

MAGGIORE EQUITA' DELL'IMPOSTA SUL PATRIMONIO IMMOBILIARE ATTRAVERSO LA RIVALUTAZIONE DELLA BASE IMPONIBILE

Chiara Agnoletti, Chiara Bocci, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

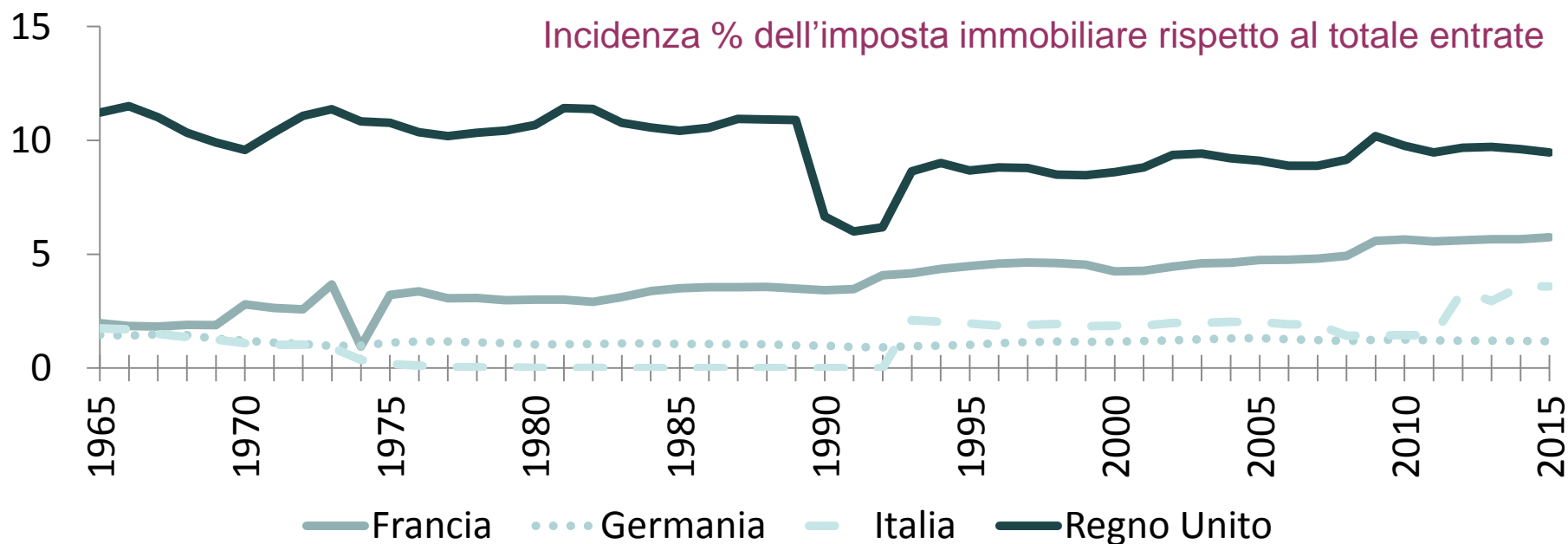
IRPET – Istituto Regionale per la Programmazione Economica della Toscana

**XXXIX Conferenza scientifica annuale AISRe
Bolzano (BZ), 17-19 Settembre 2018**

1. Questo lavoro affronta il tema della **Riforma del Catasto** che sarà adottata in Italia nei prossimi anni;
2. In particolare, questo lavoro stima i possibili **effetti** derivanti dalla **rivalutazione** dei valori catastali che rappresentano la base imponibile dell'imposta;
3. Sulla base delle linee guida previste dalla normativa, si confronteranno, per ogni comune italiano, le **rendite catastali prima e dopo la riforma**;
4. Infine, per meglio comprendere le **implicazioni** della diversa **distribuzione della pressione fiscale**, viene eseguita una **simulazione** su ciascuna proprietà localizzata in Toscana. Per questa regione, infatti, l'impatto delle politiche pubbliche può essere osservato attraverso le informazioni disponibili all'interno del **Catasto Edilizio**.

Introduzione

In Italia, così come in molti altri Paesi, la tassa sul patrimonio immobiliare rappresenta la **principale risorsa** per gli enti pubblici locali, la cui stessa esistenza viene garantita dal **principio del beneficio**, secondo cui le politiche che incrementano il valore della base imponibile (un parco cittadino, ad esempio) rappresentano di fatto un **beneficio anche per i contribuenti**.



In Italia, l'**imposta sul patrimonio immobiliare** è stata al centro di politiche da parte di tutti governi appartenenti anche a diversi schieramenti. Per esempio, nel 2016 la legge di Stabilità ha previsto l'abolizione dell'imposta sulle abitazioni principali.

MA, nessuno dei governi ha mai fatto alcun tentativo per rivedere i **valori catastali** sui quali l'imposta viene calcolata. In Italia, infatti, così come in altri paesi in cui l'imposta è stata introdotta in tempi relativamente recenti, **non c'è alcun sistema di revisione periodica dei valori catastali**.

Nel 2012, per **avvicinare i valori catastali a quelli di mercato**, il governo ha predisposto la rivalutazione delle rendite catastali. La rivalutazione, che è stata uniforme su tutto il territorio, non ha comunque risolto i problemi di equità del sistema di tassazione e non ha corretto le differenze delle basi imponibili.

Introduzione

Un **aspetto problematico** dell'imposizione sulla proprietà immobiliare è quello del valore patrimoniale da prendere a riferimento per la determinazione del prelievo, che è ancora costituito dalla **rendita catastale**. Il **limite più grande** di tale metodo è dato dal fatto che le rendite catastali, che vengono fissate al momento del primo atto di vendita dell'immobile, vengono aggiornate solo **tramite l'applicazione di coefficienti non differenziati**.

Non solo, il **gap** tra valore catastale e valore di mercato non è **uniforme**: gli edifici più vecchi che si trovano nel **centro delle principali aree urbane** sono spesso in vantaggio.

Il **gap** tra la base imponibile e il valore di mercato può generare **iniquità**, sia **verticale** che **orizzontale**, in favore di alcune aree e territori (dove la variazione dei **prezzi** è più alta e i **valori catastali** più obsoleti, principalmente le **aree urbane e gli edifici storici**).

L'Iniquità dell'attuale sistema (1)

In generale, l'iniquità del sistema di tassazione è rappresentato dalla distanza tra il valore reale di un immobile (principalmente il prezzo di mercato, **MV**) e il suo valore assegnato (in Italia il valore catastale, **AV**).

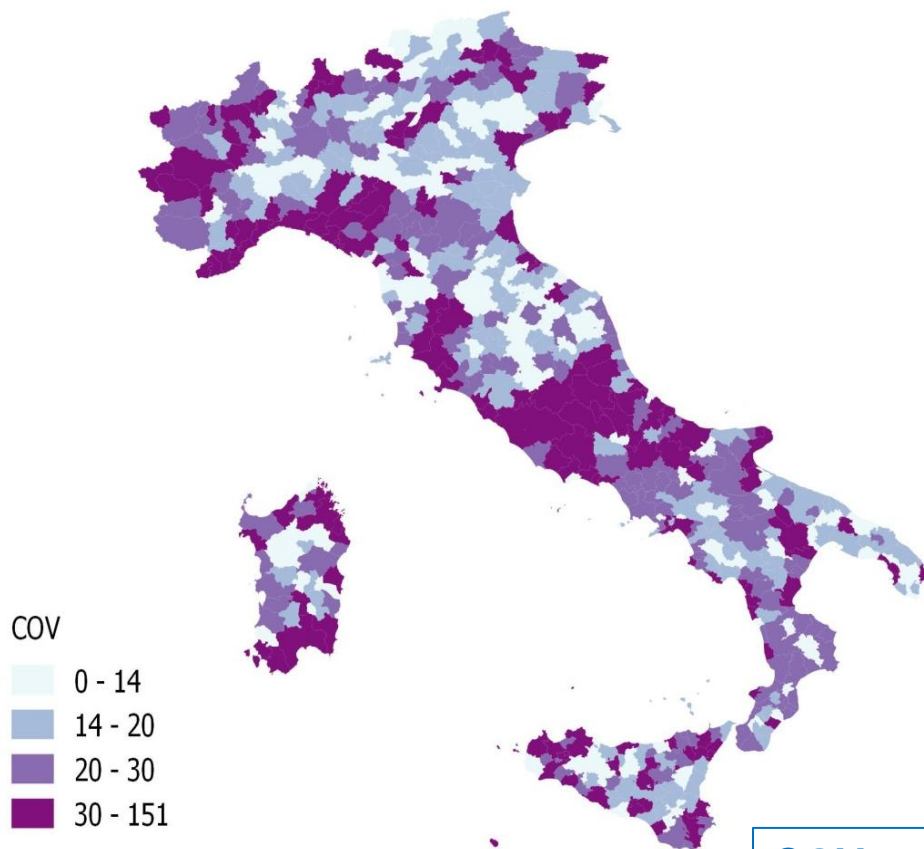
Inoltre l'equità può essere considerata da due punti di vista (Paglin e Fogarty, 1972)

- **Orizzontale**: due proprietà con lo stesso valore di mercato devono avere anche lo stesso valore catastale;
- **Verticale**: una proprietà con un valore di mercato che è due volte quello di un'altra proprietà deve avere anche un valore catastale doppio.

Pertanto, l'equità orizzontale richiede che la pressione fiscale sia la stessa per tutti gli individui che possiedono proprietà di ugual valore, mentre quella verticale richiede l'applicazione di una imposta più alta ai proprietari di immobili di più alto valore.

L'Iniquità dell'attuale sistema (2)

Indice di variabilità sul rapporto tra il prezzo di mercato e il valore assegnato (I).
Valori per Sistema Locale del Lavoro



Coefficiente di variazione (COV) per Sistema Locale del Lavoro mostra come la distanza tra i valori di mercato e quelli assegnati sia **fortemente differenziata** all'interno delle diverse aree (Festa e Ghirlando, 2014) .

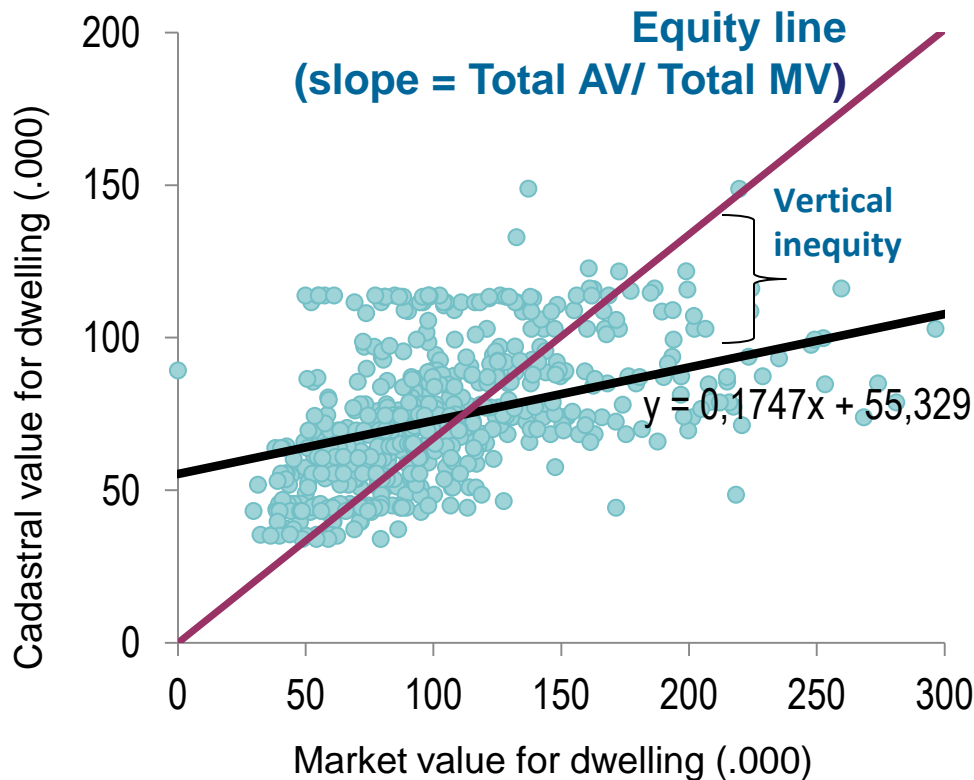
Le aree urbane

(Milano, Torino, Venezia, Roma...) e le **località turistiche** mostrano la più elevata variabilità interna. In queste aree, infatti, ci sono sia comuni con **prezzi elevati e bassi valori catastali** e comuni con valori più allineati.

$$COV_{LLS} = (\text{standard deviation } (I) / \text{mean } (I) * 100$$

L'Iniquità dell'attuale sistema (3)

Possiamo approcciare il problema dell'iniquità definendo in primo luogo la **perfetta equità**. Se i **rapporti** tra valore catastale e prezzi di mercato sono **uguali**, indipendentemente dal valore che assume questo stesso rapporto, allora non c'è alcuna iniquità (Paglin e Fogarty, 1972).



Plot per Sistema Locale del Lavoro.

La **linea rossa** rappresenta la **linea di perfetta equità**, mentre quella **nera** è la **retta di regressione** dei minimi quadrati.

No equità orizzontale: 2 aree con lo stesso prezzo non hanno lo stesso valore catastale.

No equità verticale: i valori catastali non crescono proporzionalmente a quelli di mercato.

Alcune aree **stanno beneficiando dell'attuale sistema di tassazione** (tasse basse e prezzi alti).

La riforma del Catasto

La riforma del Catasto rappresenta anche un progetto estremamente ambizioso

- La riforma modificherà il metodo per misurare la **dimensione catastale delle abitazioni** che si baserà sui **metri quadri di superficie** piuttosto che sui vani catastali. Da questo punto di vista, la nuova modalità di calcolo è **più equa**.
- La rendita catastale di una **proprietà** sarà determinata a partire dal prezzo di mercato (affitto) per quella categoria, **così come riportato dall'Osservatorio sul mercato Immobiliare (OMI)**, a cui verrà applicato un **fattore correttivo** relativo alla localizzazione ed ad altre caratteristiche.
- Il valore così ottenuto sarà poi **moltiplicato per la superficie** e successivamente verranno introdotte **alcune riduzioni** in relazione alle spese di manutenzione straordinaria, di assicurazione e amministrative

La nuova rendita catastale

Rendita catastale corrente = n° stanze * stima al contratto di compravendita

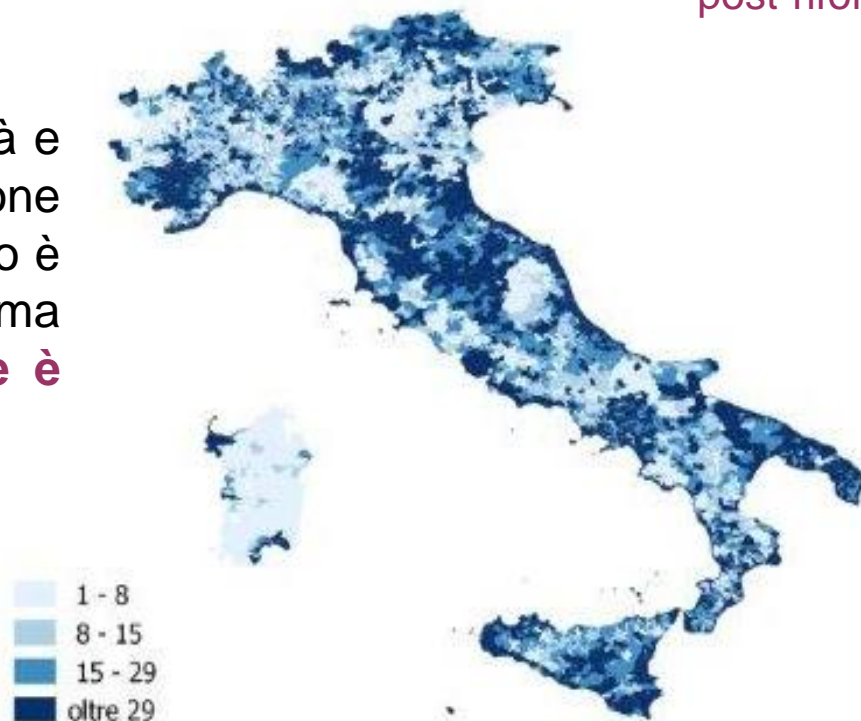
Nuova Rendita catastale = prezzo affitto (mq) * sup * M * C

dove **M** è un **fattore correttivo** relativo ad alcune **riduzioni** e **C** è un **fattore correttivo** relativo alla **localizzazione** e ad altre **caratteristiche**.

In attesa di un censimento delle proprietà e nell'ottica di **ridurre i tempi** di applicazione delle nuove regole, il nostro suggerimento è di iniziare una **prima fase** della Riforma nella quale **la nuova rendita catastale è calcolata solo dai valori OMI**.

Le aree blu saranno le più penalizzate dalla rivalutazione (la nuova rendita catastale è oltre 29 volte superiore a quella attuale).

Rapporto tra rendita catastale attuale e post-riforma



Il nodo dell'invarianza di gettito

1. L'incremento delle entrate prodotto dalla riforma non potrà essere proporzionale all'incremento della rendita catastale. **La rivalutazione dovrà necessariamente avvenire ad invarianza di gettito.** Pertanto la riforma produrrà una riduzione delle aliquote in modo da mantenere un gettito complessivamente costante.
2. Tuttavia se da un lato le entrate provenienti dalla tassazione immobiliare non dovranno subire aumenti, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterà probabilmente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione.
3. Nell'ottica di analizzare questa particolare implicazione della riforma, vengono simulati per la sola Toscana gli effetti che la riforma del catasto determinerebbe sull'Imu per le abitazioni diverse dalla principale - dato che la legge di stabilità per il 2016 ha abolito la Tasi sulla prima casa - nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale. Per calcolare la base imponibile attuale utilizziamo la banca dati catastale, mentre per determinare quella post-riforma ci riferiamo ai prezzi degli affitti recuperati dalla banca dati OMI.

Il nuovo valore catastale

In particolare, **attualmente** il valore catastale di ogni abitazione è:

$$\text{Base imponibile corrente} = \text{rendita catastale corrente} * 160$$

- a. Anche per il **valore catastale post-riforma** è necessario applicare un **moltiplicatore** perché la nuova rendita catastale è ancora distante rispetto al prezzo di mercato.
- b. **MA per lo scenario post-riforma** non è possibile utilizzare il moltiplicatore attuale (160) perché in questo modo la nuova base imponibile sarebbe più alta del prezzo di mercato.
- c. **COSI'** per determinare la **base imponibile post-riforma**, calcoliamo il moltiplicatore **che minimizza l'iniquità verticale** (58.4), quello cioè che è in grado di portare la **retta di regressione vicino a quella della perfetta equità** (coefficiente angolare = 1).

$$\text{Base imponibile Post riforma} = \text{Rendita catastale Post riforma} * 58,4$$

Risultati sulla pressione fiscale (1)

I risultati mostrano che la riforma determinerà un **incremento medio di 112 euro** per ogni abitazione non principale, che corrisponde al **16% del gettito complessivo**. Ovviamente, se il principio dell'invarianza di gettito non venisse perseguito, l'impatto della riforma sarebbe **molto più significativo**.

	Differenza tra pre e post-riforma
Up to 1,000 inhab.	-53
1,001-2,000 inhab.	-50
2,001-3,000 inhab.	17
3,001-5,000 inhab.	-82
5,001-10,000 inhab.	-5
10,001-20,000 inhab.	78
20,001-60,000 inhab.	185
60,001-100,000 inhab.	116
Over 100,000 inhab.	297
TOTALE	112

**Gettito Pre e Post riforma.
Simulazione sulle abitazioni non principali
Euro per abitazione**

Da un punto di vista territoriale, la riforma punirà i contribuenti delle **città maggiori**, a testimonianza di quanto il valore di mercato sia lontano da quello catastale. Al contrario nelle **città più piccole**, dove le basi imponibili pre e post riforma sono meno distanti, è probabile una **riduzione** del gettito.

Risultati sulla pressione fiscale (2)

Gettito Pre e post-riforma, abitazioni non principali

Quintile variazioni di gettito	Variazioni gettito pre-e post-riforma (Euro per abitazione)	% Variazioni gettito pre-e post-riforma
1° quintile	-338	-51.8
2° quintile	-153	-27.3
3° quintile	-11	-1.7
4° quintile	112	16.5
5° quintile	374	49.6
Mean variation	112	16.4

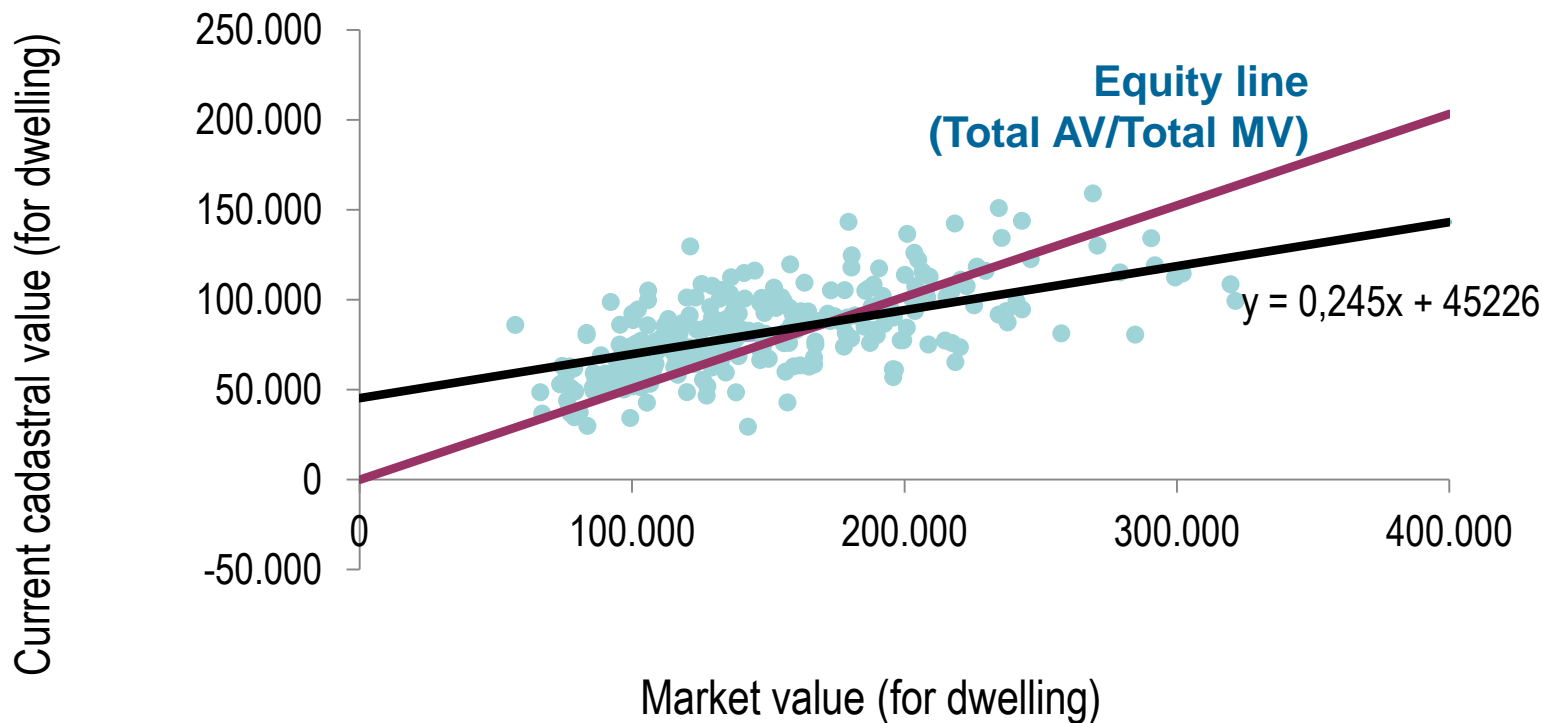
Il **40% dei comuni** toscani (nei primi due quintili), registrerà una **significativa riduzione** del gettito, rispettivamente del **52% e 27%**, che corrisponde ad una diminuzione di **338 e 153 Euro**.

Al contrario, un **ulteriore 40% dei comuni**, (quelli nel quarto e quinto quintile), saranno colpiti da un **aumento consistente** del gettito medio; in questo caso ogni abitazione non principale pagherà **fino a 374 euro in più** rispetto alla situazione attuale, con un incremento del **50% del gettito complessivo**.

Solo nel restante **20% dei comuni** il gettito resterà **sostanzialmente immutato**.

E a proposito dell'equità? (1)

Plot dei comuni toscani – base imponibile attuale

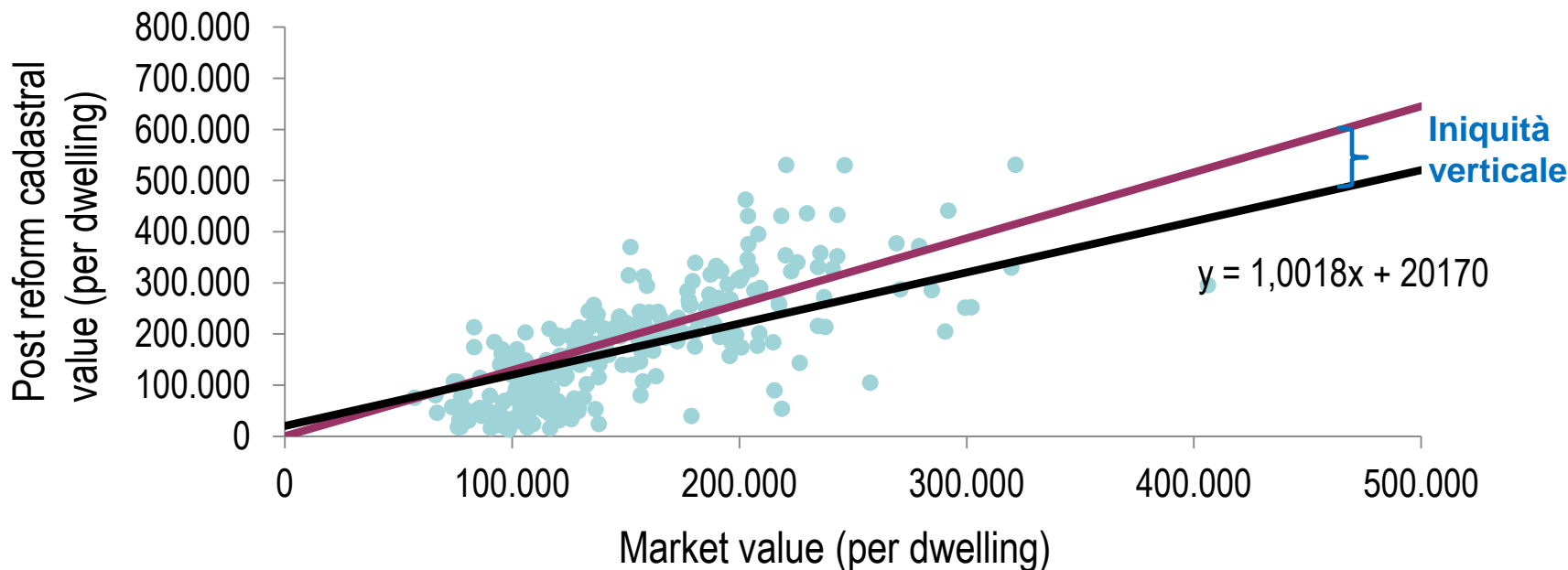


No equità orizzontale: 2 comuni con lo stesso prezzo non hanno anche lo stesso valore catastale.

No equità verticale: un comune con un valore di mercato medio che è due volte quello di un altro non ha un valore catastale doppio.

E a proposito dell'equità? (2)

Plot dei comuni toscani – base imponibile post-riforma



La prima fase della riforma potrà ridurre l'**iniquità verticale**, ma ovviamente rimarrà un problema di **equità orizzontale**. Infatti anche in questo caso 2 comuni con lo stesso prezzo hanno valori catastali diversi. Per questo motivo, **alcune aree continueranno a beneficiare** dal nuovo sistema di tassazione (quelle al di sotto della linea nera) mentre altre ne saranno **danneggiate** (quelle sopra la linea nera)

Conclusioni

Le stime sulla Toscana attraverso i dati catastali mostrano come **la revisione delle basi imponibili** rappresenti lo **strumento** principale per il raggiungimento di un **sistema più equo**, soprattutto in un contesto di forti cambiamenti dei prezzi (come durante la bolla speculativa). Inoltre:

- I **contribuenti che vivono nelle aree urbane** saranno interessati dagli **incrementi di gettito** più significativi, a ulteriore testimonianza del fatto che il valore reale delle abitazioni in queste aree sia molto lontano da quello catastale.
- Al contrario, i **proprietari dei piccoli comuni** godranno di una **riduzione dell'imposta** poichè in questi casi le basi imponibili pre e post riforma sono meno distanti. Da questa prospettiva, l'effetto della riforma per questa categoria di proprietari è **migliorativo** poiché alleggerisce il carico fiscale che grava sulle case in contesti di basso dinamismo immobiliare.
- Infine, per ridurre i tempi di attuazione della nuove regole, è possibile immaginare una **prima fase** della riforma che assuma l'uso della banca dati Omi e di un moltiplicatore che minimizzi l'inequità verticale. Sarà così possibile **diminuire una parte dell'inequità dell'attuale sistema di tassazione** ma per la realizzazione di un sistema impositivo equo occorrerà attendere la conclusione della riforma: infatti solo con un **censimento delle singole proprietà** sarà possibile considerarne le differenze.

Grazie!

Results on cadastral income

Pre- and post-reform cadastral income of non-principal dwellings in Tuscan municipalities by population group (absolute and percentage values in Euros)

Population group	Post-reform cadastral income (A)	Pre-reform cadastral income (B)	A/B ratio (C=A/B)
Up to 5,000 inhab.	332,964,374	63,699,172	5.2
5,000-20,000 inhab.	1,025,458,735	165,698,586	6.2
20,000-100,000 inhab.	1,492,726,443	209,149,184	7.1
Over 1,000,000 ab	965,952,253	123,021,771	7.9
TOTAL	3,817,101,805	561,568,713	6.8

For non-principal dwellings, the simulation shows that the **most consistent increases** in the ratio between current and future income concern the **main urban areas**, leading to the conclusion that the **current cadastral incomes are exceptionally distant from market values** precisely in the highly populated residential areas.

DA CAMBIARE

- Per valutare gli **effetti della nuova rendita sull'Imu** delle abitazioni **non principali** in Toscana, calcoliamo il gettito proveniente da questa tipologia di cespiti **all'aliquota standard dello 0,76%**;
- Successivamente, per **imporre l'invarianza di gettito a livello nazionale**, si determina il rapporto tra la rendita italiane pre e post riforma (pari a 5,84) e si utilizza questo coefficiente per **riproporzionare l'aliquota standard**.
- A livello italiano, la **rendita attuale** viene calcolata a partire dai dati pubblicati dall'agenzia delle entrate ("Gli immobili in Italia"), mentre la **rendita post riforma** viene stimata a partire dai **valori delle locazioni OMI** (media dei dati osservati per zona) e applicando a questi la superficie complessiva delle abitazioni non principali;
- Applicando la nuova aliquota standard (pari a 0,13%) ai dati comunali toscani relativi alla nuova rendita (al netto delle spese per manutenzione straordinaria, etc) si può determinare il **gettito Imu standard post riforma per i Comuni toscani**, nell'ipotesi di invarianza di gettito nazionale.



IRPET Istituto Regionale
Programmazione
Economica
della Toscana

EQUITÀ NELL'IMPOSIZIONE IMMOBILIARE ATTRAVERSO LA RIVALUTAZIONE DELLA RENDITA CATASTALE: IL CASO DELLA TOSCANA

Chiara Agnoletti, Chiara Bocci, Claudia Ferretti, Patrizia Lattarulo

IRPET - Istituto Regionale Programmazione Economica della Toscana

SIEV

Cagliari, 22 marzo 2018