevante di manovrabilità delle risorse agli enti. Infatti, sul versante Tasi abitazione principale, nel 2014 circa il 73 per cento dei Comuni (il 45 per cento in termini di popolazione residente) non aveva raggiunto l'aliquota massima del 2,5 per mille. Anche sugli altri tributi comunali, che sono investiti dal blocco delle aliquote, benché diversi enti abbiano già raggiunto i limiti di manovrabilità delle leve fiscali in loro possesso, rimarrebbero ancora ampi margini di intervento non ancora utilizzati: circa un terzo dello sforzo fiscale medio residuo sull'Imu relativa agli altri immobili non risultava ancora sfruttato nel 2013, mentre oltre due terzi dei Comuni (a cui corrisponde oltre il 40 per cento della popolazione italiana) sarebbero in grado di aumentare le aliquote Irpef⁹.

In generale, l'esenzione di un'ampia quota dei residenti, così come accade con l'abolizione della Tasi costringerebbe gli amministratori locali, in presenza di un vincolo di gettito, una volta rimosso il blocco delle aliquote, a concentrare il prelievo discrezionale su altre basi imponibili (reddito e altre abitazioni). Ciò indebolisce la corrispondenza tra

⁸ Il blocco riguarda anche le Regioni, ad eccezione di quelle soggette alle disposizioni previste per il settore sanitario. A questo proposito va anzi ricordato che la Relazione tecnica al DDL di stabilità segnala che, in base all'attuale regolamentazione di tale settore, il taglio al finanziamento della sanità per il 2016, se le Regioni non ridurranno sufficientemente la spesa, comporterà l'utilizzo della leva fiscale e degli altri automatismi volti a evitare disavanzi. Il blocco non si applica alla Tari e ai provvedimenti, disposti dai Comuni, necessari per l'accesso alle anticipazioni di liquidità di cui al DL n. 35/2013. Sono altresì esclusi dal blocco i Comuni in dissesto e in pre-dissesto.

⁹ Il 15,9 per cento dei Comuni – a cui corrisponde il 18,5 per cento della popolazione italiana – ha infatti esaurito gli spazi di sforzo fiscale dell'addizionale comunale all'Irpef, mentre il 14,5 per cento dei Comuni – il 39,8 per cento della popolazione – se intendesse aumentare i gettiti, dovrebbe farlo accrescendo il prelievo sui redditi più bassi (dato che quelli più elevati sono già tassati all'aliquota massima) con conseguenti costi politici assai gravosi. Cfr. Ufficio parlamentare di bilancio (2015), *“Tendenze dell'autonomia tributaria degli enti territoriali”*, Audizione del Prof. A. Zanardi sull'attuazione e le prospettive del federalismo fiscale, Commissione parlamentare per l'attuazione del federalismo fiscale, 22 gennaio.

finanziamento e fruizione di servizi, e in presenza di una quota maggiore di contribuenti non residenti, può comportare una riduzione di responsabilità degli amministratori nei confronti degli elettori.

Va peraltro anche evidenziato che le modalità previste dal DDL di stabilità per realizzare la compensazione via trasferimenti delle minori entrate determinate dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale si riflettono anch'esse sulla questione dell'autonomia fiscale riconosciuta ai Comuni. Infatti la manovra prevede che la compensazione non sia riferita al gettito ad aliquote standard del prelievo abolito ma copra anche lo sforzo fiscale effettivamente esercitato da ciascun Comune nel 2015¹⁰. Si tratta di una misura che, dato il blocco delle leve fiscali autonome, si rende necessaria per garantire agli enti che avevano incrementato il prelievo sulle basi imponibili ora esentate di mantenere le risorse dell'anno precedente, ma che produce incentivi distorti nelle scelte fiscali a livello municipale. Infatti, questa modalità di compensazione garantisce in futuro ai Comuni che hanno esercitato precedentemente lo sforzo fiscale un maggiore livello di risorse senza che il relativo onere ricada sui propri cittadini. Una simile operazione è stata realizzata diverse volte in passato, sia nel caso dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione

principale, sia con il passaggio dall'ICI all'Imu, compensando il gettito effettivo delle imposte abolite.

Per il 2016 la rideterminazione del FSC¹¹ non produce di per sé effetti sulla dotazione di risorse dei singoli Comuni. Quest'ultima cambierà invece per effetto della modifica dei criteri di riparto del Fondo stesso: aumenterà la quota distribuita secondo i fabbisogni standard (dal 20 al 30 per cento) e diminuirà quella basata sul criterio "storico" (dall'80 al 70 per cento).

Gli effetti redistributivi sui contribuenti

Una misura di sintesi degli effetti redistributivi prodotti sui contribuenti dalla cancellazione della Tasi sull'abitazione principale può essere ricavata considerando il valore medio dell'aliquota implicita per famiglie ordinate secondo differenti indicatori¹².

¹⁰ Sono valide le delibere approvate in Consiglio entro il 30 luglio, termine di approvazione del bilancio (con l'eccezione dei Comuni siciliani, delle Province e delle Città metropolitane la cui scadenza è stata portata al 30 settembre). In Parlamento sono state presentate proposte emendative della legislazione vigente per sanare le delibere tariffarie sui tributi locali adottate oltre il termine previsto per l'approvazione dei bilanci di previsione.

¹¹ Il FSC aumenta di 3.666 milioni, a titolo di compensazione dei 3.500 milioni dell'abolizione della Tasi sull'abitazione principale, dei 152,4 milioni di perdita di gettito derivante dall'esenzione Imu dei terreni posseduti e condotti da imprenditori agricoli e dei 15,6 milioni della Tasi a carico dei locatari relativi ai Comuni nelle Regioni a statuto ordinario (RSO), in Sicilia e in Sardegna. Nei Comuni delle altre Regioni a statuto speciale (RSS) il mancato gettito vale circa 82,7 milioni, che sono compensati da un minore accantonamento a valere sulle quote di compartecipazione ai tributi erariali. Per ogni singolo Comune, nel 2016 l'ammontare del FSC "storico" (non derivante dall'applicazione dei fabbisogni standard) è pari alla somma della dotazione 2015 ridotta della minore alimentazione e aumentata delle nuove compensazioni Imu-Tasi. In questo modo le risorse complessive "storiche" per singolo Comune rimangono invariate.

¹² I risultati illustrati sono ricavati mediante un esercizio di microsimulazione realizzato con i dati dell'Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d'Italia nel 2014. L'Indagine ha rilevato

La figura 5 riporta l'andamento dell'incidenza del prelievo sul valore catastale dell'abitazione principale per le famiglie italiane proprietarie, ordinate per decili dello stesso valore catastale. L'imposta risulta lievemente progressiva rispetto alla propria base imponibile: l'aliquota implicita cresce infatti con il valore dell'immobile, passando da un minimo di 1,3 per mille per il primo decile a circa il 2,2 per mille in corrispondenza del decimo. Lo sgravio di imposta in rapporto al valore catastale derivante dall'eliminazione della Tasi risulterebbe crescente all'aumentare di quest'ultimo. Va notato che, per effetto della differente struttura dell'imposta, la progressività della Tasi risulta molto meno pronunciata di quella della precedente Imu sull'abitazione principale, che era caratterizzata da una detrazione base definita a livello centrale e applicata da tutti i Comuni.

Al fine di cogliere la portata redistributiva della soppressione della Tasi sull'abitazione principale è interessante valutare inoltre la progressività dell'imposta rispetto a un indicatore di capacità contributiva, rappresentato dal reddito disponibile¹³. A tal proposito è

necessario segnalare che la scelta di cosa includere nell'ambito del reddito disponibile effettuata per valutare l'impatto redistributivo non è scontata e influisce sul risultato. Rileva ai fini dell'analisi, ad esempio, considerare o meno il possesso dell'abitazione principale in sé come un indicatore importante di capacità contributiva.

La figura 5 illustra l'andamento dell'incidenza del prelievo per il complesso delle famiglie italiane (proprietarie e non proprietarie dell'abitazione di residenza) in funzione di due diverse misure di capacità contributiva: il reddito disponibile equivalente monetario e lo stesso reddito comprensivo dei rendimenti figurativi dell'abitazione principale¹⁴.

Se si fa riferimento all'indicatore che non tiene conto del possesso dell'abitazione principale (reddito monetario), l'incidenza sul reddito del prelievo risulta più elevata per il primo decile (1,2 per cento), mentre rimane sostanzialmente costante per i decili successivi, con valori compresi tra 0,7 e 0,5 per cento. L'imposta risulterebbe quindi sostanzialmente neutrale rispetto al reddito, con la rilevante eccezione del primo decile, in cui le famiglie povere in termini di reddito ma proprietarie dell'abitazione di residenza subiscono un

l'ammontare di Imu pagata sull'abitazione di residenza nel 2012. Sulla base dei regimi Imu effettivamente applicati dai Comuni nel 2012, di fonte IFEL, è stato possibile ricostruire la base imponibile dell'imposta e successivamente simulare il corrispondente gettito Tasi del 2014 (utilizzando i regimi Tasi sull'abitazione principale applicati nel 2014, sempre di fonte IFEL). I dati originali, che sovrastimano il gettito Imu sull'abitazione principale del 2012 di circa il 25 per cento, sono stati sottoposti a un procedimento di post-stratificazione e calibratura in modo tale da riprodurre la distribuzione dei pagamenti per classe di importo.

¹³ L'analisi fa riferimento a grandezze misurate su base familiare per cogliere le effettive condizioni di vita, tenendo conto di tutti i redditi prodotti dai singoli componenti e dei loro bisogni. Il reddito monetario qui

considerato è pari alla somma dei redditi da lavoro, dei rendimenti netti da attività finanziarie e dei trasferimenti, al netto della tassazione personale. Al fine di tenere conto delle diverse dimensioni dei nuclei familiari, il reddito complessivamente percepito dai membri della famiglia è stato reso equivalente dividendolo per la radice quadrata del numero dei componenti (OECD *square root scale*), per ottenere una misura del reddito pro-capite che tiene conto delle economie di scala che si realizzano nei nuclei di dimensioni maggiori.

¹⁴ Per rendimento figurativo si intende quanto i proprietari della casa pensano di potere ottenere dall'affitto della propria abitazione.

carico di imposta particolarmente elevato rispetto al proprio reddito disponibile¹⁵. Queste famiglie sarebbero dunque quelle che, in rapporto al reddito, vedrebbero aumentare maggiormente le risorse disponibili per effetto dell'eliminazione dell'imposta; l'incremento percentuale di reddito per le altre famiglie sarebbe invece pressoché indipendente dalla loro condizione economica. L'incidenza dell'imposta risulta regressiva prevalentemente per effetto dell'elevata incidenza sul reddito dell'imposta tra le famiglie più povere in termini di reddito (primo decile). Ovviamente, proprio perché per i decili superiori al primo il risparmio di imposta risulta sostanzialmente proporzionale al reddito, il beneficio in valore assoluto sarà maggiore per le famiglie con reddito più elevato¹⁶.

¹⁵ Nella simulazione non sono state considerate le detrazioni applicate in funzione di requisiti specifici, tra le quali, ad esempio, quelle modulate in funzione dell'ISEE; ciò può aver portato a una sovrastima dell'imposta pagata dai più poveri. Si consideri tuttavia che le detrazioni modulate in funzione dell'ISEE sono state applicate nel 2,5 per cento circa dei Comuni.

¹⁶ Il Dipartimento delle Finanze, in risposta all'interrogazione parlamentare dell'On. Paglia del 24 settembre 2015, ha fornito alcune evidenze circa la distribuzione del gettito Tasi sull'abitazione principale per classi di reddito complessivo dei contribuenti. Questi dati non consentono tuttavia una piena valutazione degli effetti redistributivi della Tasi sull'abitazione principale rispetto alla condizione economica delle famiglie italiane. Infatti, i dati del Dipartimento fanno riferimento: a redditi individuali a fini Irpef e non piuttosto a quelli familiari inclusivi anche dei rendimenti di attività finanziarie nette e dei redditi esenti Irpef; alla platea dei soli contribuenti Tasi e non all'intero universo delle famiglie italiane. Pertanto, se dalle evidenze fornite dal Dipartimento si può ricavare qualche indicazione sulla distribuzione del debito di imposta, non è invece possibile derivare alcuna conclusione circa le caratteristiche di progressività del prelievo rispetto alla condizione economica delle famiglie.

Qualora si considerasse il possesso dell'abitazione principale come fattore di capacità contributiva (linea tratteggiata della figura 6), il prelievo risulterebbe invece lievemente progressivo¹⁷. Considerando nel reddito disponibile gli affitti imputati, questo aumenta infatti in modo relativamente maggiore per i soggetti che risultano poveri di reddito monetario, ma risiedono in abitazione di proprietà.

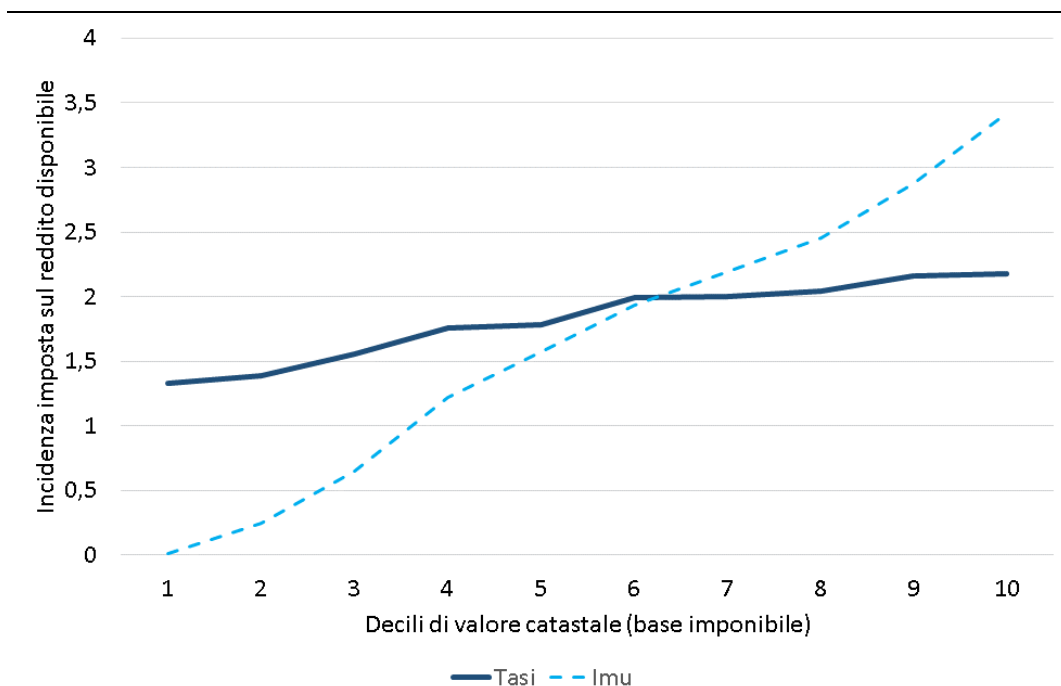
L'abolizione dell'imposta quindi aumenta la progressività del sistema fiscale se non si considera l'influenza del possesso dell'abitazione di residenza sul benessere familiare e ciò è dovuto esclusivamente all'elevata incidenza dell'imposta per i proprietari dell'abitazione di residenza a basso reddito monetario. Qualora invece si considerasse anche l'influenza del possesso dell'abitazione principale, l'operazione andrebbe interpretata come lievemente regressiva.

La figura 7 evidenzia altri profili redistributivi del prelievo Tasi per diverse caratteristiche della popolazione. L'incidenza del prelievo sul reddito¹⁸ risulta maggiore per i nuclei familiari con capofamiglia più anziano – tendenzialmente caratterizzati da un rapporto tra patrimonio e reddito più elevato rispetto ai soggetti in età da lavoro (per effetto della maggiore accumulazione di attività patrimoniali nell'arco della vita) – e per i nuclei con uno e due componenti. Per quanto riguarda la condizione professionale il prelievo pesa di più sui lavoratori autonomi

¹⁷ Questo risultato è tuttavia fortemente influenzato dalla metodologia di stima della rendita figurativa.

¹⁸ Si considera in questo esercizio l'incidenza rispetto al reddito monetario non comprensivo degli affitti figurativi.

Fig. 5 – Aliquota implicita Tasi e Imu sull’abitazione principale per decili di rendita catastale nel 2014



Fonte: elaborazioni su dati Banca d’Italia e IFEL.

che su quelli dipendenti ed è crescente al crescere della qualifica di questi ultimi. Coerentemente con le indicazioni derivate dalla distribuzione per classi di età, l’incidenza più elevata si riscontra tra i pensionati. Infine, si evidenzia una minore incidenza dell’imposta, seppure contenuta, per i possessori situati in zone centrali, anche per effetto del mancato allineamento tra valori catastali e valori di mercato, che genera effetti presumibilmente più sfavorevoli per le zone di più recente costruzione.

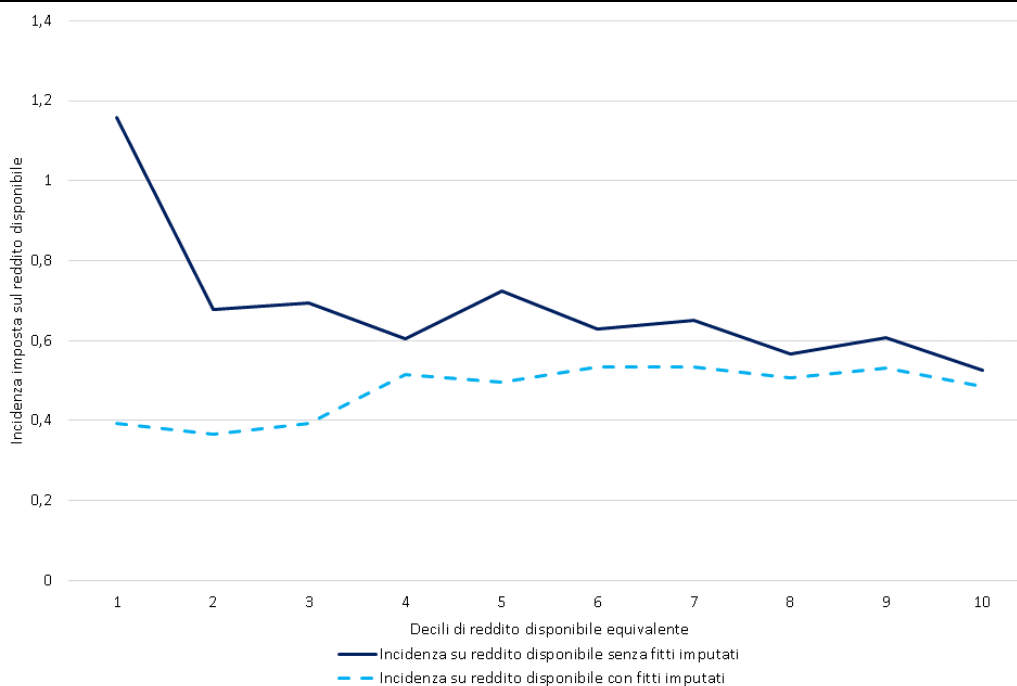
famiglie proprietarie dell’abitazione di residenza distinte per decili di reddito¹⁹. L’incremento complessivo di consumi che risulta dall’applicazione delle propensioni marginali al risparmio di imposta sarebbe pari a circa il 44 per cento della riduzione totale di prelievo, ovvero approssimativamente 1,5 miliardi. Ipotizzando una propensione all’importazione del 30 per cento, l’impulso sui consumi interni sarebbe pari a circa 1,1 miliardi.

Gli effetti sui consumi

Alcune indicazioni riguardo al potenziale effetto sui consumi del maggiore reddito disponibile derivante dalla cancellazione della Tasi sull’abitazione principale possono essere ricavate a partire da una stima delle propensioni marginali al consumo delle

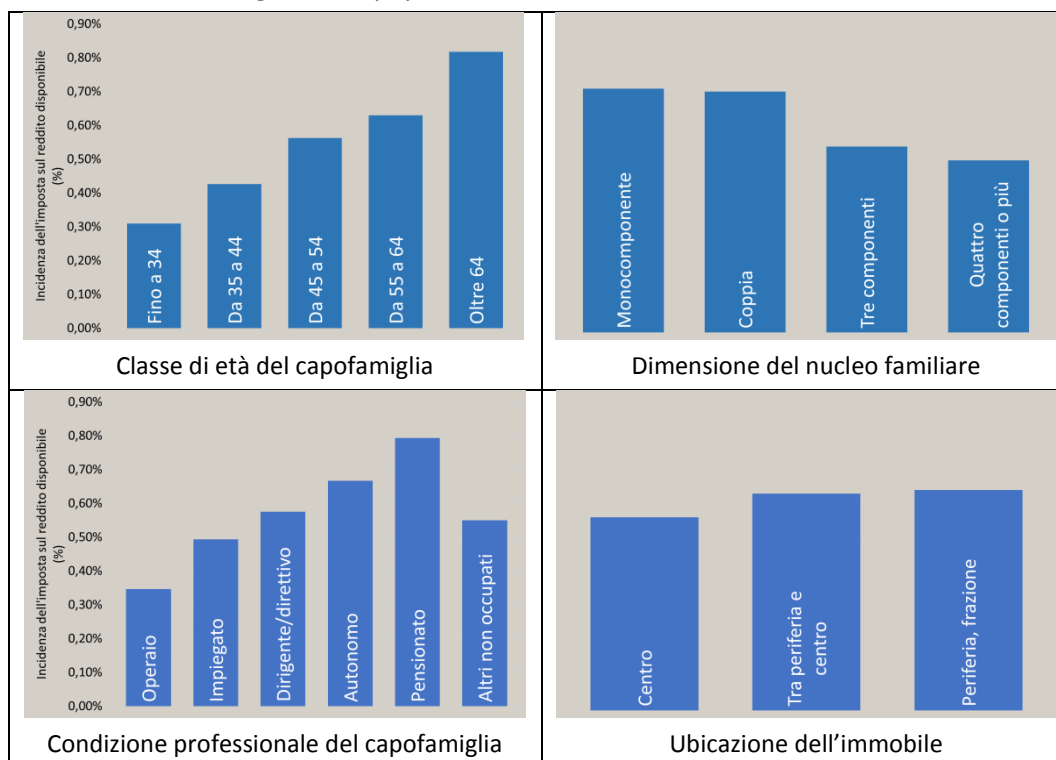
¹⁹ La stima delle propensioni marginali al consumo può essere ricavata dalle informazioni raccolte dall’Indagine sui bilanci delle famiglie condotta dalla Banca d’Italia nel 2010. Agli intervistati è stato sottoposto il seguente quesito: “Supponga di ricevere improvvisamente un rimborso pari a quanto la sua famiglia guadagna in un mese. Di questa somma quanta parte ne risparmierebbe e quanta ne spenderebbe?”.

Fig. 6 – Incidenza sul reddito disponibile della Tasi sull’abitazione principale



Fonte: elaborazioni su dati Banca d’Italia e IFEL.

Fig. 7 – Incidenza sul reddito disponibile della Tasi sull’abitazione principale per diversi segmenti di popolazione



Fonte: elaborazioni su dati Banca d’Italia e IFEL.

La portata espansiva della cancellazione della Tasi sull'abitazione principale risulta in parte 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, connotati da una minore propensione marginale al consumo. Infatti, come mostra la figura 8, ai decili dal quinto al decimo, che presentano una propensione media al consumo inferiore di circa 10 punti rispetto a quella delle famiglie più povere (decili dal primo al quinto), affluisce circa il 68 per cento delle risorse aggiuntive derivanti dall'abolizione dell'imposta.

Una valutazione alternativa può essere derivata applicando le stime ottenute da Surico e Trezzi (2015)²⁰ che, sempre a partire dall'Indagine della Banca d'Italia, studiano l'impatto negativo sui consumi che avrebbe avuto la reintroduzione dell'imposta sull'abitazione principale nel 2012. Nel complesso, gli autori calcolano una riduzione dei consumi pari al 42 per cento dell'imposta totale. La riduzione dei consumi riscontrata nel 2012 sarebbe totalmente ascrivibile alla diminuzione dei beni durevoli, e segnatamente a quella degli autoveicoli, delle famiglie titolari di un mutuo. Per queste ultime la riduzione della spesa sarebbe risultata pari a circa 2,7 volte l'incremento di imposta. Ipotizzando un comportamento simmetrico di recupero dei consumi precedentemente ridotti quando l'imposta venne abolita, si otterrebbero risultati aggregati molto simili rispetto alle indicazioni sopra prospettate.

²⁰ Surico, P. e Trezzi, R. (2015), "Consumer Spending and Property Taxes", FEDS Working Paper No. 2015-057.

La dimensione dell'impatto sui consumi sarà inoltre determinata dalla percezione che i contribuenti avranno dell'effettivo carattere strutturale della riduzione del carico fiscale. Quanto più la riduzione di imposta sarà percepita come permanente, tanto più l'impatto sui consumi risulterà maggiore²¹. Peraltro, la sequenza delle abolizioni e reintroduzioni dell'imposta sulla prima casa registrata nel recente passato può influire sulla formazione delle aspettative dei contribuenti.

Gli effetti sul mercato immobiliare

Di ancora più incerta valutazione sono infine i potenziali effetti dell'abolizione della Tasi sul settore immobiliare e su quello delle costruzioni. La crisi del mercato immobiliare è stata molto profonda in questi ultimi anni: dal 2007 al 2013 le compravendite di fabbricati nel complesso e quelle di abitazioni principali sono calate rispettivamente di circa il 40 e il 35 per cento²², mentre l'indice della produzione nelle costruzioni è diminuito di oltre il 45 per cento dal gennaio 2008 all'agosto 2015²³. Assieme alla contrazione dell'attività economica generale, diversi altri fattori hanno contribuito alla crisi del settore, tra i quali probabilmente anche la tassazione patrimoniale, cresciuta dai circa

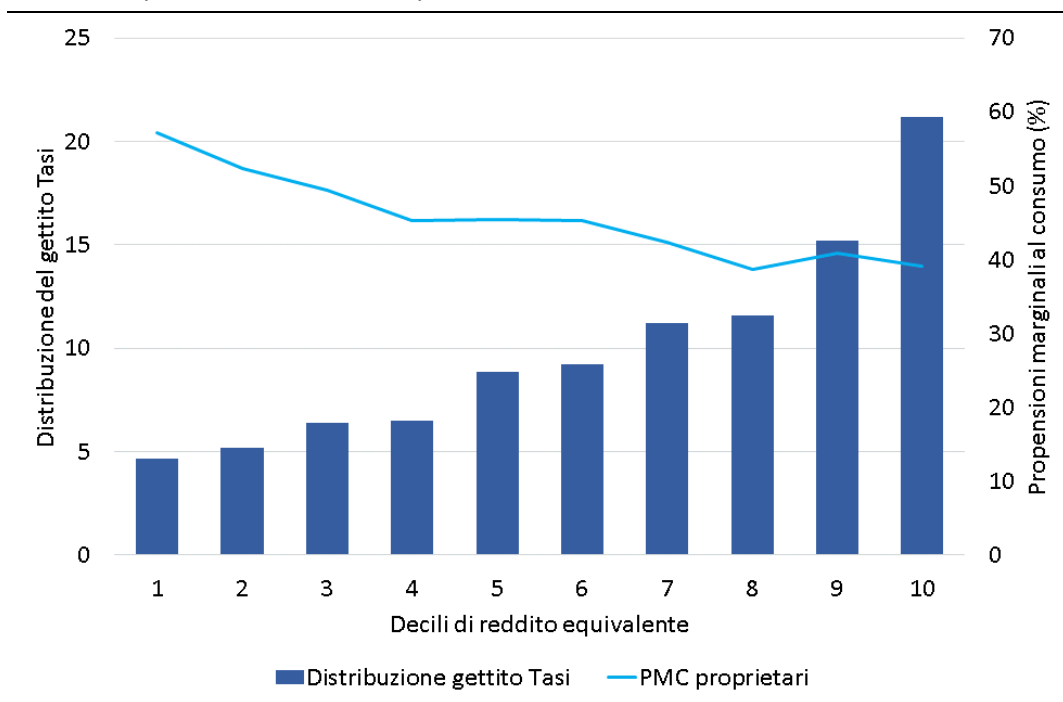
²¹ Le stime sull'incremento del consumo sopra indicate e basate sul quesito riportato nell'Indagine della Banca d'Italia fanno riferimento a uno *shock* di reddito transitorio; qualora l'incremento di reddito fosse percepito come permanente il corrispondente aumento dei consumi dovrebbe risultare maggiore.

²² Cfr. Dipartimento delle Finanze, *Dati sul registro e successioni*

(http://www1.finanze.gov.it/pagina_dichiarazioni/registro.html).

²³ Cfr. Istat, *Indice della produzione nelle costruzioni* (<http://www.istat.it/it/congiuntura>).

Fig. 8 – Stima delle propensioni marginali al consumo e distribuzione del gettito Tasi per decili di reddito disponibile



9,6 miliardi del 2011 ai 23,8 miliardi del 2012. Tuttavia, a differenza degli effetti positivi sul settore edilizio generati dalle detrazioni fiscali sulle spese per le ristrutturazioni edilizie e di efficientamento energetico – dimostrati da analisi condotte su dati della Banca d'Italia e del Cresme –, non è facile isolare l'impatto sul settore immobiliare di una variazione delle imposte, anche di entità rilevante come l'abolizione della Tasi sulla prima casa.

Si può comunque considerare che il prelievo abolito risulta contenuto rispetto alle grandezze in gioco. Poiché il valore catastale è in media circa 3,6 volte inferiore a quello di mercato²⁴, un'imposta pari all'1 per mille della base imponibile Tasi risulta pari a circa lo 0,05 per cento

del valore di acquisto dell'immobile. Il valore attuale del flusso delle imposte pagate in futuro in un orizzonte infinito²⁵, raggiunge circa il 2,4 per cento del valore di mercato dell'immobile utilizzando un tasso di sconto del 2 per cento.

Si può presumere che il segmento delle abitazioni principali sia meno sensibile all'impatto dell'introduzione o abolizione di un'imposta ricorrente rispetto a quello degli altri immobili residenziali in quanto è plausibile ritenere che nel primo caso la domanda sia meno elastica al prezzo.

²⁴ Cfr. Agenzia delle Entrate (2010), *"Gli immobili in Italia"*.

²⁵ L'introduzione di un'imposta sul capitale genera per il proprietario del cespite una perdita di valore pari al valore attuale della somma delle imposte future qualora vi sia effettiva traslazione della capitalizzazione dell'imposta sul prezzo. Ciò dipende dalle condizioni di mercato.