



AISRe



XXXIV
Conferenza
Scientifica
Associazione
Italiana di
Scienze
Regionali

Crescita
economica e
reti regionali:
nuove industrie
e sostenibilità

Palermo, 2-3 Settembre 2013

The poster features a collage of images on the right side, including a snow-capped mountain, a classical painting, a night view of a building, a map, a colorful market scene, a coastal town, a palm tree, a church, and a beach.

VALORI CATASTALI, PREZZI DI MERCATO E FISCALITÀ LOCALE

Un'applicazione alla Toscana

Sabrina Iommi, Donatella Marinari

Il lungo dibattito sull'imposizione sulla proprietà immobiliare

La tassazione della proprietà immobiliare ha avuto in Italia un livello di discussione insolitamente elevato rispetto a quanto accade in contesti paragonabili. Il prelievo, inoltre, è stato introdotto e rivisto significativamente sulla spinta di importanti crisi del bilancio pubblico, più che in seguito ad un disegno razionale, ed è stato più volte utilizzato a fini propagandistici. (1993 introduzione ICI, 2008-2011 esenzione casa di residenza, 2012 introduzione anticipata dell'IMU, 2013 sospensione del pagamento dell'IMU).

Le indicazioni derivanti dalla letteratura appaiono invece chiare:

- **PROPERTY TAX e AUTONOMIA LOCALE:** la letteratura sul federalismo fiscale insegna che l'autonomia decisionale è sempre associata a quella fiscale. Ne segue che il **principio del beneficio** è il cardine della fiscalità locale (ognuno contribuisce al finanziamento della collettività locale in proporzione al beneficio che ne ricava): la tassazione sulla proprietà immobiliare e sulla residenza sono giustificate dal fatto che la spesa pubblica locale va a vantaggio della prima e della seconda. L'imposizione sulla proprietà immobiliare ha inoltre altri e ben noti vantaggi: base imponibile ampia, ben distribuita, immobile, visibile (unico neo la spinta all'eccesso di urbanizzazione).
- **PROPERTY TAX e CRESCITA:** in seguito alla grave crisi recessiva che ha interessato molti paesi sviluppati, si sono moltiplicati i suggerimenti verso un alleggerimento del prelievo fiscale e la revisione delle strutture impositive in senso *growth-friendly*, ovvero riducendo il carico fiscale sulle imprese e sul fattore lavoro e, contestualmente, aumentando la tassazione sul consumo e sul patrimonio immobiliare.
- **PROPERTY TAX e EQUITÀ:** sebbene il criterio della capacità fiscale e l'obiettivo dell'equità distributiva siano in genere da associare alla fiscalità generale del governo centrale, anche l'applicazione del principio del beneficio consente potenzialmente la progressività dell'imposizione. Quest'ultimo effetto dipende però da come sono calcolati i valori degli immobili (mercato, catasto, frequenza aggiornamento), da come è disegnata l'aliquota (esenzioni, soglie) nonché dalla consistenza della base imponibile.

La rilevazione sistematica dei valori immobiliari in Italia

Nonostante l'elevata diffusione della proprietà della casa, l'incidenza del valore di quest'ultima sul patrimonio familiare e gli elevati livelli di evasione fiscale, nonché l'effetto inflazionistico ovunque connesso ai valori immobiliari, l'Italia (insieme ad altri paesi europei) fino a poco tempo fa non aveva un sistema ufficiale ed esaustivo di rilevazione delle quotazioni immobiliari, da cui poter calcolare un indice sintetico dei prezzi delle abitazioni sul modello **dell'indice Case-Shiller statunitense**.

La **BCE**, ad esempio elabora e pubblica un **indicatore semestrale dei prezzi degli immobili residenziali** dell'area dell'euro basato su dati nazionali non armonizzati, basati su una serie molto eterogenea di fonti, che fanno riferimento agli istituti nazionali di statistica, alle agenzie immobiliari, alle banche erogatrici di mutui immobiliari, alle organizzazioni notarili.

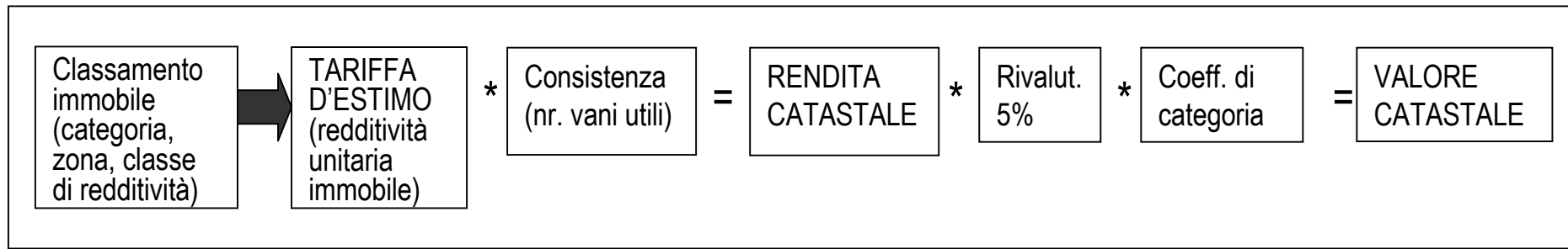
Fino al 2001 la raccolta dell'informazione sulle quotazioni immobiliari era svolta quasi esclusivamente dai privati: **Nomisma, Il Consulente Immobiliare-II Sole 24Ore, Scenari Immobiliari, Censis, Cresme, la Federazione degli Agenti Immobiliari, Gabetti, UBS, Tecnocasa, Borse Immobiliari**. Possono essere considerate parziali eccezioni le rilevazioni condotte sui **consumi delle famiglie** da parte di **Istat e Banca d'Italia**. Data la numerosità dei soggetti coinvolti, copertura territoriale, tipologia immobiliare considerata, orizzonte temporale dei dati e frequenza della loro raccolta variavano significativamente.

Il 2001 è l'anno dell'istituzione **dell'Agenzia del Territorio** (Ministero Economia e Finanze) con il compito di costruzione **dell'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI)**. Le rilevazioni OMI, raccolte per l'intero territorio nazionale, consentono ormai di colmare i vuoti informativi del catasto.

Le cause dello scarto tra catasto e mercato

La **differenza** tra valore catastale e prezzo di mercato **deriva da uno o più passaggi del processo di calcolo del valore catastale**: classamento dell'immobile, attribuzione di un livello di redditività, misura della consistenza.

Procedimento di calcolo del valore catastale



Dato il procedimento di stima utilizzato, i passaggi potenzialmente fonte di errore sono:

- Invecchiamento della **categoria catastale** di appartenenza (es. ultrapopolari) (fenomeni di rigenerazione urbana, *gentrification*, espansione territoriale dell'urbanizzato)
- Invecchiamento della **zonizzazione territoriale** (espansione territoriale dell'urbanizzato)
- Calcolo della **dimensione** degli immobili in vani invece che in mq (diminuzione progressiva della dimensione media del vano)
- Utilizzo di **tariffe di redditività** degli immobili non aggiornate (le attuali sono riferite al biennio 1988-89, esse risultano particolarmente lontane dai valori reali nelle aree in cui i prezzi sono stati più dinamici)

QUINDI, ETÀ DELL'ACCATASTAMENTO E DINAMICA DELLA DOMANDA NELL'AREA

Gli effetti dello scarto tra valori catastali e prezzi di mercato

Il **difetto maggiore del gap** esistente tra valori catastali e prezzi di mercato sta nella sua **variabilità per territorio e per tipologia abitativa**.

Essa **viola l'equità orizzontale e verticale**, rende **più opaca la politica fiscale locale**, dà luogo a **forme di sussidio fra proprietari** con diverso grado di ricchezza, **fra territori** a diversa anzianità di urbanizzazione e **fra generazioni** che accedono alla proprietà dell'abitazione in tempi diversi. **Il risultato è regressivo**.

La **revisione degli estimi**, per semplicità effettuata tramite l'applicazione di moltiplicatori omogenei (che impongono cioè lo stesso aumento ai valori di partenza) o di **coefficienti per categoria** di immobile esasperano il problema (1997 rivalutazione del 5% delle rendite; 2011 revisione dei coefficienti di categoria).

Evoluzione dei coefficienti di categoria per il calcolo del valore catastale

CATEGORIA CATASTALE	DESCRIZIONE	COEFFICIENTE AI FINI ICI	COEFFICIENTE AI FINI IMU	VARIAZIONE %
A (escluso A10)	Abitazioni	100	160	60
A 10	Uffici	50	80	60
B	Convitti, uffici pub., scuole	140	140	0
C (esclusi C1, C3, C4)	Magazzini, box	100	160	60
C1	Negozi	34	55	62
C3 e C4	Laboratori, aree sportive	100	140	40
D (escluso D5)	Opifici	50	60	20
D5	Banche, assicurazioni	50	80	60

Quali possibili soluzioni?

Il problema dell'incongruenza tra il catasto e i valori di mercato può essere ridotto adottando due diverse soluzioni:

1. **aggiornamento del catasto**, non solo per la parte relativa alle tariffe di redditività, ma anche per quella riguardante il classamento degli immobili e la misura della loro dimensione. La riforma è stata invocata a più riprese almeno dal 1996 e si stima che richieda circa 5 anni per essere portata a termine. Anche se fosse realizzata, continuerebbe a porsi il problema del periodico aggiornamento dell'archivio.
2. **introduzione di un diverso metodo di stima** dei valori immobiliari, più facilmente aggiornabile. Uno dei più citati è quello utilizzato dall'Agenzia del Territorio per la costruzione dell'archivio **OMI**. Del resto uno dei metodi più frequentemente utilizzati anche in altri contesti per stimare i valori immobiliari è quello di raccogliere dati sulle unità compravendute in un certo periodo, analizzarli al fine di individuare le principali determinanti di prezzo (modelli edonici) e stimare di conseguenza le unità che non sono state oggetto di transazione (metodi *mass-appraisal*)

Dal catasto al mercato: un metodo di stima relativamente semplice

Per la Toscana si è elaborato un metodo di passaggio dai valori catastali ai prezzi di mercato per gli immobili residenziali (*stimati per categorie al pari di negozi e uffici*)

IL METODO

- ✓ **Match tra fogli catastali e Zone OMI** (omogenee per caratteristiche e livello di prezzo e derivanti da aggregazioni di fogli) e selezione di quelle contenenti almeno 1 immobile residenziale;
- ✓ **Accorpamento delle categorie catastali** di immobili residenziali (economiche, popolari e ultrapolari accorpate in economiche; ville e villini, accorpati) e scarto di alcune poco presenti (signorili, rurali, tipiche, castelli; 1% del totale) per ricondurle a quelle OMI con informazioni di P;
- ✓ **Passaggio da vano a mq** per la determinazione della dimensione, utilizzando le unità che dispongono di entrambe le informazioni (36% del totale, si tratta ovviamente delle più recenti)
- ✓ **Attribuzione del P pari alla media dei P massimi** (perché c'è una tendenza alla sottostima rispetto ad altre fonti). In caso di P mancante (nr. transazioni insufficiente) si attribuisce il minimo della stessa categoria a livello comunale (se la categoria non è presente nel comune si passa alla categoria vicina)

Si ottiene un valore al mq per categoria e zona, è dunque possibile attribuire un prezzo di mercato a ciascun immobile accatastato

1° RISULTATO

Si tratta di una **procedura relativamente semplice** (ovviamente migliorabile) che dà un risultato soddisfacente e consente di avere anche per il futuro valori delle abitazioni più affidabili nella prospettiva di una tassazione della proprietà immobiliare strutturale (condizione per il federalismo fiscale).

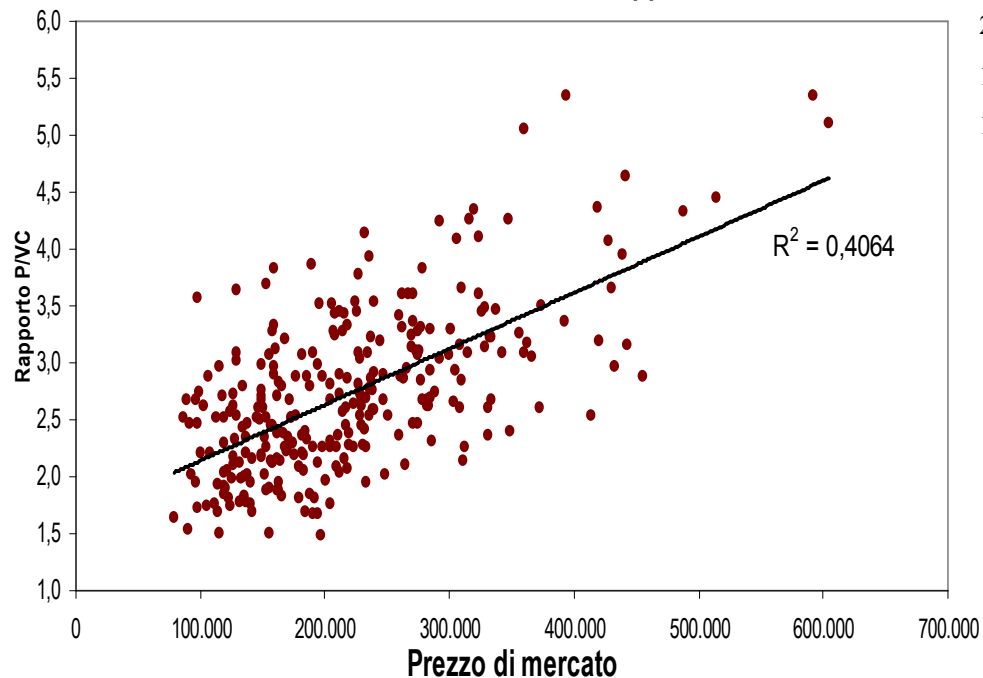
Il confronto dei valori conferma gli effetti regressivi

2° RISULTATO

Secondo molti esperti (Agenzia del Territorio, Banca d'Italia) la discrepanza dei valori tra catasto e mercato genera importanti fenomeni di iniquità. In media il valore di mercato è 2,25 quello catastale, ma la distanza cresce al crescere del valore degli immobili (di solito di più antico accatastamento), favorendo i contribuenti più ricchi.

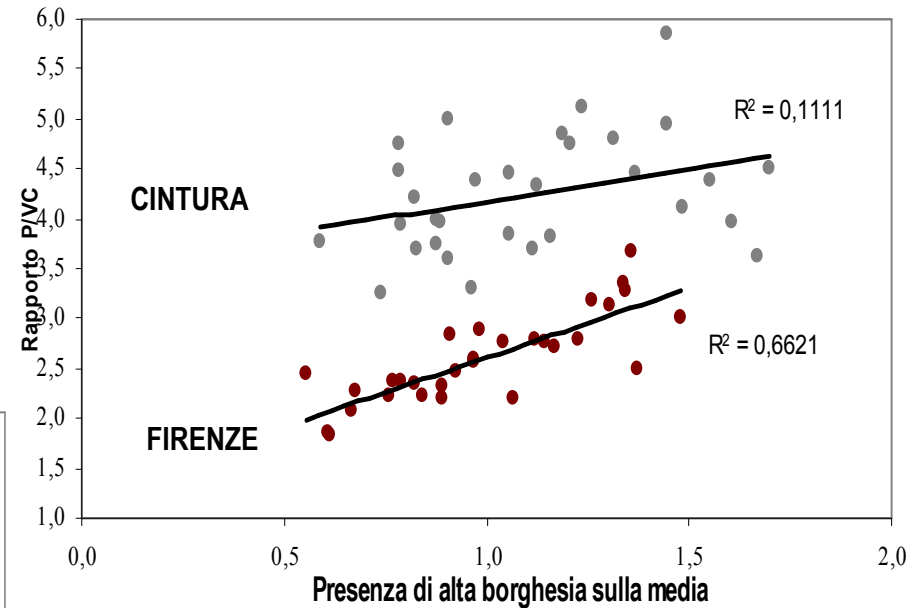
Comuni Toscani.

Relazione tra valore di mercato e rapporto PVC



Zone OMI dell'area fiorentina.

Relazione tra quota alta borghesia e rapporto PVC



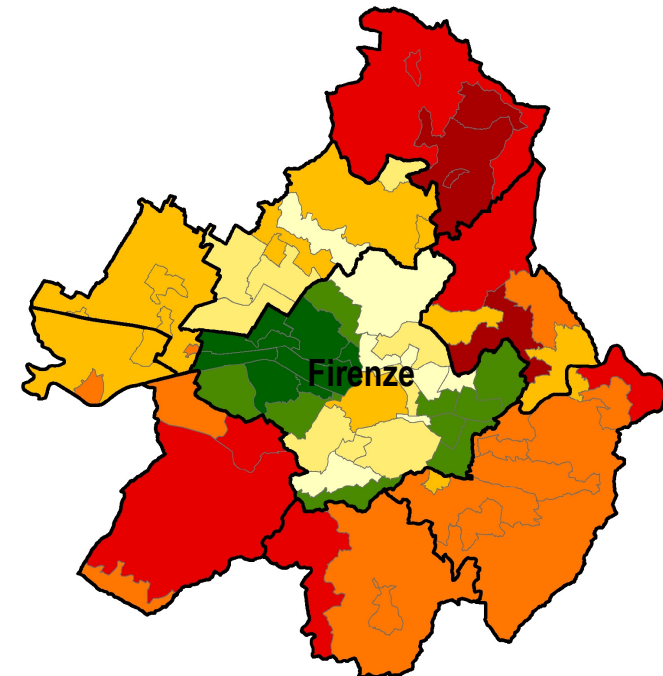
Altri effetti indesiderabili: sussidio tra territori

3° RISULTATO

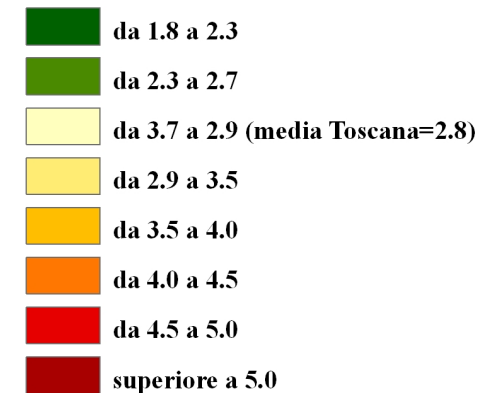
Quando viene fissato un obiettivo di gettito da raggiungere (come è accaduto nel 2012 con la quota da devolvere allo Stato, ma come accade nella prassi all'interno di ogni singolo comune) la diversa distribuzione territoriale dello scarto mercato/catasto provoca un sussidio da parte delle aree che beneficiano meno delle spesa pubblica locale nei confronti di quelle che ne beneficiano in misura maggiore.

Toscana. Redistribuzione territoriale gettito da 2° case trasferito allo Stato

TERRITORIO	RAPPORTO PREZZI VALORI CATASTALI	GETTITO TRASFERITO ALLO STATO 2012 (mil. euro)	VARIAZIONE % CON PREZZI DI MERCATO
Città capoluogo	2,7	98,5	-5
di cui Firenze	2,6	33,1	-4
Cinture urbane dei capoluoghi	3,2	40,1	+12
di cui cintura fiorentina	4,2	9,7	+47
Aree residenziali suburbane	2,6	43,4	-8
Aree turistiche di mare	3,1	36,3	+9
Aree turistiche di montagna	3,6	1,4	+26
Aree collinari di pregio	3,1	15,8	+8
Aree marginali	2,4	11,0	-17
TOSCANA	2,9	246,6	0,0



Rapporto tra valore di mercato e valore catastale



Adeguamento dei valori e riflessi sulla politica fiscale locale

Poiché il gettito IMU è il risultato della combinazione tra valore della base imponibile e aliquota, modificare la prima offre margini di manovra anche sulla seconda, in particolare per quanto riguarda il trattamento dell'abitazione di residenza, che risponde al ruolo di bene primario.

Una simulazione fatta per la Toscana con le condizioni dettate dalla normativa vigente al 2012 (metà del gettito da 2° case ad aliquota standard di competenza dello Stato) e sotto l'ipotesi di voler mantenere invariato l'ammontare complessivo del gettito regionale (obiettivo declinabile a scala comunale), consente ad esempio di spostare il prelievo dalla case di residenza alle seconde abitazioni.

La maggior precisione del valore della base imponibile consente di calibrare meglio le scelte di *policy*.

Toscana. Simulazione redistribuzione gettito IMU 2012 con prezzi di mercato

	SIMULAZIONE		DIFFERENZA CON REALE 2012	
	1° CASA	2° CASA	1° CASA	2° CASA
Gettito di competenza comunale (mil.)	254,9	383,2	-58,7	+58,7
Gettito di competenza statale (mil.)		246,6		0
Media Prelievo per abitazione	202	810	-47	+76
Min Prelievo per abitazione	0	212	0	49
Max Prelievo per abitazione	722	2.877	-96	+745

RICAPITOLANDO:

- ✓ Il prelievo sulla proprietà immobiliare risponde ad obiettivi di costruzione di **decentramento del potere** (federalismo fiscale), di orientamento del prelievo fiscale in senso **favorevole alla crescita**, di **perseguimento dell'equità** (equità orizzontale e verticale, criterio della controprestazione), di **responsabilizzazione degli amministratori locali** (scelte di *policy* più trasparenti).
- ✓ Il raggiungimento dei tali obiettivi richiede **il periodico aggiornamento** del valore della **base imponibile**.
- ✓ La tradizionale procedura di aggiornamento del catasto richiede tempi amministrativi e politici molto lunghi, mentre l'istituzione **dell'Agenzia del Territorio** e della banca dati **OMI**, a condizione che ne venga riconosciuto il valore ufficiale, potrebbero consentire **aggiornamenti periodici più agevoli**, superando così tutte le distorsioni connesse allo scarto disomogeneo tra “realità amministrativa” e “realità economica” fin qui analizzate.



AISRe



XXXIV
Conferenza
Scientifica
Associazione
Italiana di
Scienze
Regionali

Crescita
economica e
reti regionali:
nuove industrie
e sostenibilità

Palermo, 2-3 Settembre 2013

VALORI CATASTALI, PREZZI DI MERCATO E FISCALITÀ LOCALE

Un'applicazione alla Toscana

Per informazioni:

sabrina.iommi@irpet.it, donatella.marinari@irpet.it