

PNRR e riforma del Catasto

Claudia Ferretti*, Patrizia Lattarulo* e Letizia Ravagli*

Nell'esperienza di molti paesi europei l'imposta sul patrimonio immobiliare costituisce la principale fonte di entrata degli enti locali, le cui fondamenta economiche trovano piena giustificazione nel principio del beneficio dal momento in cui le politiche fiscali realizzate dall'ente locale che generano un incremento del valore degli immobili rappresentano anche un beneficio per il contribuente.

In Italia, il crescente interesse verso questo strumento fiscale è dovuto anche alla convinzione che, a parità di gettito complessivo, una equilibrata distribuzione dell'onere del prelievo potrebbe di per sé produrre un contesto più favorevole alle scelte di risparmio, investimento e imprenditorialità e in sostanza alla crescita economica, consentendo anche il raggiungimento di una maggiore equità sociale. Non di minore importanza è anche il fatto che il patrimonio sfugge con maggiore difficoltà del reddito ai controlli fiscali, con benefici anche in questo senso per i paesi che soffrono di un alto livello di evasione fiscale.

Negli ultimi anni, però, l'imposizione immobiliare è stata oggetto di numerosi ripensamenti sotto la spinta da un lato di obiettivi di risanamento delle finanze pubbliche, dall'altro delle competizioni elettorali. Ad esempio, proprio in Italia, interventi sulla fiscalità sul patrimonio immobiliare sono stati al centro delle politiche messe in atto da più governi anche di diverso orientamento. In pochi anni il prelievo sull'abitazione principale è stato prima tolto, poi reintrodotta e nuovamente eliminato. La legge di stabilità per il 2016 ha previsto l'abolizione dell'imposta sulla proprietà dell'abitazione principale, così oggi la casa di abitazione in Italia è libera da prelievi, sia ai fini IMU/TASI che ai fini dell'imposta sui redditi (IRPEF)¹. Tutti questi interventi hanno di fatto allontanato il prelievo dal principio del beneficio, avvicinandolo al criterio della capacità fiscale.

Nessun governo, al contrario, è intervenuto a rivedere i valori immobiliari che sono alla base dell'imposta. In Italia, come in altri Paesi dove la patrimoniale è stata introdotta in tempi relativamente recenti, non è previsto un sistema di periodica revisione dei valori catastali. Ed è anche per questo motivo che, nonostante venga da più parti richiesta e sia stata più volte annunciata, la revisione dei valori catastali è oggi sostanzialmente ferma agli anni '80.

Eppure, secondo alcune recenti stime del Ministero dell'Economia e Finanze (2018), il valore di mercato è pari in media a 3,7 volte quello della base imponibile ai fini ICI, ma è pari a 3,3 per i percentili di reddito più bassi e 3,8 per quelli più alti, quindi la distanza dal valore di mercato è notevole e tende ad essere maggiore al crescere del valore dell'immobile.

Non solo, dal punto di vista territoriale, il divario esistente tra i valori di mercato e i valori imponibili IMU/TASI non è uniforme, ma si differenzia rispetto all'epoca di costruzione e dunque è maggiore nei comuni ad alta intensità turistica, mentre è minore nelle periferie urbane a causa dell'aumento di abitazioni di nuova costruzione alle quali sono state attribuite rendite catastali spesso superiori a quelle degli immobili in centro, sebbene il valore di mercato di questi ultimi sia superiore (Tab. 1).

Naturalmente una base imponibile che non rispecchia i valori di mercato allontana il prelievo dalla sua *ratio* fiscale rappresentata dal principio del beneficio. Infatti, poiché di fatto non esiste un legame tra la rendita catastale e il valore dell'immobile, l'attuale sistema impositivo sul patrimonio abitativo non riesce a cogliere le eventuali variazioni di valore correlati ad interventi da parte dei Comuni. Ma una vera riforma del catasto, oltre

alla possibilità di aprire la strada ad una riforma della fiscalità comunale, avrebbe anche altri vantaggi. In primo luogo consentirebbe una maggiore equità del carico fiscale: tra l'altro, sulla base delle simulazioni contenute in questo lavoro, sono le abitazioni a minor valore ad essere più gravate dall'imposta rispetto a quelle più costose. Inoltre, per tutti i contribuenti ci sarebbe un beneficio determinato dalla semplificazione normativa per il calcolo dell'imposta e per la misurazione del valore del bene.

Tabella 1
RAPPORTO TRA VALORE DI MERCATO E VALORE CATASTALE IN ALCUNE LOCALITÀ ITALIANE. 2018

		Rapporto tra valore di mercato e valore catastale
In città	Torino	1,4
	Milano	1,7
	Firenze	2,2
	Roma	1,6
	Napoli	2,2
In periferia	Gallarate (VA)	1,2
	Tivoli (RM)	0,8
	Sesto Fiorentino (FI)	0,9
Per vacanze	Cortina d'Ampezzo (BL)	9,2
	Campo nell'Elba (LI)	2,3
	San Gimignano (SI)	2,0
	Capri (NA)	7,3
	Santa Teresa di Gallura (OT)	1,5

Fonte: elaborazione su dati Omi e Agenzia del Territorio

Le novità proposte dalla legge delega 23/2014 recante la cosiddetta «Delega fiscale», riguardano molti aspetti. In primo luogo la norma prevede che la consistenza di un immobile sia misurata in mq di superficie e non più in vani catastali. In secondo luogo, si prevede che il valore patrimoniale di un immobile sia determinato a partire dai prezzi di mercato al mq, e ottenuto moltiplicando gli stessi prezzi per la superficie dell'immobile, una volta detratti alcuni importi riferiti alle spese sostenute per la manutenzione straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. È vero infatti che il valore commerciale dell'immobile è fortemente determinato anche dalla spesa per la manutenzione di cui il proprietario si è fatto carico.

Sulla base delle indicazioni riportate dalla norma, anche il confronto tra lo scenario attuale e quello "rivalutato", così come quello tra il valore catastale e di mercato, mette in evidenza alcune differenze territoriali². In questo caso la rendita attuale si ottiene distribuendo per comune, sulla base del numero di abitazioni censite, il valore della rendita provinciale pubblicato da OMI, mentre la rendita futura, così come previsto dalla legge delega, viene individuato dal prezzo di locazione medio (tra massimo e minimo) al mq di OMI³.

Proponiamo un confronto tra la rendita catastale attuale e quella a seguito di rivalutazione per alcune città italiane e per diverse tipologie di abitazione assumendo come base una abitazione tipo (categoria catastale A2). Per simulare in modo più efficace le diverse tipologie di abitazione, confrontiamo città con diversi profili economici (Tab. 2).

² Per approfondimenti sul metodo di stima utilizzato, si veda Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2020). "The Revaluation of Base Values in Property Tax: Simulations for Tuscany", *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science* 2/2020, pp. 227-248, doi: 10.14650/97087

³ La rendita così ottenuta è stata decurtata delle spese per manutenzione straordinaria, assicurazione, costi di amministrazione e adeguamenti tecnici che mediamente oscillano tra il 47 e il 52%; ai fini dell'esercizio proposto tali costi sono stati ipotizzati pari al 52%.

¹ La normativa sulla tassazione personale sul reddito prevede, infatti, una deduzione del valore della casa di abitazione dal reddito complessivo.

Tabella 2
CONFRONTO TRA RENDITA ATTUALE E RIVALUTATA

	Rendita attuale	Rendita rivalutata	Rapporto
Abitazione principale in città (5 vani, 90 mq)			
Torino	1.134	4.594	4
Milano	1.085	5.244	5
Firenze	744	5.413	7
Roma	1.188	6.968	6
Napoli	701	3.223	5
Abitazione principale in periferia (5 vani, 90 mq)			
Alessandria (AL)	508	1.593	3
Gallarate (VA)	523	2.764	5
Tivoli (RM)	813	1.656	2
Ercolano (NA)	324	2.328	7
Sesto Fiorentino (FI)	555	4.982	9

Fonte: elaborazioni su dati Omi e Agenzia del Territorio

L'applicazione dei nuovi criteri per la determinazione della rendita comporta un aumento significativo e generalizzato della base imponibile delle imposte immobiliari, a testimonianza della distanza tra le tariffe d'estimo e i valori di mercato. Nelle grandi città il rapporto tra le due rendite varia in un intervallo compreso tra 4 e 7, mentre in periferia c'è una maggiore eterogeneità che riflette una più ampia differenziazione delle caratteristiche degli immobili.

È evidente che la riforma è rivolta soprattutto a ristabilire principi di equità fiscale e dal punto di vista della sostenibilità non potrà determinare un aumento del carico fiscale proporzionale alla rivalutazione delle rendite. Al fine di non incidere sulla pressione fiscale, la revisione dovrà necessariamente avvenire ad invarianza di gettito. Sotto questa condizione, quindi, la riforma genererà una riduzione delle aliquote attualmente vigenti, rivolta a garantire un gettito complessivamente costante. Tuttavia se da un lato le entrate provenienti dalla tassazione immobiliare non dovranno subire aumenti, dall'altro la revisione della rendita catastale comporterà certamente una diversa distribuzione del carico fiscale sui singoli proprietari in misura proporzionale rispetto ai coefficienti di rivalutazione.

Naturalmente l'invarianza di gettito potrebbe trovare una declinazione sia a livello nazionale che locale. Le due ipotesi, infatti, generano implicazioni diverse e l'invarianza di gettito declinata a livello locale potrebbe compromettere uno degli obiettivi della riforma. Infatti, nel caso fosse perseguita questa ipotesi, la nuova base imponibile permetterebbe senza dubbio di ristabilire una maggiore equità tra i contribuenti di uno stesso comune, ma contemporaneamente non consentirebbe la risoluzione delle disuguaglianze tra i territori. Al contrario, se l'invarianza di gettito venisse declinata a livello nazionale, si ridurrebbero le distanze tra le diverse aree del paese ma ogni contribuente riscontrerebbe una variazione del gettito, positiva o negativa, rispetto alla situazione attuale. Con quali implicazioni?

A questo proposito, si propone una simulazione degli effetti che la riforma del catasto determinerebbe sul gettito Imu ad aliquota standard dello 0,76% per le abitazioni diverse dalla principale nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale. In continuità con quanto indicato nel paragrafo precedente in merito al calcolo della rendita attuale e futura e tenendo conto solo delle abitazioni non principali, la base imponibile attuale comunale si ottiene rivalutando la rendita del 160% e moltiplicando tale valore al numero di vani totali, mentre per la base imponibile futura si moltiplica la rendita futura alla superficie delle abitazioni, sottraendo poi, da tale valore, la quota del 52% inerente le spese per la manutenzio-

	Rendita attuale	Rendita rivalutata	Rapporto
Casa in affitto a studenti (3 vani, 50 mq)			
Padova	612	1.987	3
Bologna	712	2.818	4
Pisa	487	2.522	5
Bari	502	1.839	4
Casa vacanze (4 vani, 70 mq)			
Cortina d'Ampezzo (BL)	1.229	9.374	8
Campo nell'Elba (LI)	820	5.924	7
San Vincenzo (LI)	624	4,82	8
San Gimignano (SI)	444	3.669	8
Capri (NA)	1.273	7.983	6
Santa Teresa di Gallura (OT)	492	4.435	9

ne straordinaria, l'assicurazione e i costi di amministrazione. La condizione di invarianza di gettito nazionale viene imposta applicando al gettito futuro una nuova aliquota ottenuta riproponendo quella attuale standard (0,76%) sulla base del rapporto tra gettito attuale e futuro. In tal modo, il valore dell'imposta futura si mantiene complessivamente costante anche dopo la rivalutazione della base imponibile.

In termini di gettito complessivo le nuove regole determinano una diversa distribuzione del carico fiscale (Tab. 3). Guardando infatti agli impatti per classe di ampiezza demografica, è possibile mettere in evidenza come solo negli enti piccoli e medio piccoli l'imposta pagata su ciascuna abitazione non principale sarà inferiore al passato.

In questo caso le proprietà maggiormente avvantaggiate dalla rivalutazione della base imponibile saranno quelle collocate in Comuni fino a 3.000 abitanti per le quali il risparmio sarà più o meno pari a 100 euro (fino a 150 euro negli enti piccolissimi). Al contrario nei grandi centri urbani il gettito versato sarà superiore a quello attuale, in misura crescente rispetto alla grandezza del Comune, a ulteriore riprova di come in queste aree il valore delle abitazioni sia molto lontano da quello catastale.

Tabella 3
IMU STANDARD PER LE ABITAZIONI NON PRINCIPALI NELL'IPOTESI DI INVARIANZA DI GETTITO A LIVELLO NAZIONALE

Valori per abitazione non principale in euro

	IMU standard attuale. Valori medi (A)	Imu standard futura. Valori medi (B)	Differenza (C = A-B)
Fino a 1.000 abitanti	546	400	-146
Da 1.001 a 2.000 ab.	539	440	-99
Da 2.001 a 3.000 ab.	553	447	-107
Da 3.001 a 5.000 ab.	560	489	-71
Da 5.001 a 10.000 ab.	580	557	-23
Da 10.001 a 20.000 ab.	619	586	-33
Da 20.001 a 60.000 ab.	624	611	-13
Da 60.001 a 100.000 ab.	589	646	57
Oltre 100.000 ab.	790	974	184
ITALIA	626	626	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio

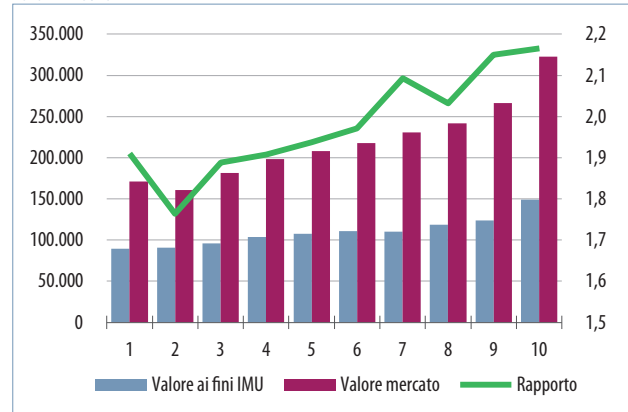
Se poi si considera che, in genere, nei centri più piccoli si collocano le abitazioni a più basso valore e viceversa, la riforma sembra avere effetti redistributivi positivi e significativi poiché i contribuenti con immobili di elevato valore pagheranno una imposta superiore rispetto al passato, mentre a quelli che possiedono abitazioni di minor valore corrisponderà

una imposta più bassa. Diversa è invece la situazione se la si esamina dal punto di vista dell'ente. In questo caso, infatti, la riforma garantirà gettiti superiori proprio agli enti con basi imponibili più alte, mentre negli altri comuni il gettito Imu potrebbe essere inferiore a quello riscosso fino ad oggi.

A conferma di come la mancata scelta di riformare il catasto possa avere rilevanti effetti distributivi, si prendono in considerazione i dati dell'indagine EUSILC dell'ISTAT, che richiede alle famiglie di dichiarare il fitto figurativo della casa di abitazione in cui risiedono, cioè quanto secondo loro dovrebbero pagare di affitto se vivessero in locazione anziché in proprietà. A partire dal fitto figurativo dichiarato dalle famiglie è possibile stimare il valore di mercato della casa di abitazione⁴ e confrontarlo con il valore dell'abitazione ai fini Imu. La figura 4 mostra il valore di mercato delle abitazioni, quello ai fini della patrimoniale Imu e il relativo rapporto. Il valore di mercato risulta circa il doppio del valore ai fini Imu, e pertanto utilizzare l'una o l'altra base imponibile non è indifferente dal punto di vista distributivo. Come mostra il grafico, infatti, il rapporto tra valore di mercato e valore ai fini Imu è crescente per decili di reddito familiare.

⁴ La stima è effettuata ricorrendo all'indagine sui bilanci delle famiglie italiane della Banca d'Italia che, diversamente da EUSILC, rileva sia il valore di mercato che gli affitti percepiti per gli immobili posseduti dai componenti dei nuclei familiari. Il rapporto tra il valore di mercato e gli affitti effettivi percepiti, pari mediamente a 0.03 nell'indagine della Banca d'Italia, si applica agli affitti figurativi sull'abitazione principale dichiarati in EUSILC per ottenere una stima del valore di mercato.

Figura 4
VALORE DI MERCATO E VALORE AI FINI IMU DELLA CASA DI ABITAZIONE E RAPPORTO PER DECILI DI REDDITO DISPONIBILE FAMILIARE EQUIVALENTE
 Valori in euro



Fonte: nostre elaborazioni su EUSILC 2013

*IRPET