

L'ICI: UNA VALUTAZIONE A UN DECENNIO DALLA SUA INTRODUZIONE

Simone Pellegrino
Dipartimento di scienze economiche e finanziarie "G. Prato"
Università di Torino

Abstract

Il lavoro analizza l'Imposta Comunale sugli Immobili dalla sua introduzione ad oggi. Dopo la descrizione degli aspetti istituzionali dell'imposta e l'individuazione delle sue principali problematiche, il lavoro esamina la struttura e la composizione territoriale della base imponibile e del gettito e propone alcune statistiche che individuano come i Comuni hanno modulato aliquote e detrazioni nel corso del tempo.

JEL Classification numbers: H71

Key words: Tassazione degli immobili, ICI, rendite catastali

E-mail Address: spellegrino@gmail.com

Tel. +39 0243441028

L'ICI: una valutazione a un decennio dalla sua introduzione¹

di Simone Pellegrino²

1. Introduzione

L'Imposta Comunale sugli Immobili, disciplinata dal D. Lgs. 30 dicembre 1992 n. 504, è in vigore dal 1993: essa rappresenta la principale entrata dei Comuni e consente loro di ottenere notevoli e stabili risorse finanziarie a causa della rigidità della base imponibile e dell'elevato numero di soggetti passivi.

L'imposta è classificabile come patrimoniale e si riferisce ad ogni singolo immobile: il nostro ordinamento, infatti, non prevede la tassazione sul coacervo del patrimonio immobiliare. Essa non è propriamente reale, poiché è sì modulata rispetto all'unità censita, ma la stessa legge istitutiva dell'imposta prevede la possibilità di favorire le abitazioni adibite ad abitazione principale e altre tipologie di immobili con riferimento esplicito alle condizioni socio-economiche dei soggetti passivi³.

Anche se la struttura dell'imposta è stabilita dallo Stato, ai Comuni è concessa la facoltà di variare gli elementi caratterizzanti il tributo al fine di permettere loro il conseguimento delle proprie politiche di bilancio e dare pieno avvio al processo di decentramento fiscale. Infine, nel corso degli anni, notevoli cambiamenti sono avvenuti in relazione alla potestà impositiva e di accertamento.

In un contesto storico caratterizzato dalla volontà di aumentare l'autonomia finanziaria degli Enti locali, lo studio della principale imposta a livello comunale

¹ Si ringrazia l'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani (ANCI) per aver fornito i dati.

² Professore a contratto del Corso di Sistema fiscale italiano presso l'Università degli Studi di Torino e collaboratore presso ref. – Ricerche e Consulenze per l'Economia e la Finanza.

³ Il terzo comma dell'articolo 8 del D. Lgs. n. 504 del 1992 (Riduzioni e detrazioni dell'imposta) recita: "...La predetta facoltà può essere esercitata anche limitatamente alle categorie di soggetti in situazioni di particolare disagio economico-sociale, individuate con deliberazione del competente organo comunale". Simili agevolazioni sono previste per i terreni agricoli posseduti da coltivatori diretti o da imprenditori agricoli che esplicano la loro attività a titolo principale: l'esenzione e le agevolazioni fanno riferimento a scaglioni di reddito.

può, quindi, dare indicazioni precise su come si stiano muovendo i Comuni.

Il decentramento fiscale, infatti, richiede, da un lato, responsabilità nella gestione del bilancio in coerenza con il Patto di stabilità interno e, dall'altro, maggiore attenzione alle conseguenze che l'autonomia tributaria comporta sul benessere sociale a livello locale.

Nell'ultimo decennio, però, i Comuni hanno visto aumentare i compiti e diminuire le risorse trasferite dallo Stato, mentre le ultime Leggi finanziarie hanno posto alcuni limiti alla loro libertà impositiva: per aumentare le entrate i Comuni hanno fatto leva sia sull'ICI, sia, recentemente, sull'addizionale all'IRPEF.

Poiché l'Imposta Comunale sugli Immobili è necessariamente caratterizzata dalla stabilità della base imponibile, almeno considerando gli immobili già esistenti e censiti, i Comuni possono incrementare il loro gettito solo limitando l'evasione, attribuendo prontamente la rendita ai nuovi immobili costruiti o variando il valore di quelli modificati e influenzando sulle aliquote e sulla detrazione per l'abitazione principale. Queste ultime, però, devono essere utilizzate anche come strumento diretto a modulare il carico d'imposta in relazione alla destinazione dell'immobile⁴.

Non gioca indubbiamente a favore dei Comuni l'arretratezza del Catasto e la sua inefficacia a rappresentare in modo veritiero i valori patrimoniali degli immobili: ciò comporta una riduzione della base imponibile potenziale e determina un debito d'imposta che spesso non è coerente con il valore di mercato dell'immobile a cui si riferisce e soprattutto con la dinamica che tale valore ha subito nel corso degli anni.

Il sistema tributario italiano ha sempre guardato con favore alla tassazione degli immobili: la ragione va ricercata nel carattere meritorio che la politica sociale ha voluto attribuire all'obiettivo della proprietà dell'abitazione.

Pertanto, le proposte di revisione del Catasto, nonostante se ne parli insistentemente da anni, non hanno ancora trovato un appoggio politico sufficiente a renderla realizzabile in tempi brevi.

Poiché circa due famiglie su tre vivono nella casa di proprietà, l'imposizione sulla casa gioca un ruolo rilevante per la determinazione del consenso politico.

⁴ A partire dal 1997 l'imposta sull'immobile adibito ad abitazione principale può essere ridotta fino al 50 per cento o, alternativamente, l'ammontare della detrazione sull'abitazione principale, compatibilmente con le possibilità di bilancio, può essere significativamente aumentata.

2. Aspetti istituzionali dell'imposta

Nel periodo 1993-1997 l'ICI è stata disciplinata in ogni suo aspetto dallo Stato; dal 1997 è concessa ai Comuni la facoltà di integrare, entro certi limiti, la disciplina statale su alcuni elementi fondamentali dell'imposta⁵.

I Comuni possono variare l'aliquota ICI nel ventaglio 4-7 per mille, differenziarla rispetto alla destinazione dell'immobile e determinare l'importo della detrazione per l'abitazione di residenza; possono, inoltre, individuare le abitazioni e le pertinenze da censire e le modalità di dichiarazione e di versamento dell'imposta.

Il presupposto dell'ICI è il possesso di un'immobile (fabbricato, area fabbricabile o terreno agricolo) sito nel territorio dello Stato a qualsiasi uso destinato.

I soggetti passivi sono i proprietari dell'immobile, i titolari di un altro diritto reale sull'immobile, come il diritto di uso, di abitazione, di usufrutto, di enfiteusi e di superficie e, infine, il locatario finanziario, il gestore di immobili pubblici, il concessionario di un'immobile sito in un'area demaniale: su di essi ricade pertanto l'onere della presentazione della dichiarazione annuale⁶.

Ai fini dell'applicazione dell'imposta, gli immobili sono classificati in categorie, in base alla loro normale destinazione funzionale, e in classi, tali da rispecchiare il diverso livello reddituale ordinario ritraibile dall'unità censita.

Attualmente sono in vigore 4 gruppi, tre per gli immobili a destinazione ordinaria (A, B e C) e uno per quelli a destinazione speciale (D) (Tabella 1).

La base imponibile è il valore dell'immobile: quella delle aree fabbricabili è rappresentata dal valore di mercato nell'anno per il quale l'imposta è dovuta, mentre per tutte le altre tipologie essa si determina moltiplicando la rendita catastale rivalutata per un coefficiente differenziato per categorie catastali. Escluso il caso delle aree fabbricabili, pertanto, la base imponibile è lontana dall'aver connotazioni patrimoniali, come la natura dell'imposta richiederebbe (Riquadro 1).

⁵ Il D. Lgs. 15 dicembre 1997, n. 446 ha introdotto la facoltà dei Comuni di variare alcune caratteristiche dell'imposta, mentre il D. Lgs. 18 dicembre 1998, n. 471 ha modificato il regime sanzionatorio originariamente disciplinato.

⁶ Sono quindi esclusi dalla soggettività passiva ICI il nudo proprietario, il locatario, l'affittuario e il comodatario.

Tabella 1: Gruppi e categorie di classificazione ai fini ICI

Gruppo A		Gruppo C	
Categoria		Categoria	
A/1	Abitazioni di tipo signorile	C/1	Negozi e botteghe
A/2	Abitazioni di tipo civile	C/2	Magazzini e locali di deposito
A/3	Abitazioni di tipo economico	C/3	Laboratori e locali di deposito
A/4	Abitazioni di tipo popolare	C/4	Fabbricati per arti e mestieri
A/5	Abitazioni di tipo ultrapopolare	C/5	Stabilimenti balneari
A/6	Abitazioni di tipo rurale	C/6	Stalle, scuderie ed autorimesse
A/7	Abitazioni in villini	C/7	Tettoie chiuse o aperte
A/8	Abitazioni in ville		
A/9	Castelli e palazzi con pregi storici o artistici	Gruppo D	
A/10	Uffici e studi privati	Categoria	
A/11	Abitazioni tipiche dei luoghi	D/1	Opifici
		D/2	Alberghi e pensioni
		D/3	Teatri e cinema
		D/4	Case di cura e ospedali
		D/5	Istituti di credito e assicurazioni
		D/6	Fabbricati e locali per esercizi sportivi
		D/7	Fabbricati industriali
		D/8	Fabbricati commerciali
		D/9	Edifici galleggianti assicurati a punti fissi
		D/10	Residence
		D/11	Scuole e laboratori scientifici privati
		D/12	Posti barca in luoghi turistici
Gruppo B			
Categoria			
B/1	Collegi, ospizi, conventi, seminari, caserme		
B/2	Case di cura e ospedali		
B/3	Prigioni e riformatori		
B/4	Uffici pubblici		
B/5	Scuole e laboratori scientifici		
B/6	Biblioteche, musei, gallerie non in A/9		
B/7	Cappelle ed oratori non destinati al culto		
B/8	Magazzini per deposito di derrate		

L'imposta è liquidata, accertata e riscossa nel Comune sul cui territorio è situato l'immobile; il Comune è anche titolare della potestà in materia di contenzioso.

Il contribuente ha l'obbligo di presentare la dichiarazione ICI solo nei casi in cui si verificano, nel corso dell'anno in cui l'imposta è dovuta, cambiamenti nella struttura o nella destinazione dell'immobile che ne mutino il valore catastale o vi siano modificazioni nella soggettività passiva⁷. In caso di mancanza della rendita catastale, il contribuente è tenuto a dichiarare una rendita catastale presunta⁸.

Il debito d'imposta è ridotto alla metà nel caso in cui l'immobile non sia agibile o abitabile oppure sia di fatto non utilizzato. Sono poi previste esenzioni per

⁷ In caso di successione, invece, l'Agenzia delle Entrate competente invia una copia dell'atto di successione al Comune e quindi l'erede non è tenuto alla presentazione della dichiarazione.

⁸ Il regolamento comunale può stabilire l'eliminazione dell'obbligo della presentazione della dichiarazione e l'introduzione dell'obbligo della comunicazione, da parte del contribuente, delle modificazioni inerenti l'immobile.

particolari tipologie di immobili, come quelli di proprietà di Stato, Regioni, Province, Comuni, Comunità montane, unità sanitarie locali, Santa Sede, Camere di commercio, industria e agricoltura se destinati esclusivamente ai compiti istituzionali e, infine, per quelli destinati ad usi culturali o all'esercizio del culto.

Riquadro 1: La determinazione della base imponibile ai fini ICI

FABBRICATI. La rendita catastale dei fabbricati deve essere rivalutata del 5 per cento, mentre il coefficiente di valutazione è pari a 100 per i gruppi A, B e C (ad esclusione delle categorie A/10 e C/1), a 50 per il gruppo D e per la categoria A/10 e a 34 per la categoria C/1. Si consideri un appartamento la cui rendita catastale è 1.000 euro. In questo caso la rendita catastale rivalutata è pari a 1.050 euro, mentre la base imponibile ICI è 105 mila euro. Si noti che la rendita catastale rivalutata è quella da imputare ai fini IRPEF per la determinazione del reddito complessivo. Tuttavia, ai fini IRPEF, la rendita dell'abitazione principale costituisce una deduzione per il proprietario, mentre la rendita catastale rivalutata di un immobile sfitto o destinato per altro uso deve essere maggiorata di un terzo; per gli immobili destinati per le attività di lavoro autonomo, invece, deve essere dichiarata la sola rendita catastale rivalutata, mentre per quelli locati deve essere dichiarato l'85 per cento del canone di locazione percepito nel periodo d'imposta.

TERRENI AGRICOLI. Il reddito dominicale dei terreni agricoli deve essere rivalutato del 25 per cento, mentre il coefficiente di valutazione è pari a 75. Si consideri un terreno agricolo il cui reddito dominicale è pari a 4 euro. La base imponibile ICI è pari a $(4 * 1,25) * 75 = 375$ euro.

AREE FABBRICABILI. Si ipotizzi un terreno fabbricabile il cui valore di mercato è 50 mila euro. La base imponibile ai fini dell'Imposta Comunale sugli Immobili è semplicemente pari a 50 mila euro.

Il periodo d'imposta coincide con l'anno solare e l'imposta è commisurata alla quota e ai mesi di possesso dell'immobile. Essa può essere versata in due rate nei mesi di giugno (acconto) e dicembre (saldo); tali versamenti estinguono il debito d'imposta relativo allo stesso periodo d'imposta.

Il gettito è di competenza del Comune: nel caso in cui un medesimo individuo sia proprietario di più immobili siti in Comuni diversi, egli dovrà effettuare versamenti distinti per ogni immobile. Di regola non sono ammessi versamenti congiunti tra più soggetti passivi anche se inerenti allo stesso immobile.

3. Le problematiche dell'imposta

L'ICI non ha una struttura razionale, poiché la definizione della sua base imponibile si discosta in modo deciso dall'aver connotazioni patrimoniali: il valore degli immobili è determinato automaticamente usando le rendite catastali, che per loro natura hanno carattere reddituale. Le incongruenze della tassazione immobiliare derivano proprio dalla non corretta valutazione del valore soggetto ad imposta.

In teoria, infatti, la rendita catastale dovrebbe avvicinarsi al canone di locazione o all'affitto percepibile in caso di locazione o affitto; la base imponibile ICI, invece, dovrebbe fare riferimento al valore di mercato dell'immobile. Nella realtà, tali valori sono, in media, sottostimati.

Con le attuali rendite, l'incidenza complessiva sugli immobili risulta gravosa, perché la base imponibile ICI è mediamente troppo ristretta e le aliquote troppo elevate; questo accentua le sperequazioni dovute al mancato aggiornamento dei valori catastali e all'assenza di una modalità di classamento coerente con l'effettivo utilizzo dell'immobile, almeno per gli immobili vecchi di decenni.

Di fatto l'ICI è un'imposta commisurata alla rendita catastale e l'aliquota del 5 o 6 per mille della base imponibile corrisponde ad un'aliquota del 50 o 60 per cento delle rendite catastali nel caso della maggior parte degli immobili (Lupi, 1998).

Utilizzando valori patrimoniali e di rendita economicamente coerenti si potrebbe modulare meglio l'onere impositivo e attenuare le sperequazioni.

Il problema è la creazione di un catasto idoneo e rappresentativo della realtà: ciò richiede tempo, denaro e personale efficiente, senza considerare gli sforzi necessari in sede di aggiornamento. Sarebbe opportuno affiancare al catasto, il cui oggetto di riferimento è il singolo immobile, informazioni relative ai proprietari e al loro codice fiscale, anche per agevolare la scoperta di evasione in sede IRPEF dovuta alla mancata dichiarazione dei canoni di locazione percepiti dai locatori (Visco, 2000).

Infine, considerando che la rendita catastale rientrava, fino al 1999, nella base imponibile dell'imposta personale sul reddito, l'imposizione complessiva era eccessiva. In attesa della riforma del Catasto, a decorrere dal periodo d'imposta 2000, la normativa fiscale ha reso possibile, per i proprietari dell'immobile, dedurre dal reddito complessivo IRPEF l'intero importo della rendita catastale dell'unità immobiliare adibita ad abitazione principale.

L'intervento aveva in parte aumentato la discriminazione esistente rispetto ai non proprietari, che pagavano un canone di locazione a cui non era riconosciuto nessun trattamento fiscale di favore⁹. Anche per questo motivo, recentemente sono state

⁹ Considerando il legame tra l'oggetto sottoposto a tassazione e il territorio amministrato, il tributo locale giustifica il ricorso al principio del beneficio e quindi potrebbe legittimare la tassazione in capo sia al conduttore sia al locatore (Tremonti, 1995). Trattamenti fiscali differenti, se visti in quest'ottica, non possono che essere considerati iniqui.

previste detrazioni d'imposta in sede IRPEF a favore sia degli inquilini di alloggi adibiti ad abitazione principale locati con contratti in regime convenzionale, sia dei lavoratori dipendenti che trasferiscono la propria residenza per motivi di lavoro.

Ma vi è, in aggiunta, una giustificazione politica per l'integrale deduzione della rendita dall'IRPEF. L'aumento dell'imposizione sui cespiti patrimoniali, avvenuto a partire dagli anni '90, ha alimentato i malcontenti per ciò che riguarda l'imposizione sulla casa: la revisione degli estimi, avvenuta nel 1991, e i successivi aumenti delle rendite, apportati nel 1997, hanno comportato di fatto incrementi medi dei valori catastali di circa il 70 per cento, che hanno in parte ridotto la sottovalutazione media dei valori, ma hanno creato maggiori incongruenze degli stessi tra i diversi ambiti territoriali. Si è quindi resa politicamente necessaria, in sede IRPEF, l'agevolazione sulla prima casa al fine di controbilanciare l'aggravio avvenuto in sede ICI (Lupi, 1998; Reviglio, 1998; Visco, 2000).

Il forte ritardo accumulatosi negli anni nello stato dei lavori di aggiornamento del Catasto e nella rivalutazione delle rendite catastali è proprio il principale fattore di criticità del tributo che determina una distribuzione erratica dell'attuale base imponibile e una consistente perdita di gettito per i Comuni rispetto alla base imponibile potenziale.

Un catasto aggiornato e gestito in modo efficiente comporterebbe la difficoltà per i contribuenti di sottrarre al Fisco materia imponibile e, quindi, avrebbe la conseguenza di eliminare o quantomeno attenuare dei fenomeni elusivi ed evasivi.

L'imposta, infatti, è ampiamente evasa. Non si hanno stime recenti del fenomeno, anche se alcuni indicatori possono essere utilizzati per ottenere una valutazione grossolana ma indicativa. Reviglio (1998) indica un margine medio di evasione sugli immobili censiti di circa il 10 per cento (ma con scostamenti elevati rispetto a tal valore tra le varie Regioni): non si hanno elementi per ipotizzare, oggi, un drastico miglioramento rispetto a tale stima.

Inoltre, molti immobili, esistenti ed abitati, non sono ancora stati accatastati oppure sono abusivi e, cosa ancora più grave, il Catasto risulta poco attendibile per quanto riguarda la sua capacità di configurare fedelmente la struttura delle rendite e dei valori immobiliari.

Ancora oggi non sono disponibili molte delle planimetrie catastali, poiché, in origine, per definire la rendita era sufficiente l'indicazione del numero dei vani e per molti vecchi immobili era disponibile solo una planimetria sommaria.

Effettuando un confronto incrociato tra le dichiarazioni ICI e gli immobili risultanti dai catasti si scopre che molti immobili non sono neanche dichiarati: tale situazione determina una consistente perdita di gettito per i Comuni con riferimento sia all'ICI, sia alla TARSU (Reviglio, 1998).

Nel 1998 è stata prevista una radicale riforma del Catasto diretta a consentire una maggior razionalizzazione nell'applicazione dell'imposta, nell'identificazione di un corretto valore del patrimonio immobiliare e nel controllo del territorio, anche al fine di favorire il recupero dell'evasione e il contenimento dei comportamenti elusivi.

La sua attuazione, però, avverrà con forti ritardi rispetto al previsto, perché è necessario procedere alla riclassificazione generale del patrimonio immobiliare nazionale, che riguarda circa 20 milioni di proprietari, 40 milioni di immobili e 75 milioni di particelle rurali. Il rinnovo delle modalità di accatastamento dei fabbricati prevede l'abbandono del vano come unità di misura e la sua sostituzione con il metro quadrato. Esso diverrà la base per il calcolo degli estimi, che dovrebbero far riferimento ai valori medi espressi dal mercato immobiliare. Questo passaggio appare un elemento critico della riforma.

Contestualmente, è prevista l'articolazione del territorio nazionale in zone censuarie, ognuna delle quali dovrebbe rappresentare una porzione omogenea del territorio provinciale e comprendere un solo Comune o gruppi di Comuni con simili caratteristiche ambientali, sociali ed economiche.

Tali zone censuarie dovrebbero poi essere suddivise in microzone, composte da una porzione del territorio comunale con omogenee caratteristiche urbanistiche, storico-ambientali, socio-economiche, di posizionamento e con similari dotazioni di servizi e di infrastrutture.

Ogni microzona dovrebbe, in prospettiva, raggruppare unità immobiliari uniformi per caratteristiche tipologiche, epoca di costruzione e destinazione prevalente; ad ogni immobile verrà attribuita l'appartenenza ad una categoria, assegnata in base alla normale destinazione funzionale, ed a una classe,

rappresentativa del livello reddituale ordinario ritraibile dall'unità immobiliare nell'ambito del mercato edilizio della microzona.

Nonostante siano anni che si parla di riforma, quasi nulla sembra essere cambiato, e quindi essa potrà trovare compimento solo ottenuto il consenso politico.

A partire dal 1998 è stata inoltre ampliata la soggettività passiva del tributo e i Comuni sono stati riconosciuti titolari dei poteri di liquidazione, accertamento, riscossione, applicazione delle sanzioni e, in prospettiva, di una completa competenza in materia di gestione e conservazione delle scritture catastali e dei registri immobiliari. In precedenza tali compiti erano affidati all'Amministrazione Finanziaria.

La possibilità di una gestione diretta della riscossione da parte dei Comuni può offrire, da un lato, vantaggi di risparmio del costo di gestione del tributo per la maggior vicinanza del Comune alla materia accertabile e per l'immediata conoscenza dell'entità del gettito, dall'altro lato pone il problema di un'adeguata formazione del personale e di adeguate tecnologie informatiche.

Probabilmente molti Comuni hanno scelto di dedicare al potenziamento dell'attività accertativa una quota del gettito o, in ogni caso, di incentivare adeguatamente il personale addetto.

Gli sforzi compiuti sono notevoli, ma non hanno risolto il problema: le principali difficoltà nell'applicazione dell'imposta sono probabilmente di stampo prettamente organizzativo. Inoltre, è stata loro concessa la possibilità di variare le aliquote con riferimento al diverso utilizzo dell'immobile: alle unità immobiliari adibite ad abitazione principale, ad esempio, può essere riconosciuta una sostanziale riduzione d'imposta o il riconoscimento di una maggiorazione della detrazione.

I Comuni hanno utilizzato tale facoltà tendendo a limitare l'incremento delle aliquote sulle abitazioni principali e consentendo particolari sgravi alle famiglie meno abbienti.

Nell'ultimo quinquennio i Comuni hanno visto aumentare i compiti e diminuire le risorse trasferite dallo Stato. Per aumentare le entrate hanno fatto leva sia sull'ICI, sia sull'addizionale all'IRPEF, anche se alcune recenti Leggi finanziarie hanno posto

alcuni limiti alla libertà di fissare l'addizionale e hanno limitato i trasferimenti statali a favore degli organi decentrati di governo.

L'avvio del decentramento fiscale ha comportato una crescente consapevolezza della necessità di maggior rigore e responsabilità di bilancio anche per rispettare i vincoli loro imposti dal Patto di stabilità interno, che richiede a tutto il sistema della Pubblica Amministrazione comportamenti di bilancio coerenti con i vincoli nazionali sui saldi di finanza pubblica per rispettare il Patto di stabilità europeo.

Con l'ampliarsi dell'autonomia tributaria, gli Enti locali dovranno necessariamente aumentare la loro capacità di monitorare gli effetti distributivi delle misure da essi attuate, studiando le variazioni che queste comportano sul piano dell'equità nella realtà locale.

“Un'imposta proporzionale sul patrimonio risulta progressiva rispetto al reddito, se il rapporto tra patrimonio e reddito cresce al crescere del reddito” (Longobardi, 2005). Considerando l'andamento, rispetto al reddito, delle proprietà immobiliari delle famiglie, si può osservare che *“il rapporto tra il valore degli immobili posseduti e il reddito è crescente solo nella parte superiore della distribuzione”* (Longobardi 2005).

Uno studio condotto sul Comune di Modena ha verificato che, rispetto al reddito disponibile equivalente, l'ICI risulta essere più progressiva e più redistributiva rispetto all'addizionale comunale, anche se il suo effetto è decisamente contenuto (Baldini *et al.*, 2003). Non essendo disponibili studi effettuati a livello nazionale, è difficile trarre una conclusione generale, ma forse, quando i Comuni hanno l'esigenza di incrementare il gettito, è preferibile, in termini redistributivi, agire sull'ICI piuttosto che sull'addizionale comunale all'IRPEF.

Per rafforzare l'autonomia finanziaria dei Comuni è dunque sempre più necessario velocizzare la riforma del Catasto, anche perché l'entità della tassazione sugli immobili non sarà ridotta in un orizzonte di lungo periodo.

Il processo di globalizzazione rende le ricchezze finanziarie e imprenditoriali sempre più sfuggenti alla fiscalità nazionale. Non è così per gli immobili, che, a causa del loro legame col territorio, resteranno i beni più esposti a tassazione, (Tremonti, 1995).

4. Variazioni nella struttura dell'imposta

L'Associazione Nazionale dei Comuni Italiani rende noto annualmente un *data set* contenente le informazioni sulla struttura dell'imposta per ogni singolo Comune.

È inoltre disponibile il valore della base imponibile dell'imposta a livello comunale per il 1998 e, infine, l'ammontare del gettito a livello comunale per il periodo 1993-1998 e a livello regionale a partire dal 1999 (ANCI, vari anni).

Le informazioni raccolte dall'ANCI rendono possibile una valutazione complessiva dell'imposta dopo più di un decennio dalla sua introduzione.

Nel periodo 1993-1996, tutti i Comuni hanno adottato una detrazione d'imposta pari a 180 mila lire; in quegli anni la struttura dell'ICI era decisa a livello centrale e prevedeva per i Comuni la facoltà di decidere un'unica aliquota da applicarsi alla base imponibile. Essa doveva essere compresa tra il 4 e il 7 per mille.

A partire dal 1998, primo anno in cui è stato possibile per i Comuni deliberare modifiche all'imposta, si è assistito ad un radicale cambiamento della sua struttura.

Nel 1998 il 14,48 per cento dei Comuni aveva adottato la delibera; tale percentuale è salita al 35,3 per cento nel 2000, al 60,3 nel 2002 e al 72,8 nel 2004.

Nel 1993, anno di prima applicazione dell'imposta, 3.122 Comuni (pari al 38,53 per cento del totale) hanno adottato l'aliquota minima, mentre solo 115 (l'1,40 per cento) quella massima. L'aliquota ordinaria media è stata pari al 4,78 per mille.

Nel corso degli anni la situazione è decisamente cambiata: il numero di Comuni che ha adottato l'aliquota minima è diminuito, mentre è decisamente aumentato il numero di quelli che ha fissato l'aliquota ordinaria nella fascia 5-6 per mille.

I Comuni che hanno scelto l'aliquota massima si sono mantenuti costanti fino al 1997, ma poi sono vertiginosamente cresciuti, passando dal 4,22 per cento nel 1998 a quasi il 19 per cento nel 2004. Il numero di quelli che nel corso degli anni ha adottato l'aliquota compresa tra il 4 e il 4,5 per mille ha avuto invece un *trend* moderatamente decrescente, mentre decisamente decrescente è stato quello nella fascia 4,5-5.

Nel 2004, il 30 per cento dei Comuni ha scelto un'aliquota compresa tra il 5,5 e il 6 per mille, il 19 per cento ha scelto il 7 per mille, il 15,49 per cento ha scelto aliquote nella fascia 4,5-5 e il 12 per cento quelle nella fascia 5-5,5 (Tabella 2).

Nel complesso, quindi, nell'ultimo decennio si è verificata un sostanziale

aumento dell'aliquota ordinaria media, passata dal 4,78 per mille nel 1993 al 5,88 nel 2004 (Tabella 3). Solo una lieve tendenza al rialzo si è registrata per l'ammontare medio della detrazione concessa¹⁰, mentre è progressivamente aumentato il ventaglio tra il valore minimo e quello massimo (Tabella 4).

Nel 1997 la detrazione media è stata pari a 206 mila lire; il livello minimo, adottato dal 90,55 per cento dei Comuni, è stato di 200 mila lire, mentre quello massimo, riguardante soltanto 23 Comuni, è stato di 500 mila lire.

Nel 2004 il livello medio della detrazione è salito solo a quota 115,16 euro; il livello minimo, scelto dal 65,69 per cento dei Comuni, è stato di 103,29 euro, mentre quello massimo, relativo a tre Comuni del Trentino Alto Adige, è stato pari a 1.000 euro.

L'aliquota differenziata da applicarsi alle abitazioni principali è stata introdotta nel 1995 da solo 135 Comuni; oggi, invece, tutti i Comuni l'hanno adottata. Il suo valore medio aggregato ha subito una dinamica costantemente in aumento, passando dal 4,63 per cento (media dei soli Comuni che l'anno adottata) nel 1995 al 5,18 nel 2004. Essa è pertanto cresciuta meno di quella ordinaria (Tabella 5).

Altrettanto interessante è analizzare i flussi con cui l'aliquota ordinaria e quella sull'abitazione principale sono state variate nel corso del tempo.

Nel periodo 1993-2004, il numero dei Comuni che ogni anno ha aumentato l'aliquota ordinaria è stato altalenante ma decrescente, mentre il numero di quelli che l'hanno ridotta (a parte il passaggio dal 1993 al 1994 quando il 7,76 dei Comuni l'ha ridotta) si è mantenuto costante; moderatamente crescente è stato lo stesso andamento per i Comuni che annualmente hanno mantenuto costante l'aliquota ordinaria (Tabella 6).

¹⁰ Le valutazioni sulla detrazione presentate in questo lavoro sono da considerarsi sottostimate, a causa dell'impossibilità operativa di considerare la diversificazione del suo valore in relazione alle condizioni socio-economiche dei contribuenti in caso di delibera del Comune. È possibile considerare solo la detrazione base.

Tabella 2: L'aliquota ordinaria ICI nell'ultimo decennio

Aliquota	1993		1994		1995		1996		1997		1998	
	Comuni	%										
4,00	3.122	38,53	1.894	23,37	1.526	18,83	1.125	13,89	980	12,10	836	10,32
da 4,01 a 4,50	497	6,13	604	7,45	609	7,52	455	5,62	379	4,68	328	4,05
da 4,51 a 5,00	2.791	34,45	3.300	40,72	3.246	40,06	2.840	35,06	2.505	30,92	2.237	27,61
da 5,00 a 5,50	293	3,62	747	9,22	948	11,70	1.254	15,48	1.292	15,95	1.308	16,15
da 5,51 a 6,00	1.279	15,79	1.477	18,23	1.640	20,24	2.287	28,23	2.444	30,17	2.566	31,68
da 6,01 a 6,5	5	0,06	14	0,17	33	0,41	49	0,60	225	2,78	397	4,90
da 6,51 a 6,99	0	0,00	1	0,01	3	0,04	5	0,06	39	0,48	87	1,07
7,00	115	1,42	67	0,83	98	1,21	86	1,06	238	2,94	342	4,22
Totale	8.102	100,00	8.104	100,00	8.103	100,00	8.101	100,00	8.102	100,00	8.101	100,00

Aliquota	1999		2000		2001		2002		2003		2004	
	Comuni	%										
4,00	767	9,47	690	8,52	630	7,78	578	7,14	541	6,68	492	6,07
da 4,01 a 4,50	327	4,04	279	3,44	252	3,11	228	2,81	207	2,56	193	2,38
da 4,51 a 5,00	2.086	25,76	1.789	22,09	1.665	20,56	1.470	18,15	1.358	16,77	1.255	15,49
da 5,00 a 5,50	1.279	15,79	1.203	14,85	1.168	14,42	1.116	13,78	1.026	12,67	976	12,05
da 5,51 a 6,00	2.540	31,37	2.594	32,02	2.599	32,09	2.574	31,78	2.477	30,58	2.435	30,06
da 6,01 a 6,5	518	6,40	669	8,26	733	9,05	803	9,91	904	11,16	962	11,88
da 6,51 a 6,99	114	1,41	152	1,88	175	2,16	203	2,51	239	2,95	253	3,12
7,00	467	5,77	724	8,94	878	10,84	1.128	13,93	1.348	16,64	1.534	18,94
Totale	8.098	100,00	8.100	100,00								

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 3: L'andamento dell'aliquota ordinaria media

Anno	Aliquota media	Standard deviation
1993	4,78	0,7607
1994	4,96	0,6991
1995	5,05	0,6975
1996	5,20	0,6883
1997	5,32	0,7354
1998	5,43	0,7564
1999	5,49	0,7786
2000	5,61	0,8092
2001	5,67	0,8180
2002	5,75	0,8325
2003	5,83	0,8443
2004	5,88	0,8441

Note: Sono stati considerati solo 8.089 Comuni.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 4: L'andamento della detrazione

Anno	Detrazione media	Valore minimo	Comuni	%	Valore massimo	Comuni	%
1993	180.000	180.000	8.089	100,00	180.000	8.089	100,00
1994	180.000	180.000	8.089	100,00	180.000	8.089	100,00
1995	180.000	180.000	8.089	100,00	180.000	8.089	100,00
1996	180.000	180.000	8.089	100,00	180.000	8.089	100,00
1997	206.388	200.000	7.325	90,56	500.000	23	0,28
1998	209.236	200.000	7.151	88,40	800.000	53	0,66
1999	215.477	200.000	6.740	83,32	900.000	1	0,01
2000	217.948	200.000	6.561	81,11	1.200.000	3	0,04
2001	219.922	200.000	6.415	79,31	1.200.000	3	0,04
2002	114,61	103,29	5.578	68,96	1.000	1	0,01
2003	114,96	103,29	5.446	67,33	1.000	4	0,05
2004	115,16	103,29	5.314	65,69	1.000	4	0,05

Note: Sono stati considerati solo 8.089 Comuni per i quali si hanno informazioni su tutti gli anni.

Valori espressi in lire nel periodo 1993-2001 e in euro successivamente.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

L'aliquota sull'abitazione principale è stata aumentata dal 62 per cento dei Comuni tra il 1999 e il 2000, mentre i cambiamenti sono stati pressoché costanti negli altri anni; pochi Comuni hanno ridotto questa aliquota, con punte del 7 e dell'8 per cento tra il 2000 e il 2002; infine, escluso il passaggio dal 1999 al 2000, circa l'85 per cento dei Comuni ha lasciato di anno in anno invariata l'aliquota

sull'abitazione principale (Tabella 7). Non si può tuttavia prescindere da una corretta analisi senza valutare il divario tra aliquota ordinaria e agevolata nel corso del tempo in funzione sia della composizione del gettito sia del livello della detrazione concessa.

È dunque opportuno analizzare l'andamento del gettito e la composizione della base imponibile.

Tabella 5: L'andamento dell'aliquota media sulle abitazioni principali

Anno	Comuni	%	Aliquota media	Standard deviation	Valore minimo	Valore massimo
1993	-	-	-	-	-	-
1994	-	-	-	-	-	-
1995	135	1,67	4,63	0,5065	4,00	6,50
1996	822	10,16	4,80	0,5254	4,00	6,50
1997	1.985	24,54	5,00	0,6037	4,00	7,00
1998	2.611	32,28	5,02	0,6124	4,00	7,00
1999	2.914	36,02	4,98	0,6061	4,00	7,00
2000	7.722	95,46	5,15	0,6961	4,00	7,00
2001	7.757	95,90	5,14	0,6991	3,50	7,00
2002	7.852	97,07	5,15	0,7107	3,50	7,00
2003	7.920	97,91	5,17	0,7156	3,50	7,00
2004	8.089	100,00	5,18	0,7235	3,50	7,00

Note: Sono stati considerati solo 8.089 Comuni per i quali si hanno informazioni su tutti gli anni.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 6: Comuni che hanno variato l'aliquota ordinaria

Anno	Aliquota aumentata	%	Aliquota costante	%	Aliquota ridotta	%
1993-1994	2.174	26,85	5.287	65,29	628	7,76
1994-1995	1.113	13,74	6.671	82,38	305	3,77
1995-1996	1.850	22,85	6.087	75,17	152	1,88
1996-1997	1.420	17,54	6.446	79,60	223	2,75
1997-1998	1.268	15,66	6.667	82,33	154	1,90
1998-1999	843	10,41	7.009	86,55	237	2,93
1999-2000	1.276	15,76	6.626	81,82	187	2,31
2000-2001	786	9,71	7.126	88,00	177	2,19
2001-2002	983	12,14	6.983	86,23	123	1,52
2002-2003	858	10,60	7.098	87,65	133	1,64
2003-2004	647	7,99	7.358	90,86	84	1,04

Note: Sono stati considerati 8.089 Comuni.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 7: Comuni che hanno variato l'aliquota sull'abitazione principale

Anno	Aliquota aumentata	%	Aliquota costante	%	Aliquota ridotta	%
1993-1994	-	-	-	-	-	-
1994-1995	135	1,67	-	-	-	-
1995-1996	713	8,81	7.355	90,82	21	0,26
1996-1997	1.235	15,27	6.745	83,29	109	1,35
1997-1998	818	10,11	7.094	87,60	177	2,19
1998-1999	532	6,58	7.142	88,19	415	5,13
1999-2000	5.017	62,02	2.819	34,81	253	3,13
2000-2001	466	5,76	6.923	85,49	700	8,65
2001-2002	668	8,26	6.832	84,37	589	7,28
2002-2003	601	7,43	7.084	87,48	404	4,99
2003-2004	472	5,84	7.396	91,33	221	2,73

Note: Sono stati considerati 8.089 Comuni.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

5. L'andamento del gettito e la composizione della base imponibile

Dalla sua istituzione al 2004 il gettito dell'ICI è fortemente cresciuto: l'aumento complessivo è stato di circa il 35 per cento, ma il tasso di crescita è stato decrescente già a partire dal 1997; tra il 1993 e il 1994 esso è rimasto costante, mentre è cresciuto del 5 per cento circa dal 1995 al 1996 e dal 1996 al 1997 (Tabella 8). Il tasso di crescita del gettito non potrà che diminuire ancora: l'aliquota media complessiva (non ponderata) si è abbastanza stabilizzata negli ultimi anni, mentre la maggior fonte di incremento del gettito (nuovi immobili e riduzione dell'evasione) non sembra possa essere caratterizzata, in futuro, da dinamiche eccezionali.

Secondo i dati dell'ANCI, è possibile stabilire che la base imponibile complessiva dell'ICI è pari a 1.811,7 miliardi di euro; solo il 36,44 per cento risulta essere attribuibile agli immobili di prima abitazione, mentre il restante 63,56 per cento è attribuibile alle seconde case e alle altre tipologie di immobili (Tabella 9).

Analizzando la ripartizione per Provincia del gettito e della base imponibile (assunta sempre costante) è possibile notare che poche Province detengono una quota consistente di base imponibile totale: soltanto otto hanno una quota superiore al 2 per cento; tra queste spiccano Roma (10,84 per cento), Milano (9,20) e Torino (4,98).

Tabella 8: L'andamento del gettito

Anno	Gettito	Variazione rispetto al 1993	Variazione rispetto all'anno precedente
1993	7.277,887	-	-
1994	7.278,116	0,00	0,00
1995	7.534,324	3,52	3,52
1996	7.951,739	9,26	5,54
1997	8.377,160	15,10	5,35
1998	8.796,512	20,87	5,01
1999	9.158,957	25,85	4,12
2000	9.353,995	28,53	2,13
2001	9.414,519	29,36	0,65
2002	9.586,187	31,72	1,82
2003	9.682,049	33,03	1,00
2004	9.849,487	35,33	1,73

Note: Valori espressi in milioni di euro.

Fonte: ANCI, vari anni.

Nel periodo 1993-1998 una quota crescente di Comuni ha visto aumentare il proprio gettito, mentre il numero di quelli che ha subito una sua riduzione è costantemente diminuito (Tabella 10). Molti Comuni hanno un gettito minore rispetto ad altri, pur avendo una base imponibile maggiore. Nel 1993, quando non era ancora presente l'aliquota differenziata sull'abitazione principale, il 50,12 per cento dei Comuni era in questa situazione. Restringendo l'attenzione sui Comuni caratterizzati dalla medesima aliquota e detrazione, tale percentuale scendeva al 14,89 per cento. La situazione si è mantenuta simile nel 1994 e nel 1995¹¹ con percentuali pari a 49,64 e 12,31 e a 49,80 e 11,81, rispettivamente¹².

Questo non è necessariamente un elemento "strano": dato che la detrazione spetta solo per i proprietari delle prime case, è normale che due Comuni con la medesima base imponibile abbiano gettiti molto diversi se in un Comune vi sono prevalentemente prime case e nell'altro prevalentemente seconde case.

La distribuzione della base imponibile all'interno di ciascun Comune, infatti, è alquanto variegata, come si rileva dalla Tabella 11. Il 61,53 per cento dei Comuni ha una percentuale di base imponibile attribuibile alle prime case compresa tra il 25 e il 45 per cento, mentre solo per il 14,57 per cento è compresa tra il 45 e il 55 per cento.

¹¹ Escludendo i 135 Comuni che avevano già introdotto l'aliquota differenziata.

¹² Negli anni a seguire, sulla base dei dati disponibili, non è possibile effettuare tale confronto poiché si ha a disposizione la differenziazione della base imponibile ma non del gettito.

Tabella 9: Distribuzione del gettito e della base imponibile ICI per Provincia

Provincia	% base imponibile prime case	% base imponibile seconde case	% base imponibile totale	% gettito 93	% gettito 95	% gettito 98
Torino	5,02	4,96	4,98	5,51	5,47	5,26
Vercelli	0,28	0,42	0,37	0,32	0,34	0,34
Novara	0,58	0,69	0,65	0,52	0,58	0,59
Cuneo	0,66	0,98	0,86	0,86	0,84	0,89
Asti	0,21	0,28	0,26	0,21	0,23	0,26
Alessandria	0,74	0,82	0,80	0,70	0,73	0,76
Aosta	0,24	0,49	0,40	0,38	0,33	0,32
Imperia	0,37	0,60	0,52	0,66	0,53	0,58
Savona	0,65	0,98	0,86	1,05	0,90	0,92
Genova	2,88	2,50	2,63	3,00	2,93	2,64
Spezia	0,54	0,47	0,49	0,50	0,51	0,53
Varese	1,28	1,36	1,33	1,13	1,22	1,28
Como	1,14	1,28	1,23	1,03	1,14	1,16
Sondrio	0,23	0,35	0,30	0,26	0,29	0,29
Milano	9,22	9,19	9,20	9,18	9,51	8,92
Bergamo	1,53	1,77	1,68	1,55	1,62	1,66
Brescia	1,30	2,03	1,76	1,69	1,46	1,87
Pavia	0,65	0,80	0,74	0,72	0,74	0,76
Cremona	0,50	0,56	0,54	0,42	0,49	0,51
Mantova	0,47	0,66	0,59	0,49	0,55	0,63
Bolzano	0,91	1,00	0,96	0,84	0,75	0,71
Trento	0,82	1,07	0,98	0,74	0,78	0,85
Verona	1,52	1,61	1,57	1,65	1,63	1,63
Vicenza	1,53	1,42	1,46	1,30	1,31	1,43

Belluno	0,34	0,45	0,41	0,36	0,39	0,42
Treviso	0,88	1,42	1,22	1,14	1,15	1,23
Venezia	1,50	1,51	1,51	1,90	1,59	1,55
Padova	2,07	1,62	1,78	1,67	1,77	1,80
Rovigo	0,31	0,38	0,35	0,37	0,38	0,35
Udine	1,03	0,93	0,96	0,91	0,84	0,84
Gorizia	0,29	0,23	0,26	0,31	0,29	0,26
Trieste	0,77	0,50	0,60	0,48	0,48	0,47
Piacenza	0,37	0,61	0,52	0,43	0,46	0,51
Parma	0,62	1,03	0,88	0,95	0,91	0,91
Reggio E.	0,63	1,00	0,86	0,75	0,84	0,99
Modena	1,27	1,55	1,45	1,21	1,31	1,54
Bologna	2,46	2,71	2,62	2,23	2,56	2,95
Ferrara	0,76	0,76	0,76	0,78	0,83	0,87
Ravenna	0,77	0,90	0,85	0,78	0,87	0,95
Forli	0,68	0,73	0,71	0,63	0,71	0,81
Pesaro	0,53	0,48	0,50	0,49	0,49	0,51
Ancona	0,83	0,72	0,76	0,67	0,76	0,77
Macerata	0,51	0,43	0,46	0,44	0,48	0,46
Ascoli	0,44	0,52	0,49	0,44	0,49	0,51
Massa	0,40	0,34	0,36	0,36	0,40	0,37
Lucca	0,77	0,79	0,78	0,79	0,85	0,83
Pistoia	0,38	0,45	0,42	0,41	0,45	0,48
Firenze	2,45	2,16	2,27	2,61	2,65	2,57
Livorno	0,91	0,81	0,85	0,87	0,89	0,91
Pisa	0,97	0,76	0,84	0,88	0,83	0,82
Arezzo	0,51	0,46	0,48	0,53	0,50	0,52
Siena	0,66	0,52	0,57	0,55	0,58	0,58

Grosseto	0,44	0,50	0,48	0,49	0,49	0,49
Perugia	1,08	0,85	0,93	1,00	1,02	0,96
Terni	0,31	0,27	0,29	0,28	0,29	0,28
Viterbo	0,52	0,49	0,50	0,42	0,45	0,48
Rieti	0,17	0,17	0,17	0,16	0,14	0,17
Roma	12,17	10,07	10,84	12,58	11,70	11,60
Latina	0,67	0,78	0,74	0,85	0,78	0,78
Frosinone	0,64	0,44	0,51	0,49	0,49	0,48
Caserta	0,79	0,73	0,75	0,79	0,80	0,77
Benevento	0,28	0,20	0,23	0,25	0,26	0,24
Napoli	3,48	3,37	3,41	4,05	3,88	3,66
Avellino	0,41	0,36	0,38	0,35	0,29	0,35
Salerno	1,26	0,97	1,08	1,07	1,13	0,98
Aquila	0,45	0,50	0,48	0,49	0,51	0,48
Teramo	0,38	0,40	0,39	0,36	0,38	0,39
Pescara	0,51	0,44	0,47	0,42	0,42	0,40
Chieti	0,53	0,53	0,53	0,52	0,53	0,50
Campobasso	0,32	0,30	0,31	0,31	0,29	0,28
Foggia	0,87	0,77	0,81	0,79	0,76	0,71
Bari	2,63	2,09	2,29	1,98	2,05	2,05
Taranto	0,87	0,71	0,77	0,65	0,63	0,72
Brindisi	0,46	0,51	0,49	0,44	0,47	0,45
Lecce	0,86	0,83	0,84	0,76	0,80	0,75
Potenza	0,30	0,30	0,30	0,29	0,31	0,27
Matera	0,22	0,19	0,20	0,17	0,20	0,20
Cosenza	0,61	0,65	0,63	0,75	0,69	0,60
Catanzaro	0,28	0,27	0,27	0,31	0,27	0,24
Reggio C.	0,40	0,38	0,39	0,43	0,40	0,38

Trapani	0,50	0,48	0,49	0,39	0,43	0,39
Palermo	1,19	1,17	1,18	1,10	1,11	1,04
Messina	0,53	0,67	0,62	0,57	0,60	0,57
Agrigento	0,32	0,35	0,34	0,32	0,28	0,26
Caltanissetta	0,22	0,23	0,23	0,26	0,19	0,19
Enna	0,11	0,12	0,12	0,14	0,09	0,09
Catania	1,14	1,08	1,10	1,06	1,16	1,02
Ragusa	0,29	0,33	0,32	0,30	0,27	0,27
Siracusa	0,51	0,58	0,55	0,49	0,51	0,46
Sassari	0,70	0,80	0,76	0,68	0,72	0,69
Nuoro	0,30	0,24	0,26	0,22	0,21	0,20
Cagliari	1,19	0,83	0,96	0,74	0,75	0,74
Pordenone	0,70	0,52	0,58	0,50	0,49	0,50
Isernia	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11	0,11
Oristano	0,21	0,13	0,16	0,10	0,11	0,11
Biella	0,33	0,41	0,39	0,35	0,39	0,38
Lecco	0,64	0,73	0,69	0,66	0,64	0,68
Lodi	0,28	0,33	0,31	0,26	0,29	0,30
Rimini	0,53	0,79	0,69	0,78	0,70	0,84
Prato	0,55	0,46	0,49	0,44	0,42	0,44
Crotone	0,09	0,10	0,10	0,12	0,10	0,09
Vibo Valentia	0,09	0,09	0,09	0,09	0,09	0,08
Verbano C. O.	0,23	0,31	0,28	0,25	0,28	0,28

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 10: Comuni che hanno riscontrato aumenti o riduzioni del gettito

Anno	Gettito aumentato	%	Gettito diminuito	%
1993-1994	5.044	62,33	3.048	37,67
1994-1995	6.429	79,45	1.663	20,55
1995-1996	6.948	85,86	1.144	14,14
1996-1997	6.652	82,20	1.440	17,80
1997-1998	7.024	86,80	1.068	13,20

Note: Sono stati considerati 8.092 Comuni.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Raggruppando i Comuni per composizione della base imponibile e per struttura d'imposta (medesime aliquote e detrazione), la relazione tra il gettito e la base imponibile è lineare, anche se si presenta qualche caso anomalo. Ciò tenderebbe ad escludere problemi di incapacità fiscale dei Comuni in relazione alla struttura d'imposta da loro scelta. Rimane pertanto da domandarsi se esista una correlazione tra composizione della base imponibile e fissazione delle aliquote e della detrazione.

Al fine di effettuare tale confronto, si riportano le Tabelle 12, 13 e 14 che, per ogni gruppo di base imponibile, considerano i valori medi di detrazione, aliquota ordinaria e aliquota sull'abitazione principale nel periodo 1993-2004. È possibile notare che nel corso degli anni l'aliquota ordinaria è cresciuta di più per i primi dieci gruppi, cioè quelli che hanno dal 100 al 50 per cento di seconde case, mentre è cresciuta meno dove la base imponibile è costituita prevalentemente da prime case.

Considerando invece l'andamento tra gruppi all'interno di uno stesso periodo d'imposta, l'aliquota ordinaria è sempre decrescente al crescere della percentuale di prime case: i Comuni con più prime case tendono ad avere anche un'aliquota ordinaria minore sulle seconde case. Inoltre, il divario tra l'aliquota media del primo e dell'ultimo gruppo è raddoppiato nel periodo considerato.

Passando all'analisi dell'aliquota sull'abitazione principale, in 11 anni essa è aumentata di poco in ogni gruppo, mentre considerando il periodo 2000-2004, essa si è mantenuta costante. I Comuni, la cui base imponibile è costituita prevalentemente da prime case, sono stati i più ritardatari nell'introduzione dell'aliquota sull'abitazione principale: solo dal 2000 è applicata in ogni gruppo, mentre nel 1995 solo i primi 13 l'avevano deliberata.

Tabella 11: Distribuzione della base imponibile ICI relativa alle prime case

Gruppo	% base prime case		Comuni	%
1	>0	<=5	34	0,42
2	>5	<=10	123	1,52
3	>10	<=15	250	3,09
4	>15	<=20	441	5,45
5	>20	<=25	664	8,20
6	>25	<=30	1081	13,35
7	>30	<=35	1312	16,20
8	>35	<=40	1368	16,89
9	>40	<=45	1222	15,09
10	>45	<=50	762	9,41
11	>50	<=55	418	5,16
12	>55	<=60	175	2,16
13	>60	<=65	116	1,43
14	>65	<=70	74	0,91
15	>70	<=75	33	0,41
16	>75	<=80	18	0,22
17	>80	<=85	6	0,07
18	>85	<=90	0	0,00
19	>90	<=95	1	0,01
20	>95	<=100	0	0,00

Note: Sono stati considerati 8.098 Comuni.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Non si deve pensare a questo aspetto come un elemento anomalo, perché in questi casi il divario tra l'aliquota ordinaria e quella sulle seconde case è molto piccolo: questi Comuni, avendo prevalentemente prime case, non possono controbilanciare una riduzione dell'aliquota sulle prime case con un incremento consistente di quella sulle seconde a causa delle esigenze di gettito.

I Comuni in cui prevalgono le seconde case, invece, hanno un'aliquota ordinaria più alta di quella sulle prime. Considerando la detrazione media, il suo incremento nel corso degli anni è stato decrescente rispetto alla percentuale di prime case: chi ha più prime case ha una detrazione inferiore rispetto ai gruppi con molte seconde case; questi Comuni, come si è visto, tendono però ad avere un'aliquota minore. Ogni anno, invece, il divario del valore della detrazione tra il primo e l'ultimo gruppo è stato costante tra il 1993 e il 1996, crescente nel periodo 1997-2001, mentre si è stabilizzato nell'intorno di 30 euro dal 2002 al 2004.

Tabella 12: Composizione della base imponibile e aliquota ordinaria

Gruppo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	5,01	5,10	5,30	5,41	5,54	5,54	5,56	5,80	5,83	5,95	6,04	6,14
2	4,91	4,99	5,05	5,23	5,31	5,42	5,49	5,62	5,69	5,74	5,81	5,85
3	4,85	5,02	5,10	5,29	5,37	5,47	5,55	5,68	5,78	5,85	5,89	5,97
4	4,84	5,02	5,11	5,30	5,43	5,55	5,64	5,75	5,83	5,93	6,01	6,03
5	4,76	4,99	5,07	5,24	5,37	5,48	5,56	5,68	5,75	5,85	5,90	5,97
6	4,76	4,98	5,09	5,25	5,38	5,49	5,56	5,68	5,75	5,85	5,93	5,98
7	4,76	4,96	5,05	5,23	5,35	5,46	5,52	5,64	5,71	5,79	5,88	5,94
8	4,76	4,97	5,06	5,23	5,36	5,47	5,53	5,67	5,73	5,81	5,88	5,95
9	4,82	5,00	5,09	5,23	5,34	5,45	5,50	5,61	5,68	5,77	5,85	5,91
10	4,84	4,98	5,05	5,18	5,30	5,41	5,48	5,57	5,63	5,71	5,77	5,85
11	4,85	4,95	5,03	5,13	5,22	5,31	5,33	5,39	5,43	5,49	5,54	5,59
12	4,72	4,80	4,89	4,98	5,06	5,10	5,16	5,25	5,27	5,32	5,36	5,38
13	4,61	4,58	4,64	4,73	4,80	4,87	4,93	5,04	5,07	5,11	5,23	5,27
14	4,38	4,38	4,44	4,48	4,61	4,67	4,69	4,76	4,80	4,84	4,88	4,92
15	4,37	4,41	4,35	4,48	4,62	4,62	4,70	4,77	4,88	4,85	4,85	4,91
16	4,33	4,39	4,50	4,47	4,61	4,56	4,56	4,75	4,81	4,89	4,89	4,89
17	4,00	4,17	4,25	4,17	4,17	4,17	4,17	4,17	4,17	4,17	4,25	4,33
18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
19	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Note: Sono stati considerati 8.098 Comuni. I gruppi sono in ordine crescente rispetto alla percentuale di base imponibile relativa alle prime case.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 13: Composizione della base imponibile e aliquota sull'abitazione principale

Gruppo	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	4,00	4,67	5,20	5,43	5,33	5,61	5,53	5,35	5,32	5,40
2	4,50	4,36	4,70	4,73	4,75	5,18	5,19	5,21	5,21	5,23
3	4,10	4,54	4,87	4,87	4,87	5,24	5,25	5,25	5,28	5,28
4	4,42	4,66	4,85	4,93	4,92	5,26	5,26	5,26	5,28	5,29
5	4,40	4,69	4,95	5,00	4,97	5,21	5,21	5,23	5,24	5,25
6	4,69	4,81	5,00	5,01	4,98	5,21	5,21	5,22	5,23	5,24
7	4,73	4,78	4,94	5,01	4,97	5,17	5,17	5,18	5,21	5,23
8	4,68	4,92	5,10	5,11	5,05	5,17	5,15	5,17	5,18	5,18
9	4,69	4,88	5,01	5,03	4,98	5,12	5,09	5,11	5,15	5,18
10	4,76	4,88	5,12	5,10	5,02	5,13	5,10	5,10	5,12	5,15
11	4,88	4,71	5,00	4,95	4,93	5,05	5,02	5,02	5,07	5,08
12	4,61	4,66	4,91	4,90	4,81	4,88	4,86	4,89	4,87	4,88
13	5,45	4,17	4,73	4,78	4,72	4,79	4,75	4,74	4,77	4,79
14	0,00	5,45	4,74	4,69	4,58	4,58	4,57	4,56	4,53	4,57
15	0,00	0,00	4,80	4,70	4,70	4,64	4,63	4,64	4,67	4,68
16	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,56	4,65	4,74	4,71	4,67
17	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,20	4,00	4,17	4,17	4,17
18	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
19	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	4,00	4,00	4,00	4,00	4,00
20	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00

Note: Sono stati considerati 8.098 Comuni. I gruppi sono in ordine crescente rispetto alla percentuale di base imponibile relativa alle prime case.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

Tabella 14: Composizione della base imponibile e livello della detrazione

Gruppo	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
1	180.000	180.000	180.000	180.000	228.529	241.765	246.177	268.824	268.824	132,03	135,11	135,12
2	180.000	180.000	180.000	180.000	225.610	239.431	250.976	259.512	261.138	135,77	135,14	137,06
3	180.000	180.000	180.000	180.000	220.800	230.560	241.880	248.380	247.500	128,95	130,34	130,68
4	180.000	180.000	180.000	180.000	208.878	216.020	222.440	222.690	226.239	117,51	118,87	117,05
5	180.000	180.000	180.000	180.000	207.018	209.127	216.360	219.523	222.319	116,08	117,88	118,10
6	180.000	180.000	180.000	180.000	206.733	208.559	214.388	217.791	218.987	114,42	114,07	114,65
7	180.000	180.000	180.000	180.000	205.409	207.185	214.399	216.949	218.632	114,50	114,49	115,17
8	180.000	180.000	180.000	180.000	205.740	208.280	215.517	218.185	221.002	115,33	115,55	115,90
9	180.000	180.000	180.000	180.000	204.519	207.293	212.207	213.916	216.350	112,72	112,03	111,96
10	180.000	180.000	180.000	180.000	205.492	207.093	213.681	215.182	217.039	112,75	114,37	114,30
11	180.000	180.000	180.000	180.000	202.488	204.845	207.309	208.481	209.309	108,88	109,62	109,87
12	180.000	180.000	180.000	180.000	201.600	203.486	208.171	208.629	210.229	107,65	107,72	107,84
13	180.000	180.000	180.000	180.000	203.621	202.759	204.224	203.190	204.655	106,05	106,40	106,34
14	180.000	180.000	180.000	180.000	202.027	206.081	203.243	203.243	203.919	105,44	104,72	105,16
15	180.000	180.000	180.000	180.000	200.000	200.606	200.606	200.606	200.606	103,62	103,65	104,04
16	180.000	180.000	180.000	180.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	103,29	103,33	103,33
17	180.000	180.000	180.000	180.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	103,29	103,29	103,29
18	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
19	180.000	180.000	180.000	180.000	200.000	200.000	200.000	200.000	200.000	103,29	103,29	103,29
20	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Note: Sono stati considerati 8.098 Comuni. I gruppi sono in ordine crescente rispetto alla percentuale di base imponibile relativa alle prime case.

Fonte: Elaborazione su dati ANCI.

I Comuni hanno dunque preferito modulare l'imposizione sull'abitazione principale facendo leva sull'aliquota e relegando la detrazione ad avere un ruolo differenziale marginale nella determinazione del debito d'imposta.

Nei Comuni dove le prime case sono poche, infatti, l'aliquota sull'abitazione principale è alta, ma il favore concesso con la detrazione è sproporzionato rispetto ai Comuni dove le prime case sono prevalenti.

Il caso inverso si registra per l'aliquota ordinaria: maggiore la proporzione di seconde case, più elevata l'aliquota ordinaria. Ciò potrebbe avere una giustificazione politica: nei piccoli Comuni dove le seconde case sono poche, l'aliquota sulle prime case è bassa e non si è voluto penalizzare i pochi proprietari di seconde case.

Di converso, i Comuni con economia basata prevalentemente sul turismo, e quindi con prevalenza di seconde case, hanno alzato molto l'aliquota ordinaria, senza però concedere sufficienti sgravi d'imposta ai residenti.

6. Considerazioni conclusive

L'analisi dei dati disponibili indica che i Comuni hanno decisamente inasprito il prelievo ICI nel corso del tempo.

Essi hanno però saputo modulare la struttura dell'imposta in modo da riconoscere consistenti sgravi fiscali su particolari tipologie di immobili (come le prime case e i terreni agricoli coltivati direttamente dal soggetto passivo), facendo leva solo parzialmente sull'incremento della detrazione per l'abitazione principale e limitando l'ascesa dell'aliquota sugli immobili adibiti ad abitazione principale rispetto a quanto avvenuto per le altre tipologie di immobili.

Le aliquote maggiori sono previste sugli immobili non adibiti ad abitazione principale e sulle seconde case, mentre si riducono sulle prime case e sulle fasce meno abbienti della popolazione. Le delibere dei Comuni, inoltre, hanno inserito notevoli differenziazioni delle aliquote e della detrazione, considerando numerose possibilità di utilizzo dell'immobile e alcune caratteristiche dei contribuenti.

In questo lavoro non si è potuto analizzare quest'ultimo aspetto, a causa della molteplicità delle differenziazioni.

Nonostante sia stata introdotta ormai da 13 anni, poco è stato fatto per rendere l'imposta coerente con la base imponibile che dovrebbe tassare.

Le rendite catastali non sono, infatti, uno strumento adeguato da cui ricavare il valore dell'immobile e quindi si creano distorsioni nel suo funzionamento.

Molti immobili hanno un valore patrimoniale decisamente inferiore a quello reale di mercato e quindi le aliquote devono essere necessariamente elevate per esigenze di gettito.

Sarebbe più efficiente, oltre che equo, riordinare il comparto della tassazione immobiliare passando alla determinazione della base imponibile in base ai valori di mercato e modulando contemporaneamente le aliquote. Nonostante se ne parli da anni, non si è ancora trovata la volontà politica per dare vita a questa riforma.

Riferimenti bibliografici

ANCI, vari anni, www.ancicnc.it

Baldini M., Bosi P., Guerra M.C., Silvestri P., (2003), Distribuzione del reddito e politiche fiscali in un contesto locale: il caso del Comune di Modena, SIEP, XV Conferenza, Volume II, pag. 1117

Lupi R., (1998), Prospettive di riforma in tema di tassazione degli immobili, Rassegna Tributaria, n. 5, pag. 1309

Longobardi E., (2005), Economia tributaria, McGraw-Hill

Reviglio F., (1998), Come siamo entrati in Europa, Utet

Tremonti G., (1995), La riforma fiscale - Libro Bianco, Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze, pag. 231

Visco V., (2000), Il fisco giusto, Il Sole 24 Ore libri