

Commissione
6^a del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro)

Audizione nell'ambito dell'Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili

Testimonianza di
Alessandro Buoncompagni (Servizio Rapporti Fiscali)
e Sandro Momigliano (Servizio Studi di Struttura economica e finanziaria)
Banca d'Italia

Senato della Repubblica – Palazzo Carpegna
Roma, 13 giugno 2013

1. La tassazione degli immobili: alcune considerazioni generali

La teoria economica della tassazione non definisce nei dettagli un assetto fiscale ottimale per la ricchezza immobiliare né permette, nell'ambito di un solo modello, di tener conto compiutamente di tutte le caratteristiche del mondo reale, tra le quali vanno ricordate la presenza di fenomeni diffusi di evasione fiscale e l'esistenza di costi amministrativi non trascurabili. Tuttavia la teoria fornisce alcune indicazioni di carattere generale che possono risultare utili per orientare la discussione sulle politiche fiscali più appropriate.

La scelta effettuata dal legislatore italiano di affidare ai Comuni una forma di imposizione sulla ricchezza immobiliare e quella di includere nella base imponibile anche le abitazioni principali trovano in particolare sostegno nella letteratura sul federalismo fiscale¹.

Da un lato, per gli immobili è per definizione limitato il pericolo di erosione della base imponibile a fronte di livelli di tassazione difformi tra le diverse giurisdizioni e non vi sono quindi rischi nell'assegnare le responsabilità a livello locale. Dall'altro, va considerato che la qualità dell'amministrazione locale e gli investimenti da essa effettuati si riflettono sul valore degli immobili². Ciò fa sì che, se i governi locali sono responsabili della tassazione immobiliare, essi siano incentivati a erogare servizi pubblici in modo più efficace ed efficiente perché questo tende ad accrescere le loro entrate. Inoltre, la tassazione immobiliare contribuisce alla disciplina di bilancio dei governi locali, in quanto risulta assai "visibile" agli elettori³, che possono tenerne conto al momento del voto o al momento di scegliere dove

¹ Si veda ad esempio Oates, W.E. (1999), "An essay on fiscal federalism", *Journal of Economic Literature*, vol. 37(3), pagg. 1120-1149.

² È un fenomeno analogo a quello cosiddetto della "capitalizzazione dell'imposta". Il primo a riscontrarlo è stato Oates, W.E. (1969), "The effects of property taxes and local public spending on property values: an empirical study of tax capitalization and the Tiebout hypothesis", *Journal of Political Economy*, vol. 77, pagg. 957-971. L'ampia letteratura successiva è passata in rassegna da Fischel, W.A. (2001), *The homeowner hypothesis: how home values influence local government taxation, school finance and land-use policies*, Harvard University press, Cambridge, Mass.

³ Bordignon, B. e Piazza, S. (2010), "Who do you blame in local finance? An analysis of municipal financing in Italy", *CESifo Working Paper Series*, n. 3100.

risiedere⁴: questa considerazione vale soprattutto con riferimento alle abitazioni principali, che assicurano la coincidenza fra chi vota e chi subisce l'onere dell'imposta (e beneficia dei servizi locali).

L'attribuzione al governo locale della tassazione della proprietà immobiliare **limita il grado di progressività realizzabile** con questa imposizione. La teoria economica del resto suggerisce di assegnare al governo centrale la funzione redistributiva⁵. Va comunque considerato che un sistema di tassazione progressivo ed equo della ricchezza dovrebbe ambire a tener conto dell'intero patrimonio netto dell'individuo (o del nucleo familiare), non solo di quello immobiliare.

Per quanto riguarda la natura del tributo, **il legislatore sembra aver privilegiato il punto di vista che considera gli immobili come una delle diverse forme in cui le famiglie possono detenere la propria ricchezza**^{6,7}. Quest'ottica, se contrasta con l'esclusione dell'abitazione di residenza dalla base imponibile, è invece compatibile con un trattamento di relativo favore accordato a quest'ultima, alla luce delle esternalità positive connesse con la proprietà dell'immobile di residenza.

Vi è evidenza che chi vive in una casa di sua proprietà tende a essere un cittadino più informato sulle questioni relative alla propria città e si impegna con più intensità e frequenza in attività di carattere sociale⁸.

Un tema specifico riguarda il trattamento dei fabbricati strumentali all'attività d'impresa. Per non distorcere le scelte dell'impresa riguardo alla combinazione di input intermedi

⁴ Sulle scelte di voto, si veda Besley, T. e Case, A. (1995), "Does electoral accountability affect economic policy choices? Evidence from gubernatorial term limits", *Quarterly Journal of Economics*, vol. 110(3), pagg. 769-798. Sulla scelta del comune di residenza si vedano i lavori seminali di Hamilton, B.W. (1975), "Zoning and property taxation in a system of local governments", *Urban Studies*, vol. 12, pagg. 205-211, e Hamilton, B.W. (1976), "Capitalization of intrajurisdictional differences in local tax prices", *American Economic Review*, vol. 66, pagg. 743-753, che mostrano che, se i cittadini sono caratterizzati da differenti preferenze riguardo al mix di politiche di spesa e di prelievo, la possibilità di differenziare a livello locale la tassazione sugli immobili rende possibile raggiungere un equilibrio ottimale. Esistono anche lavori che fondono i due filoni sopra descritti, in cui cioè la possibilità di spostarsi costituisce un incentivo per politici opportunistici a perseguire il bene comune (cosiddetto *voting with the feet*). Tra questi, Epple, D. e Zeldnitz, A. (1981), "The implications of competition among jurisdictions: does Tiebout need politics?", *Journal of Political Economy*, vol. 89, pagg. 1197-1218, Brennan, G. e Buchanan, J.M. (1981), *The power to tax*, Cambridge University press, Cambridge, UK e, più recentemente, Hoaxby, C.M. (1999), "The productivity of schools and other local public goods", *Journal of Public Economics*, vol. 74, pagg. 1-30.

⁵ Musgrave, R. A. (1959), *The theory of public finance*, McGraw-Hill, New York. Oates, W.E. (1972), *Fiscal federalism*, Harcourt Brace, New York.

⁶ Oltre a rappresentare una forma di ricchezza per il proprietario, l'immobile fornisce all'occupante un flusso di servizi abitativi. In molte legislazioni, la tassazione dell'immobile riflette anche questa componente (si pensi alla *council tax* britannica). In quest'ottica, bisognerebbe trattare in modo uniforme tutti coloro che consumano tali servizi, siano essi locatari o proprietari dell'immobile di residenza.

⁷ Contestualmente all'Imu è stato introdotto, sotto forma di imposta di bollo, un prelievo di tipo patrimoniale sul valore delle attività finanziarie detenute in Italia e all'estero (diverse da conti correnti, libretti di risparmio e fondi pensione), con un'aliquota pari, dal 2013, all'1,5 per mille.

⁸ Si veda a tal proposito Di Pasquale, D. e Glaeser, E. (1999), "Incentives and social capital: are homeowners better citizens?", *Journal of Urban Economics*, vol. 45(2), pagg. 354-384.

utilizzati nella produzione, questi ultimi andrebbero tassati in misura uniforme. In base a tale principio, l'imposizione sui fabbricati industriali dovrebbe essere allineata a quella sugli altri beni strumentali⁹.

Infine, per quanto riguarda le imposte sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, l'analisi economica suggerisce che esse andrebbero ridotte il più possibile o ricondotte alla forma di tassa fissa prelevata in contropartita di un servizio pubblico¹⁰, in quanto ostacolano l'efficiente allocazione delle risorse.

In questa audizione ci si concentrerà sui fabbricati; in merito ai terreni è sufficiente ricordare che l'analisi economica ha da sempre suggerito di assoggettarli a tassazione, essendo la terra un bene la cui offerta è rigida e i cui rendimenti possono essere considerati una forma di rendita¹¹.

Il testo che segue, dopo avere delineato i tratti salienti del prelievo erariale e comunale sugli immobili, confrontandoli con quelli degli altri principali paesi europei (sezioni 2-4), si concentra su alcuni aspetti specifici (sezione 5).

2. Il prelievo erariale sugli immobili in Italia: un quadro di sintesi

La tassazione dei fabbricati in Italia costituisce un quadro composito che investe vari profili a livello sia erariale sia locale (per la tassazione locale, cfr. sezione 3). Essa include imposte sul reddito, sul patrimonio, sugli atti di trasferimento e sui contratti di locazione; si differenzia in funzione dei soggetti coinvolti (imprese e professionisti, o soggetti che non esercitano l'attività d'impresa e di lavoro autonomo; questi ultimi sono indicati con il termine "privati" in quanto segue) e della natura degli immobili (abitazioni e fabbricati a uso industriale).

⁹ Diamond, P.A. e Mirrlees, J.A. (1971), "Optimal taxation and public production: production efficiency", *American Economic Review*, vol. 61(1), pagg. 8-27. Le ipotesi necessarie per la validità di tale risultato sono discusse, tra gli altri, in Stiglitz, J.E. e Dasgupta, P. (1971), "Differential taxation, public goods, and economic efficiency", *Review of Economic Studies*, vol. 38, pagg. 151-174 e in Dasgupta, P. e Stiglitz, J.E. (1972), "On optimal taxation and public production", *Review of Economic Studies*, vol. 39, pagg. 87-103. Sull'argomento si veda anche Mirrlees, J.A. (1986), "The theory of optimal taxation", in Arrow, K. J. e Intriligator, M.D. (eds.), *Handbook of mathematical economics*, vol. III, North-Holland, Amsterdam.

¹⁰ Institute for Fiscal Studies (2011), *Tax by design. The Mirrlees Report*, Oxford University press, Oxford, UK. *Audizione nell'ambito dell'indagine conoscitiva sulla riforma fiscale e assistenziale* (AC 4566), testimonianza di Vieri Ceriani e Daniele Franco, Banca d'Italia – Commissione 6ª del Senato della Repubblica (Finanze e tesoro), Roma, 13 ottobre 2011.

¹¹ Ricardo, D. (1817), *On the principles of political economy and taxation*, Capitolo 12. Per una discussione delle ipotesi sottostanti tale principio – riassorto tra l'altro recentemente anche da Institute for Fiscal Studies (2011), *Tax by design. The Mirrlees Report*, Oxford University press, Oxford, UK – si veda Feldstein, M. (1977), "The surprising incidence of a tax on pure rent: a new answer to an old question", *Journal of Political Economy*, vol. 85(2), pagg. 349-360.

Il prelievo sul reddito e sul patrimonio. – Gli immobili di proprietà sono soggetti a imposte sul reddito (Irpef, Ires e IRAP) o sul valore (Imu dal 2012). La tassazione è incentrata sulla rendita catastale (che mira a cogliere il reddito medio ordinario conseguibile dalle unità immobiliari); per gli immobili locati è generalmente soggetto a tassazione il reddito effettivo, con un minimo rappresentato dalla rendita catastale.

L'evoluzione del prelievo sugli immobili di proprietà di privati è stata caratterizzata dalla **riduzione del peso della componente relativa alla tassazione sul reddito** (con la sottrazione di base imponibile dall'Irpef), **a favore dell'imposizione patrimoniale locale e di sistemi di tassazione separata con aliquota proporzionale.**

Ai fini dell'Irpef, dal 2000 è di fatto esentato il reddito dell'abitazione principale; al proprietario spettano comunque detrazioni d'imposta per gli interessi sui mutui e per le commissioni d'agenzia relative all'acquisto. Dal 2012, anche in considerazione della maggiorazione sulle rendite catastali stabilita introducendo l'Imu, l'esenzione è stata estesa alle abitazioni tenute a disposizione del proprietario.

Per le abitazioni locate, il reddito è invece soggetto all'imposizione personale progressiva ovvero, dal 2011, su opzione del locatore, al regime della “cedolare secca”.

Nel regime ordinario di tassazione dei proventi delle locazioni sono riconosciute al proprietario deduzioni dal reddito in misura variabile a seconda della tipologia del contratto (canone libero o concordato). La “cedolare secca”, introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 e riservata esclusivamente ai privati, consiste nell'applicazione di un'imposta proporzionale sul reddito da locazione di abitazioni. L'aliquota è pari al 19 per cento per gli affitti a canone concordato e al 21 per cento per quelli a canone libero. La “cedolare secca” sostituisce oltre all'Irpef, l'imposta di registro e di bollo sul contratto di locazione e sulle relative risoluzioni e proroghe. La scelta di applicare la “cedolare secca” comporta la rinuncia per il locatore agli incrementi del canone per tutta la durata dell'opzione. Nel regime ordinario come in quello della “cedolare secca”, per il conduttore a basso reddito è prevista una detrazione di imposta di entità variabile (da 150 a circa 1.000 euro).

Il trattamento fiscale degli immobili strumentali posseduti da imprese non è difforme da quello degli altri beni che concorrono alla produzione¹².

Per tutte le tipologie di immobili detenute da privati vengono riconosciute consistenti **detrazioni d'imposta per le spese sostenute per i lavori di ristrutturazione e, più recentemente, di riqualificazione energetica** (in quest'ultimo caso, l'incentivo riguarda anche le imprese).

Le detrazioni per i lavori di ristrutturazione, introdotte nel 1998 e sempre prorogate, sono state rese permanenti dal 2012 (decreto-legge 201 del 2011) nella misura del 36 per cento, con un tetto di spesa di 48.000 euro per unità immobiliare. Su tali interventi è stato recentemente previsto un potenziamento della detrazione e della spesa massima, rispettivamente al 50 per cento e a 96.000 euro, fino a tutto il 2013. Per i lavori di riqualificazione energetica, è

¹² Gli immobili strumentali sono soggetti ad ammortamento e le spese di manutenzione sono deducibili. Nel caso di immobili non strumentali (beni patrimoniali), il relativo reddito effettivo o figurativo viene sommato al reddito d'impresa e le spese di manutenzione sono deducibili entro stretti limiti.

stata introdotta dal 2007 una detrazione del 55 per cento delle spese, elevata per l'anno in corso (e fino al 30 giugno 2014 per i lavori condominiali) al 65 per cento, con un tetto di detrazione massima variabile. Decorso il termine richiamato, l'agevolazione confluirà nella precedente, ereditandone i limiti e le modalità di utilizzo.

Le plusvalenze realizzate con cessioni di immobili (con l'esclusione delle aree fabbricabili) **da parte di privati non sono quasi mai tassate ai fini delle imposte sui redditi**; costituisce un'eccezione il caso di immobili diversi da quelli adibiti prevalentemente ad abitazione principale ceduti entro cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione: la plusvalenza è soggetta, su opzione, a un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota del 20 per cento. Sono altresì **escluse dalle imposte le plusvalenze su abitazioni ricevute per successione**. Per le imprese, la plusvalenza è invece tassabile ai fini dell'Irpef o dell'Ires e concorre alla formazione della base imponibile dell'IRAP.

Il prelievo sui trasferimenti e sui contratti di locazione. – I trasferimenti immobiliari sono soggetti a imposte d'atto (registro, ipotecarie e catastali)¹³, sul valore catastale o reale, **o a IVA**, salvo alcune aree di sovrapposizione tra le due forme d'imposizione. **Il prelievo varia notevolmente a seconda che si tratti di abitazioni o fabbricati strumentali e che lo scambio coinvolga privati o imprese.**

L'acquisto di un'abitazione è soggetto a imposta di registro del 7 per cento **e a imposte ipotecarie e catastali**, rispettivamente, del 2 e dell'1 per cento.

Se l'acquisto riguarda la "prima casa" l'imposta di registro è ridotta al 3 per cento e le imposte ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa (168 euro ciascuna); inoltre, per chi vende e riacquista l'abitazione principale entro un anno, vi è la possibilità di scomputare le imposte pagate con riferimento al primo acquisto da quelle dovute sul successivo.

L'onere derivante da queste aliquote è mitigato, per gli acquisti di abitazioni da parte di privati, dal fatto che le basi imponibili possono essere allineate ai valori catastali che, secondo analisi condotte dall'Agenzia delle Entrate e dal Dipartimento delle Finanze, sono pari a meno di un terzo di quelli di mercato¹⁴.

Il decreto legislativo n. 23 del 2011 prevede la modifica dal 2014 delle imposte d'atto dovute sui trasferimenti immobiliari. Le transazioni saranno soggette all'imposta di registro nella misura del 9 per cento, ridotto al 2 per cento per l'acquisto dell'abitazione principale; il prelievo assorbirà anche le imposte ipotecarie, catastali e di bollo (l'importo dovuto non potrà essere inferiore a 1.000 euro).

Le cessioni di abitazioni imponibili ai fini dell'IVA (ad esempio quelle effettuate da parte di costruttori) scontano invece l'aliquota del 4 per cento per la "prima casa", del 10 per cento per le altre abitazioni e del 21 per cento per le abitazioni di lusso, oltre alle imposte

¹³ A esse si aggiunge l'imposta di bollo, dovuta, nella gran parte dei casi, nella misura fissa di 230 euro.

¹⁴ Agenzia del Territorio e Dipartimento delle Finanze (2012), *Gli immobili in Italia. Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*.

d'atto in misura fissa. Se l'acquirente è un'impresa (diversa da un costruttore), l'imposta è indetraibile.

È stata recentemente introdotta la possibilità per le imprese edili di addebitare l'IVA su operazioni effettuate anche dopo cinque anni dall'ultimazione dei lavori con conseguente detraibilità di quella pagata sugli acquisti da fornitori.

Sono previste agevolazioni per i fondi immobiliari, le società di investimento immobiliare quotate (SIIQ) e le società che hanno per oggetto esclusivo o principale la rivendita di beni immobili.

I conferimenti di "pluralità d'immobili" prevalentemente locati a fondi immobiliari e SIIQ sono esclusi da IVA e soggetti a imposte d'atto in misura fissa. Un'imposta di registro pari all'1 per cento si applica alle cessioni di abitazioni, esenti da IVA, a società che hanno per oggetto esclusivo o principale la rivendita di beni immobili, a condizione che queste ultime li rivendano entro tre anni.

Gli scambi tra imprese di fabbricati strumentali sono esenti, o, su opzione del cedente, imponibili IVA ad aliquota ordinaria; a prescindere dal regime IVA, si applicano l'imposta ipotecaria del 3 per cento e l'imposta catastale dell'1 per cento sul valore di transazione, nonché l'imposta di registro in misura fissa. Anche in tal caso sono previste riduzioni per i fondi immobiliari, le SIIQ, l'attività di leasing, nonché per gli immobili trasferiti nell'ambito di operazioni straordinarie.

L'acquisto a titolo gratuito di immobili determina l'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni, oltre che delle imposte ipotecaria e catastale nella misura ordinaria.

La base imponibile è il valore dichiarato; per gli immobili diversi dalle aree edificabili, l'Amministrazione finanziaria non può procedere ad accertamento se tale valore è almeno pari a quello catastale. La presenza di elevate franchigie di esenzione, differenziate per tipologie di beneficiario, e la sostanziale determinazione del valore degli immobili su base catastale limitano di fatto tale forma di prelievo ai grandi patrimoni.

In materia di locazioni, l'imposta di registro sui contratti di affitto di immobili a uso abitativo, non soggetti ad IVA, è pari al 2 per cento del canone pattuito per l'intera durata del contratto, frazionabile per ciascuna annualità; per i contratti a canone convenzionale la base imponibile è ridotta del 30 per cento. Le locazioni di fabbricati strumentali da parte di imprese scontano l'imposta di registro dell'1 per cento, a prescindere dall'esenzione o meno dall'IVA.

Il **gettito** delle imposte (diverse dall'IVA) sugli atti connessi con i trasferimenti e con le locazioni di beni immobili è stimabile nel 2011 in circa 6,8 miliardi (tav. 1). Di questi, circa 0,5 miliardi sarebbero riconducibili alle sole imposte ipotecarie e catastali sui trasferimenti di fabbricati strumentali.

3. Le imposte immobiliari nel finanziamento dei Comuni

Con l'introduzione dell'ICI nel 1993 si è realizzato un consistente aumento dell'autonomia tributaria dei Comuni, misurata dall'incidenza delle imposte sul totale delle entrate correnti. Un nuovo incremento si è avuto con l'introduzione dell'addizionale all'Irpef nel 1999. Nel 2008, con l'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, si è avuta una inversione di tendenza; il processo si è riavviato lo scorso anno con l'introduzione dell'Imu (tav. 2).

Nel 1992 le entrate tributarie comunali rappresentavano poco più del 18 per cento delle entrate correnti, l'anno successivo questo rapporto si attestava al 33; l'incremento era interamente attribuibile all'introduzione dell'ICI (che nel 1993 rappresentava oltre il 60 per cento delle imposte comunali). Nel 2007 l'incidenza raggiungeva il 38,3 per cento; l'anno successivo, per effetto dell'abolizione dell'ICI sull'abitazione principale, si riduceva al 31 per cento. Lo scorso anno il rapporto saliva a un massimo storico (41 per cento). Nel 2012 le entrate tributarie dei Comuni sono aumentate del 31,6 per cento rispetto al 2011, a 23,9 miliardi; l'incremento ha sostanzialmente riflesso l'introduzione dell'Imu. L'incidenza delle imposte immobiliari sulle entrate tributarie è aumentata di oltre 11 punti percentuali al 65,4 per cento, un valore di poco superiore a quello del 2007.

L'Imu. – Nel 2012, il gettito complessivo dell'Imu è stato pari a 23,7 miliardi, di cui 15,6 di competenza dei Comuni e 8,1 affluito al bilancio dello Stato. Nel 2011 il gettito dell'ICI, per intero di competenza dei Comuni, era stato pari a 9,8 miliardi. L'introduzione dell'Imu ha comportato il venir meno dell'imposizione in ambito Irpef (comprese le relative addizionali regionali e comunali) dei redditi fondiari per gli immobili non locati, il cui gettito era stimato, nelle valutazioni ufficiali, in 1,6 miliardi.

L'Imu colpisce tutti gli immobili, compresa l'abitazione principale. La base imponibile è costituita dal valore catastale determinato applicando alla rendita catastale (rivalutata del 5 per cento) dei moltiplicatori riveduti al rialzo rispetto a quelli usati in precedenza per l'ICI. L'aliquota base è fissata allo 0,76 per cento; i Comuni possono modificare l'aliquota, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali (la riduzione può arrivare allo 0,4 per cento per gli immobili locati). Per l'abitazione principale e le relative pertinenze, l'aliquota è fissata allo 0,4 per cento e può essere aumentata o diminuita dai Comuni fino a 0,2 punti percentuali; è riconosciuta inoltre una detrazione fissa di 200 euro e, fino a tutto il 2013, un'ulteriore detrazione legata al numero dei figli conviventi. Per i fabbricati rurali a uso produttivo l'aliquota è dello 0,2 per cento, con possibilità per i Comuni di ridurla allo 0,1 per cento.

Nel 2012 è stato attribuito allo Stato metà del gettito ottenuto dagli immobili diversi dall'abitazione principale valutato ad aliquota base. Dal 2013 l'intero gettito, ad eccezione di quello derivante dai fabbricati a uso produttivo (immobili di categoria D), è di competenza dei Comuni¹⁵. In attesa della riforma organica del sistema di tassazione immobiliare, il versamento per il 2013 della prima rata di acconto dell'Imu sull'abitazione principale è stato sospeso.

Secondo le valutazioni del Ministero dell'Economia e delle finanze il gettito dell'Imu sull'abitazione principale, di competenza per intero dei Comuni, è stato pari a 4 miliardi, a fronte dei 3,3 del corrispondente regime ICI nel 2007. Una valutazione approssimativa

¹⁵ È inoltre previsto che i Comuni versino al bilancio dello Stato una quota del gettito dell'Imu di loro spettanza, per un importo complessivo di 4,7 miliardi nel 2013 e 4,1 nel 2014; tali risorse sono destinate al finanziamento del Fondo di solidarietà comunale (che dal 2013 ha sostituito il Fondo sperimentale di riequilibrio), che viene ripartito tra i Comuni sulla base dei criteri stabiliti con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri.

sembrerebbe segnalare che **l'incremento di gettito rispetto al 2007 sarebbe connesso con la crescita del numero degli immobili sottoposti al prelievo**; l'incremento dei moltiplicatori applicati nel calcolo della base imponibile dell'Imu sarebbe stato sostanzialmente compensato dall'effetto congiunto dell'aliquota media leggermente più bassa rispetto a quella dell'ICI nel 2007 e delle maggiori detrazioni (circa un quarto delle unità immobiliari è risultato esente).

L'aliquota media dell'ICI nel 2007, tenendo conto delle scelte dei Comuni, era pari al 5,0 per mille; considerando la detrazione per l'abitazione principale (in media pari a 117,1 euro rispetto alla misura base di circa 103) si può stimare che l'incidenza del gettito sulla base imponibile era pari al 3,7 per mille. Con l'Imu l'aliquota media è scesa al 4,6 per mille; considerando la detrazione per l'abitazione principale (in media pari a 201 euro rispetto alla misura base di 200) si può stimare che l'incidenza del gettito sulla base imponibile sia stata pari al 2,2 per mille. A parità di moltiplicatori delle rendite (ossia moltiplicando quest'ultimo rapporto per 1,6, per annullare l'effetto sulla base imponibile della maggiorazione dei moltiplicatori), l'incidenza del prelievo nel 2012 appare in linea con il dato corrispondente per l'ICI del 2007.

Le basi imponibili dell'ICI e dell'Imu sono state calcolate, per ciascun ente, sommando al gettito dell'imposta l'ammontare delle relative detrazioni e dividendo l'importo così ottenuto per l'aliquota applicata localmente. Per il gettito, i dati sono stati desunti dai Certificati di Conto Consuntivo del Ministero dell'Interno nel caso dell'ICI e dal Ministero dell'Economia e delle finanze nel caso dell'Imu. L'ammontare delle detrazioni è stato stimato moltiplicando gli importi deliberati da ciascun Comune per il numero delle relative abitazioni principali; tale numero è stato ricostruito sulla base del dato nazionale fornito dall'Agenzia delle Entrate, disaggregato territorialmente sulla base delle informazioni riportate nei Certificati di Conto Consuntivo degli anni 2006-07.

La ricostruzione dell'incidenza del gettito dell'imposta sulla relativa base imponibile presenta una distribuzione territoriale simile fra ICI e Imu: il rapporto si colloca su livelli più elevati per gli enti delle regioni centrali (5,9 e 2,9 per mille, rispettivamente per ICI e Imu), si riduce nelle regioni settentrionali (a 3,6 e 2,2 per mille), diminuisce ulteriormente per i Comuni delle aree meridionali e insulari (a 2,6 e 1,6 per mille). Gli enti che hanno ridotto le aliquote sono prevalentemente collocati nelle amministrazioni a statuto speciale del Nord.

Nel confronto con l'ICI prelevata sull'abitazione principale nel 2007, **l'Imu presenta alcuni aspetti di maggiore progressività**. Il prelievo Imu sull'abitazione principale è stato nullo fino a un valore della rendita catastale pari a circa 260 euro (nel caso dell'ICI, fino a una rendita di circa 220 euro); è stato inferiore a quello ICI fino a un valore della rendita catastale di 330 euro (corrispondente a un valore di mercato dell'abitazione di circa 125.000 euro). Su un immobile con una rendita catastale di 600 euro, il prelievo Imu è stato di un terzo superiore a quello ICI; con una rendita catastale di 1.000 euro, la differenza aumenta a oltre il 40 per cento (fig. 3).

Il confronto tra prelievo ICI sull'abitazione principale nel 2007 e quello Imu nel 2012 è basato sui valori medi nazionali delle aliquote e delle detrazioni (117,1 e 201,0 euro, rispettivamente per ICI e Imu). Per quanto riguarda l'Imu, non è stata considerata l'ulteriore detrazione di 50 euro per ogni figlio di età non superiore a 26 anni (fino a un massimo di 400 euro), prevista per il solo biennio 2012-13.

L'imposta immobiliare sull'abitazione principale (tenendo conto delle scelte delle amministrazioni) presenta un **profilo di variabilità territoriale meno accentuato dell'imposta sugli immobili non di residenza e sostanzialmente in linea con quello dell'addizionale all'Irpef** (tav. 4).

L'Imu sui cespiti diversi dall'abitazione principale ha fornito un gettito per i Comuni pari a **11,6 miliardi** (ulteriori 8,1 sono affluiti al bilancio dello Stato; il gettito dell'ICI su tali cespiti era stato pari a 9,7 miliardi nel 2011); l'aliquota ordinaria media è stata pari a circa il 9,5 per mille (tre millesimi in più rispetto alla corrispondente aliquota dell'ICI nel 2011 e quasi due millesimi oltre la misura base).

Anche per quanto riguarda i cespiti diversi dall'abitazione principale, i Comuni del Centro hanno fatto un uso più intenso della leva fiscale: l'aliquota applicata è stata di 2,4 millesimi superiore rispetto alla misura base. I Comuni delle aree a statuto speciale del Nord ne hanno fatto un minore ricorso, con un incremento medio dell'aliquota di 0,3 millesimi.

La Tares. – Il sistema di prelievo locale sugli immobili è completato dal tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares; istituito dal DL n. 201 del 2011) che graverà su occupanti, proprietari e non, di fabbricati e aree scoperte. Esso si articola in due componenti. La principale, sostitutiva delle attuali Tarsu e TIA (rispettivamente, tassa per lo smaltimento dei rifiuti solidi urbani e tariffa di igiene ambientale), mira alla copertura integrale di investimenti e costi del servizio di raccolta e smaltimento rifiuti, ripartendo l'onere in base alle qualità e quantità prodotte per unità di superficie; in via provvisoria la legge di stabilità 2013 ha previsto che la superficie sia quella dichiarata ai fini Tarsu o TIA e la tariffa si basi sugli indici di produzione fissati per legge ai fini dell'applicazione della TIA. Per i Comuni che hanno realizzato sistemi di misurazione puntuale delle quantità, la tariffa è costituita dal corrispettivo del servizio. La seconda componente della Tares è costituita da un prelievo commisurato alla superficie e destinato a finanziare i servizi indivisibili erogati dai Comuni.

4. Un confronto internazionale

L'analisi del gettito delle imposte sugli immobili mostra come l'introduzione dell'Imu nel 2012 abbia portato il prelievo italiano complessivo sulla proprietà e sugli occupanti su un livello in linea con quelli registrati nei principali paesi dell'Unione europea. Resta decisamente inferiore nel nostro paese il peso del prelievo sulle successioni e donazioni (tav. 1; fig. 1).

La tavola 1 ricostruisce per il 2011 il gettito che, in base ai dati disponibili, è possibile ascrivere ai soli immobili in Francia, Germania, Italia, Regno Unito e Spagna; sono escluse, in quanto non isolabili, le imposte sul reddito relative alle locazioni e alle plusvalenze immobiliari, nonché l'IVA. Il gettito delle imposte su proprietari e occupanti risulta nei vari paesi superiore a quello prelevato mediante le altre imposte sui trasferimenti a titolo oneroso o gratuito, raggiungendo in Francia e nel Regno Unito valori particolarmente elevati.

Secondo i dati della Commissione europea¹⁶, nel 2011 le imposte sulla proprietà (immobiliare e non) sono state pari negli altri paesi della UE al 2,1 per cento del prodotto (media ponderata sulla base del PIL); le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare sono state pari all'1,4 per cento del PIL contro lo 0,7 dell'Italia; nel 2012, considerando il gettito dell'Imu, tale ultimo valore si attesterebbe intorno all'1,5 per cento.

Nei paesi della UE la tassazione degli immobili riveste un ruolo di rilievo per i governi locali, in particolare attraverso imposte ricorrenti¹⁷; queste ultime sono presenti in 26 dei 27 Stati membri e sono prelevate anche sull'abitazione principale. La reintroduzione dell'imposta su questo cespite ha quindi allineato il sistema fiscale italiano a quello degli altri paesi europei.

In un confronto limitato ai principali paesi europei (fig. 2), emerge come in Italia l'incidenza delle imposte immobiliari sul totale delle entrate tributarie delle Amministrazioni locali si collochi, anche tenendo conto dell'introduzione dell'Imu, su valori relativamente bassi.

Un'analisi dell'FMI, riferita a 23 dei 27 paesi della UE¹⁸, segnala che nel 2011 le Amministrazioni locali hanno percepito la totalità dei prelievi immobiliari ricorrenti in 17 paesi e il 90 per cento o più del gettito in altri quattro.

Caratteristiche dei principali ordinamenti europei. – Un confronto fra l'Italia e gli altri maggiori paesi europei (**Francia, Germania, Regno Unito e Spagna**; tav. 5) mostra forti similitudini normative: **le Amministrazioni locali dispongono sempre del gettito di imposte fondiarie sulla proprietà o sull'occupazione di abitazioni e beni strumentali**; in alcuni casi sono destinatarie anche dei proventi di imposte sui trasferimenti.

La tassazione del reddito è ricompresa nelle imposte erariali (*personal e corporate income tax*). Per le imprese è prevista in linea di massima l'inclusione dei redditi effettivi e la deduzione degli oneri (spese, interessi, ammortamenti). Per gli altri soggetti, nessuno degli ordinamenti esaminati include il reddito figurativo dell'abitazione principale; sono compresi i redditi da locazione, generalmente al netto della deduzione delle spese effettivamente sostenute, mentre non vi sono sistemi di tassazione separata proporzionale. Francia e Spagna applicano un'imposta patrimoniale ordinaria che include anche beni immobili, sia pure con

¹⁶ Commissione europea (2013), *Taxation trends in the European Union*.

¹⁷ Le imposte ricorrenti sugli immobili sono i prelievi effettuati annualmente, come imposte sul reddito o patrimoniali ordinarie; a esse si contrappongono i prelievi ordinari effettuati all'atto del trasferimento e i prelievi straordinari (Commissione europea (2012), *Taxation trends in the European Union*, Box 2.1, pag. 47).

¹⁸ Norregard, J. (2013), "Taxing immovable property. Revenue potential and implementation challenges", *IMF Working Paper*, n. 129, Appendice, tavv. 1 e 2, pagg. 37-38; i paesi esclusi dall'indagine sono Cipro, Lituania, Malta (unico paese della UE privo di imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare) e Romania.

alcune franchigie¹⁹. **Le plusvalenze derivanti dalla cessione di immobili** sono, in linea di massima, soggette a tassazione secondo le ordinarie regole delle imposte sui redditi²⁰; è ovunque esente l'abitazione principale.

La deducibilità degli interessi passivi su mutui per l'acquisto o costruzione di abitazioni è ammessa, con limiti, in Francia e Spagna per l'abitazione principale e, a determinate condizioni, in Germania per le sole abitazioni date in locazione; nulla è riconosciuto nel Regno Unito.

Prelievi fondiari locali sono applicati in tutti i quattro paesi a livello municipale e, in Francia, anche a livello di dipartimenti. Il quadro è articolato: mentre Germania e Spagna hanno, come l'Italia, una sola imposta su tutti gli immobili, Francia e Regno Unito sono caratterizzati da una pluralità di prelievi. Comune, con qualche eccezione, è il problema dell'obsolescenza delle basi imponibili.

Soggetto passivo è il proprietario in Germania (Grundsteuer) e Spagna (impuesto sobre bienes inmuebles, IBI), l'occupante nel Regno Unito (council tax e national non-domestic rate o uniform business rate, UBR)²¹ e, in Francia, l'occupante, se diverso dal proprietario (per taxe d'habitation e cotisation foncière des entreprises, CFE) o il proprietario (taxe foncière, taxe d'habitation e CFE). La base imponibile è calcolata in Germania e Spagna sul valore catastale, nel Regno Unito sul valore commerciale (council tax) o su un canone convenzionale di locazione (UBR), in Francia sulla rendita catastale²²; solo le basi imponibili di IBI e UBR sono adeguate periodicamente, mentre negli altri casi si rimedia con moltiplicatori (Germania) o aumenti della misura di prelievo (Francia e Regno Unito). Le aliquote sono proporzionali, salvo per la council tax, che prevede cifre fisse differenziate per fasce di valore. Le somme pagate dalle imprese sono generalmente deducibili dalle imposte sul reddito.

Il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti è ancora finanziato in prevalenza con imposte locali che gravano sugli occupanti; solo la Germania fa ricorso in modo significativo a tariffe tipo *pay-as-you-throw* (PAYT)²³.

Nel Regno Unito la copertura è assicurata dalla council tax, mentre in Francia e Spagna sono previsti specifici prelievi (rispettivamente, taxe d'enlèvement des ordures ménagères, TEOM, e tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos, TRU) commisurati alle rendite catastali. Differente è la situazione in Germania, dove le tariffe sono utilizzate anche nelle grandi città per determinare i corrispettivi del servizio (Abfallgebühren).

Le imposte d'atto su trasferimenti onerosi sono presenti in tutti i paesi esaminati, senza significative differenze tra beni strumentali e abitazioni. Le **cessioni soggette a IVA** prevedono l'applicazione di misure ridotte o fisse delle imposte d'atto.

¹⁹ In Francia sono presenti anche altri 16 prelievi, tra i quali un'imposta sugli immobili non locati (*taxe sur les logements vacants*) e una su quelli posseduti da persone giuridiche (*taxe annuelle du 3% sur les immeubles*).

²⁰ Le cessioni di abitazioni fra privati scontano aliquote progressive speciali nel Regno Unito; in Francia vi è un prelievo proporzionale, integrato dal 2013 da uno progressivo sulle plusvalenze oltre 50.000 euro.

²¹ Nell'Irlanda del Nord è in vigore un sistema (i cosiddetti *rates*) analogo alle imposte locali degli altri paesi.

²² Costituisce un'eccezione la *taxe foncière* per le imprese, che è calcolata sul prodotto fra il costo storico, eventualmente rivalutato, e un tasso di interesse convenzionale.

²³ Commissione europea (2012), "Use of economic instruments and waste management performances. Final Report", tav. 5, pagg. 88-91.

Destinatari del gettito sono il governo centrale nel Regno Unito (stamp duty land tax), quelli regionali in Germania (Grunderwerbsteuer) e Spagna (impuesto sobre transmisiones patrimoniales) e quelli locali in Francia (droit d'enregistrement). Le aliquote sono progressive nel Regno Unito e proporzionali altrove. In Germania sono esenti i trasferimenti fra coniugi e in linea retta. L'assoggettamento a IVA è in Germania facoltativo per alcune fattispecie e nel Regno Unito avviene con aliquota zero, facendo quindi, in entrambi i paesi, rivivere i prelievi d'atto in misura piena; in Francia è prevista un'aliquota ridotta per il social housing.

Le locazioni di immobili sono colpite da imposte d'atto proporzionali in Francia (taxe de publicité foncière) e Regno Unito (stamp duty land tax) e fisse in Spagna (impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados); non esistono prelievi tributari simili in Germania.

Infine, le **imposte di successione e donazione** sono ovunque prelevate sul valore di mercato netto dei debiti e con aliquote in prevalenza progressive; sono presenti agevolazioni oggettive e/o soggettive più contenute rispetto a quelle in vigore in Italia. In Germania e Spagna le regioni partecipano al gettito dell'imposta.

In Francia, Germania e Spagna le aliquote sono progressive in relazione all'imponibile e al grado di parentela con aliquote massime che possono superare il 50 per cento; il Regno Unito ha un'aliquota proporzionale del 40 per cento (20 per cento per donazioni inter vivos). Ogni paese riconosce agevolazioni soggettive e/o oggettive: in Francia e Regno Unito la quota del coniuge è esente e ovunque sono riconosciute franchigie ai parenti in linea retta, peraltro molto variabili; l'abitazione principale è totalmente esente in Germania, gode di franchigie consistenti in Spagna e più contenute in Francia. Il Regno Unito esenta, a determinate condizioni, le donazioni fatte in vita. Per le aziende, e quindi gli immobili in esse compresi, sono previsti pagamenti rateali (Francia), abbattimenti a forfait (Germania e Regno Unito) ed esenzioni (Regno Unito).

5. Alcuni aspetti critici dell'attuale sistema di tassazione immobiliare

5.1 La revisione del catasto

Una delle principali criticità che caratterizza il sistema di tassazione immobiliare in Italia riguarda le rendite catastali utilizzate per determinare la base imponibile dell'Imu, oltre che di numerose altre imposte (di registro, ipotecarie e catastali e di successione e donazione, nonché sui redditi e IRAP).

Le differenze nel divario fra la base imponibile basata sulle rendite catastali e gli effettivi valori di mercato degli immobili possono generare fenomeni di iniquità sia orizzontale sia verticale.

L'ultimo aggiornamento del catasto risale al 1990; nei due successivi decenni si è registrata una forte crescita dei prezzi nel settore immobiliare (cfr. l'Appendice). La discrepanza tra i valori catastali e di mercato tende a crescere con l'età degli immobili, risultando contenuta per quelli di più recente registrazione, che sono prevalentemente edificati in aree periferiche e di nuova urbanizzazione, e via via più ampia per gli immobili accatastrati in periodi lontani nel tempo, generalmente localizzati in aree più centrali.

La revisione del 1990 ha inoltre riguardato solo le tariffe d'estimo e non il classamento degli immobili; edifici anteriori a tale data, oggetto di ammodernamenti e migliorie, sono quindi ancora oggi valutati in base a tariffe più basse di quelle che sarebbe corretto utilizzare.

Lo scostamento fra valori di mercato e valori catastali tende a favorire i contribuenti più ricchi. Secondo le più recenti stime dell'Agenzia delle Entrate²⁴, il valore di mercato del patrimonio abitativo è 2,25 volte superiore al corrispondente valore imponibile ai fini dell'Imu per le abitazioni principali mentre diventa 2,42 volte per le abitazioni diverse dalla prima. Guardando inoltre alla distribuzione per classi di valore del patrimonio abitativo, lo scostamento tende a crescere per i decili più alti; la revisione dei coefficienti di rivalutazione delle rendite catastali prevista con l'introduzione dell'Imu (basata su una regola di rivalutazione lineare, uniforme sul territorio) non ha sostanzialmente alterato questa sperequazione, pur avendo avvicinato le basi imponibili ai valori di mercato.

Secondo le stime dell'Agenzia delle Entrate, applicando i coefficienti di rivalutazione previsti per l'Imu, nel passaggio dal secondo al decimo decile di patrimonio abitativo, il rapporto fra il valore di mercato e quello dell'imponibile fiscale sale da 2 a 2,5 circa in media (prima della revisione dei coefficienti il rapporto passava da 3,4 a quasi 4).

Una spedita revisione del catasto, che riguardi non solo le tariffe d'estimo ma anche i principi di classamento, avrebbe quindi effetti positivi anche sul piano distributivo. La revisione era già prevista nel disegno di legge delega sulla riforma fiscale presentato nell'aprile del 2012, con interventi volti a: 1) ridefinire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare, all'interno dei quali rilevare i prezzi di mercato e i canoni di locazione effettivi da usare come base, rispettivamente, per stimare i valori patrimoniali e le rendite da iscrivere nel catasto; 2) ridefinire la destinazione d'uso dei fabbricati, tenendo conto delle mutate condizioni economiche e sociali; 3) adottare, per tutti i fabbricati a destinazione ordinaria, i metri quadri (i metri cubi per gli edifici a uso pubblico) come unità di misura, piuttosto che i vani.

Il completamento delle diverse fasi del processo di revisione potrebbe richiedere tempi abbastanza lunghi, recentemente stimati nell'ordine di un quinquennio.

In attesa che le nuove rendite si rendano disponibili, potrebbe essere opportuno trovare meccanismi che attenuino disparità di trattamento ingiustificate²⁵.

²⁴ Agenzia del territorio e Dipartimento delle Finanze (2012), *Gli immobili in Italia. Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*.

²⁵ Un precedente storico è dato dalla rivalutazione provvisoria del reddito dei fabbricati decisa nel 1923 (Ministro De' Stefani) che differenziava l'aumento dei valori in base alla data dell'ultimo accertamento o variazione degli stessi; cfr. Einaudi, L. (1927), *La guerra e il sistema tributario italiano*, pagg. 425-428. A coloro che reputavano di essere stati danneggiati dalla rivalutazione era data facoltà di chiedere una revisione qualora il valore effettivo fosse di almeno un quarto inferiore a quello individuato dalla norma.

In generale, per evitare che si ripetano situazioni di grave obsolescenza, le rendite catastali dovrebbero essere adeguate periodicamente, in relazione agli andamenti del mercato. Il processo dovrebbe prevedere forme di comunicazione ai proprietari chiare e trasparenti e il coinvolgimento sistematico dei Comuni, anche in quanto titolari della funzione di manutenzione del catasto.

5.2 Il sistema delle detrazioni

L’Imu continua a differenziare nettamente l’abitazione principale dalle altre abitazioni, esentando del tutto, per il tramite della detrazione, le abitazioni fino a un valore di circa 110-170 mila euro e prevedendo sul valore eccedente un’aliquota pressoché dimezzata rispetto a quella ordinaria.

Detti importi sono stati determinati in base al rapporto fra imponibile a fini Imu (rendita catastale rivalutata e moltiplicata per 160) e valore di mercato (2,25 volte, in media, il valore ai fini Imu) secondo le stime dell’Agenzia delle Entrate e del Dipartimento delle Finanze (2012), “Gli immobili in Italia. Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare”. I due valori dipendono dal riconoscimento o meno dell’ulteriore detrazione per figli a carico.

La detrazione di base per l’abitazione principale (200 euro) introduce un importante elemento di progressività, annullando l’imposta per una vasta platea di contribuenti, soprattutto per coloro che vivono al di fuori delle grandi città.

Va considerato che alcune famiglie, pur essendo proprietarie di una o più abitazioni hanno un reddito molto basso.

Utilizzando i dati dell’Indagine della Banca d’Italia sui Bilanci delle famiglie italiane del 2008, corretti sulla base di informazioni di natura amministrativa per tenere conto delle osservazioni mancanti e della sistematica tendenza a comunicare all’intervistatore un valore della ricchezza inferiore a quello effettivo²⁶, si può stimare che oltre il 10 per cento delle famiglie proprietarie di almeno una abitazione ha un reddito equivalente, calcolato secondo la scala di equivalenza dell’ISEE, inferiore al 50 per cento di quello della famiglia mediana.

Si può pensare, per tener conto di questo fattore, di differenziare le franchigie in relazione a indicatori di capacità contributiva della famiglia. Un’alternativa a tale differenziazione, che attenua i problemi di equità orizzontale legati a dichiarazioni sul reddito non corrette e che è stata autorevolmente sostenuta, è quella di consentire ai contribuenti che si trovano in situazioni documentabili di bisogno di posporre il pagamento

²⁶ Monteduro, T. e Neri, A. (2013), “La ricchezza immobiliare delle famiglie italiane: un confronto fra dati campionari e censuari”, *Questioni di Economia e Finanza*, n. 146, Banca d’Italia.

dell'imposta, indebitandosi con il Comune per la parte del tributo che supera una determinata percentuale del loro reddito, eventualmente dando a garanzia l'immobile²⁷.

Va anche tenuto conto del fatto che gli immobili sono relativamente illiquidi rispetto ad altre forme di investimento. Al fine di rendere più liquido l'investimento immobiliare, potrebbe essere consigliabile favorire meccanismi contrattuali quali i reverse mortgages che consentono di decumulare in modo graduale il proprio investimento.

5.3 La tassazione immobiliare e il mercato delle locazioni

Il sistema di tassazione immobiliare in Italia ha storicamente previsto un trattamento fiscale preferenziale per l'abitazione principale. Ciò ha concorso nel tempo a determinare, da un lato, una struttura proprietaria molto diffusa e, dall'altro, un'offerta di case in affitto limitata, lasciando le esigenze abitative delle famiglie più deboli in parte insoddisfatte e ponendo un freno alla mobilità dei cittadini²⁸.

In Italia, fra il 1971 e il 2001, la quota di case in affitto rispetto allo stock di abitazioni si è più che dimezzata. La percentuale delle famiglie in affitto è inferiore rispetto a quella dei maggiori paesi europei, ad eccezione della Spagna. L'impatto sulla mobilità delle famiglie è desumibile dai dati OCSE: in Italia la percentuale di famiglie che ha cambiato residenza negli ultimi due anni è stata appena superiore a quella della Spagna ma inferiore a quelle di Francia, Germania e Regno Unito.

Solo di recente sono state introdotte alcune utili misure di incentivazione all'affitto, come la "cedolare secca" sulle locazioni. Si tratta di provvedimenti limitati al settore residenziale e ai privati. L'introduzione dell'Imu, oltre a ridurre la differenziazione tra tassazione dell'abitazione principale e degli immobili a scopo d'investimento, può aver inciso, nell'immediato, sull'offerta di case in affitto, con immissione nel mercato di immobili prima tenuti a disposizione.

L'applicazione della "cedolare secca" proporzionale, in luogo della tassazione progressiva, ha ridotto il cuneo fiscale sugli affitti, in tal modo attenuando la convenienza del ricorso al mercato irregolare, **e ha allineato la fiscalità del reddito immobiliare a quella dei rendimenti delle attività finanziarie, garantendo una maggiore neutralità dell'imposizione.** Il nuovo regime, infine, comporta una semplificazione degli obblighi fiscali (ad esempio, la soppressione del versamento annuale dell'imposta di registro).

²⁷ Institute for Fiscal Studies (2011), *Tax by design. The Mirrlees Report*, Oxford University press, Oxford, pag. 391: "Finally, it would be possible to allow people, in specified circumstances, to roll up liabilities (with interest) either until the property is sold or until death, in order to alleviate cash flow problems".

²⁸ Borselli, F., Buoncompagni, A. e Manestra, S. (2009), "La tassazione delle abitazioni in Italia e in Europa", in Panetta, F. et al. (a cura di) "L'andamento del mercato immobiliare italiano e i riflessi sul sistema finanziario", *Questioni di Economia e Finanza*, n. 59, Banca d'Italia.

Prendendo in considerazione le aliquote marginali effettive dell'Irpef, si riscontra come l'applicazione della "cedolare secca" garantisca un sensibile risparmio d'imposta ai contribuenti proprietari di alloggi che affittano a mercato libero, anche in caso essi abbiano livelli di reddito non particolarmente elevati. Il risparmio è più elevato e si avvicina al 50 per cento dell'imposta per coloro che hanno un reddito superiore a 28.000 euro. L'aumento al 95 per cento della quota imponibile per l'affitto a canone libero ha reso ancora più conveniente l'opzione per la "cedolare secca". Un effetto della cedolare è la forte riduzione del vantaggio fiscale di cui godevano gli affitti a canone concordato: la combinazione di tale forma di contratto con la "cedolare secca" non comporta infatti vantaggi significativi, atteso lo scarto di soli due punti percentuali fra le aliquote.

L'opzione per la "cedolare secca" è stata tuttavia meno diffusa di quanto atteso: il gettito del 2011 e quello di preconsuntivo del 2012 ammontano a circa un quarto di quanto previsto inizialmente.

Sulla base dei dati del Ministero dell'Economia e delle finanze risultanti dalle dichiarazioni, sono 483.000 i soggetti che hanno optato nel 2011 per il nuovo regime, per un imponibile di 4,2 miliardi di euro (11 per cento dell'imponibile totale da fabbricati) e un'imposta dichiarata di 875 milioni. L'88 per cento si riferisce a "contratti liberi" ad aliquota del 21 per cento. In base alla stessa fonte, l'opzione è stata esercitata, nella metà dei casi, da soggetti con reddito complessivo tra 20 e 50 mila euro, e per il 7 per cento da soggetti con redditi fino a 15 mila euro.

Hanno presumibilmente pesato le iniziali difficoltà di applicazione e, soprattutto per i contratti già stipulati, la rinuncia agli adeguamenti del canone per tutta la durata dell'opzione. È plausibile che, essendo gli incentivi della "cedolare secca" legati al reddito dichiarato, la diffusione di questo strumento sia anche ostacolata dalla resistenza all'emersione del mercato irregolare. In prospettiva, l'intensificarsi del contrasto ai fenomeni di evasione potrebbe rafforzare la convenienza della "cedolare secca".

La scelta della "cedolare secca" non compensa tuttavia l'aggravio derivante dall'introduzione dell'Imu, se non per i proprietari di alloggi che hanno aliquote marginali sul reddito alte e affittano a un canone libero particolarmente elevato rispetto alla rendita catastale (tav. 6)²⁹.

Nella tavola 6 viene riportato il confronto del carico fiscale di un contribuente residente a Roma, tra il 2010 e il 2012, in funzione del diverso utilizzo dell'immobile e dei diversi regimi applicabili alla locazione, effettuato sotto alcune ipotesi. Per i proprietari che danno in locazione l'immobile optando per la "cedolare secca" si nota un sensibile miglioramento solo per chi dichiara redditi superiori a 28.000 euro l'anno e sempre che ci si riferisca a contratti a canone libero; per i contratti a canone concordato si va sempre incontro a un aggravio di imposte. Quanto osservato per Roma può estendersi a molte delle principali città italiane, dove il differenziale tra l'aliquota ICI e l'aliquota Imu sui fabbricati locati è quasi sempre altrettanto ampio.

²⁹ Chiri, S., Borselli, F., Buoncompagni, A. e Manestra, S. (2013), "Tassazione delle abitazioni e mercato degli affitti", Seminari e convegni, novembre 2012, Banca d'Italia, in corso di pubblicazione.

5.4 La tassazione dei trasferimenti di abitazioni e di fabbricati strumentali

Il prelievo sui trasferimenti immobiliari a titolo oneroso, di entità proporzionale al valore delle transazioni, ostacola l'efficiente allocazione delle risorse e **andrebbe**, ove possibile, **ricodotto alla forma di tassa fissa** prelevata in contropartita del servizio amministrativo fornito.

Un'eventuale riduzione del prelievo sui trasferimenti potrebbe realizzarsi mediante l'estensione a tutti gli immobili del sistema di detrazione delle imposte pagate su trasferimenti precedenti, già previsto per le "prime case". Tale intervento potrebbe incentivare, per determinate tipologie di transazioni, l'emersione dei valori effettivi di compravendita. Contestualmente, si potrebbe valutare se estendere l'ambito di applicazione dell'imposizione sulle plusvalenze sugli immobili realizzate da privati.

Da valutare positivamente è la riforma, che entrerà in vigore nel 2014, che prevede l'introduzione di un "tributo unico" di registro sui trasferimenti di immobili; la riforma è in linea con le esigenze di semplificazione, razionalizzazione e accorpamento delle imposte di atto espresse all'interno del disegno di legge delega fiscale presentato lo scorso anno.

L'imposizione sui trasferimenti di abitazioni è notevolmente mitigata per gli scambi tra privati dall'utilizzo del valore catastale per la determinazione della base imponibile, mentre risulta più onerosa per gli acquisti da parte di imprese o per le vendite da costruttori, in cui l'imposta è calcolata sul prezzo di vendita. Tale disallineamento non è riscontrabile nei principali paesi UE.

L'effetto combinato tra aliquote e basi imponibili catastali – pari a meno di un terzo del valore di mercato – determina un'imposizione reale, sulla maggior parte delle transazioni a titolo oneroso tra privati, pari a circa l'1 per cento, per le prime case, o al 3 per cento, per le altre abitazioni, del valore di mercato del bene ceduto, contro un'aliquota IVA del 4 per le abitazioni principali (non di lusso) e del 10 per cento per le altre (sempre non di lusso), qualora si acquisti da un costruttore. Negli scambi di abitazioni (non di lusso) tra imprese, il prelievo (IVA, spesso indetraibile, o imposte d'atto) raggiunge il 10 per cento.

Per le transazioni tra imprese riguardanti fabbricati strumentali, le imposte ipotecaria e catastale (complessivamente del 4 per cento) sono relativamente elevate. A queste imposte va aggiunta quella di registro sulle locazioni di fabbricati di analoga natura. Si tratta di forme di prelievo proporzionale e non alternativo all'IVA introdotte in un momento di espansione del mercato che gravano sul sistema produttivo e che potrebbero essere riviste³⁰.

³⁰ Si veda Borselli F. e Chiri S. (2008), "Esenzioni IVA e Contrasto all'evasione: l'overshooting 2006-2007 sul Mercato Immobiliare", *Rivista di Diritto Finanziario e Scienza delle Finanze*, anno LXVII, n. 3-2008, Giuffrè Editore, Milano.

5.5 L'Imu sulle imprese

L'introduzione dell'Imu ha comportato per le imprese un forte aggravio fiscale a causa dell'incremento dei moltiplicatori. Il gettito derivante dagli immobili di proprietà delle imprese (ma anche di enti) e da fabbricati, negozi e uffici posseduti da persone fisiche è aumentato con il passaggio dall'ICI all'Imu e si stima abbia superato, nel complesso, i 10 miliardi nel 2012, cui occorre aggiungere parte del gettito riferito a terreni e aree edificabili. L'aumento dell'imposta non è stato attenuato dall'introduzione di misure simili negli effetti alla "cedolare secca" sulle locazioni ed è stato anzi acuito dalla minore deducibilità ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP delle spese di gestione e manutenzione degli immobili.

Queste considerazioni potrebbero suggerire di attenuare l'imposizione sulla proprietà immobiliare delle imprese, qualora vi siano risorse disponibili. Ogni intervento in tale senso dovrebbe però essere almeno confrontato con possibili alternative di riduzione della tassazione sulle imprese (in linea di principio, ovviamente, il confronto andrebbe esteso a tutte le forme di imposizione). Rispetto alla riduzione delle aliquote sull'Imu, abbassare l'aliquota legale dell'Ires, ad esempio, potrebbe determinare un maggiore incentivo all'attività economica ed effetto segnale a livello internazionale, con ricadute positive sulle scelte di localizzazione delle imprese. Deve infine essere considerato che l'imposizione sul patrimonio immobiliare si presta meno facilmente di altri tributi all'evasione. Un'ulteriore possibilità per alleggerire il prelievo sulle imprese è quella di includere l'imposta sulla proprietà immobiliare tra gli oneri deducibili ai fini del reddito d'impresa. Questo intervento (indicato dal decreto legge n. 54 del 2013 tra le linee guida di una riforma complessiva della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare) ha il pregio di favorire le imprese che non occultano i loro redditi ed è in linea con quanto avviene nei principali paesi europei; inoltre, risulta coerente con la scelta di dedurre parte dell'IRAP dalle imposte sui redditi, motivata anche dall'esigenza (potenzialmente valida anche per l'Imu) di non incorrere in censure di incostituzionalità.

5.6 La ripartizione dei poteri di prelievo

Come risultato del processo di decentramento che ha interessato la finanza pubblica italiana negli ultimi venti anni, quasi un quarto del gettito delle imposte è di competenza degli enti territoriali. Sui tributi decentrati lo Stato ha conservato il potere di definire presupposto impositivo e base imponibile, lasciando agli enti la facoltà di variare aliquote e talvolta

di fissare soglie di esenzione; la dipendenza del gettito dei tributi locali da norme statali è ancora più forte per i tributi che assumono la forma di addizionali alle imposte erariali.

Il sovrapporsi dei poteri di prelievo di più livelli di governo sulla stessa base imponibile rappresenta un aspetto problematico per l'efficienza del sistema tributario italiano. Da un lato, accade che misure decise a livello centrale riguardino in realtà tributi di competenza degli enti territoriali, rendendo necessari trasferimenti compensativi. Dall'altro, alcune decisioni assunte a livello locale possono influenzare gli aspetti redistributivi della tassazione, che dovrebbero essere invece riservati al governo centrale. **Le interferenze fra la politica tributaria nazionale e la fiscalità locale rendono il prelievo opaco per il contribuente**, anche per la complessità degli adempimenti legati al coesistere sulla stessa base imponibile di imposte (o quote di imposte) afferenti a livelli di governo diversi; il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale – che è un requisito fondamentale per l'efficienza di un assetto decentrato – risulta affievolito.

Con riferimento all'Imu, la significativa commistione di responsabilità nell'assetto in vigore per il 2012 è stata in parte attenuata con la legge di stabilità 2013. La riforma della tassazione immobiliare può essere l'occasione per una **ulteriore razionalizzazione dei poteri di prelievo, condotta nello spirito della separazione delle fonti.** Una possibile linea di intervento è quella di destinare ai Comuni l'intero gettito dell'Imu (ossia anche quello attinente agli immobili di categoria D): ne beneficerebbe la visibilità dell'imposta; si eviterebbero forme di concorrenza fiscale di tipo verticale; vi sarebbero, infine, risvolti positivi in termini di un maggiore coinvolgimento degli enti nelle attività antievasive e antielusive.

Il gettito dell'Imu è ripartito fra Stato e Comuni. Nel 2012 l'Imu attribuita all'erario è stata pari a circa 8 miliardi (un terzo dell'imposta complessiva), corrispondente alla metà del gettito prelevato sugli immobili diversi dall'abitazione principale valutato ad aliquota base dello 0,76 per cento. I criteri di ripartizione sono stati successivamente rivisti dalla legge di stabilità 2013, che ha circoscritto l'ambito della compartecipazione statale ai soli immobili a uso produttivo (di categoria D): relativamente a tali immobili, il gettito derivante dall'applicazione dell'aliquota base è di competenza erariale; l'eventuale eccedenza associata a incrementi locali delle aliquote è attribuita ai Comuni. Secondo le valutazioni ufficiali, l'entità delle risorse trattenute dallo Stato ammonterebbe, nel 2013, a 3,6 miliardi.

L'azzeramento della compartecipazione statale all'Imu potrebbe essere bilanciato dall'attribuzione all'erario del gettito dell'addizionale comunale all'Irpef. Un prelievo diversamente articolato per Comune (e per regione) di residenza del contribuente rende particolarmente onerosa la gestione dell'Irpef per i sostituti d'imposta. Sotto il profilo della struttura ottimale della tassazione locale, l'addizionale all'Irpef presenta gli ulteriori svantaggi di essere meno visibile rispetto all'imposta immobiliare, disincentivando la responsabilità finanziaria degli amministratori locali, e di essere più sensibile al ciclo economico.

Appendice: Le recenti tendenze del mercato immobiliare italiano

In Italia il settore delle costruzioni, dopo la prolungata fase espansiva che si era avviata alla fine degli anni novanta, ha mostrato un'inversione di tendenza alla fine del 2006, in anticipo rispetto alla crisi globale. Negli anni successivi la recessione nel settore delle costruzioni si è rapidamente aggravata, proseguendo anche in occasione della temporanea ripresa dell'economia tra la primavera del 2009 e quella del 2010. Tra il primo trimestre del 2008 e il quarto del 2012 l'attività nelle costruzioni ha registrato una flessione del 23,7 per cento, spiegando per circa un punto percentuale il calo del PIL (-8,1 per cento).

Il progressivo peggioramento dell'attività produttiva nelle costruzioni si accompagna alla debolezza della domanda sul mercato immobiliare. Secondo l'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate, il numero di compravendite di abitazioni si è pressoché dimezzato negli ultimi cinque anni, collocandosi alla fine del 2012 sui livelli di inizio 1985 (fig. 4). La flessione, anch'essa avviatasi in anticipo rispetto alla crisi globale, è divenuta particolarmente pronunciata con l'intensificarsi della crisi del debito sovrano dall'estate del 2011.

Ne hanno risentito i prezzi delle case che, dopo il prolungato rialzo tra la fine degli anni novanta e il 2008, hanno mostrato dapprima un sostanziale ristagno, quindi hanno subito una progressiva flessione dal terzo trimestre del 2011, cumulando una riduzione pari al 5,2 per cento sino alla fine dello scorso anno. L'andamento dei prezzi delle case nel nostro paese è in linea con quello medio dell'area dell'euro; si differenzia la Germania, dove i prezzi stanno crescendo; dall'avvio della crisi la flessione è stata invece assai più pronunciata in Spagna, Irlanda, Paesi Bassi e Francia.

La correzione al ribasso delle quotazioni di mercato è stata più rapida e intensa se valutata al netto dell'inflazione al consumo. In Italia i prezzi reali delle case, che erano cresciuti di poco meno del 40 per cento tra il 2000 e la fine del 2007, hanno successivamente iniziato a ridursi, con una netta accentuazione dalla metà del 2011. Negli ultimi cinque anni il calo dei prezzi delle case, sempre al netto dell'inflazione al consumo, è stato nel complesso pari al 13,7 per cento.

I fattori sottostanti gli andamenti registrati nell'ultimo quinquennio sono in primo luogo il peggioramento del reddito disponibile delle famiglie e l'allentamento delle pressioni demografiche sulla superficie abitabile esistente; quest'ultima nel corso dell'ultimo decennio è aumentata in misura più rapida della popolazione e dei nuclei familiari, pur rallentando negli anni più recenti. In secondo luogo, con l'aggravarsi della crisi finanziaria sono intervenute le

difficoltà di accesso al prestito bancario da parte delle famiglie. Come già nel corso dell'accesa rivalutazione negli anni precedenti la crisi, l'attuale calo dei prezzi, pur accentuato, appare sostanzialmente in linea con il peggioramento delle principali determinanti di fondo.

In prospettiva non emergono tuttora segnali di un imminente inversione ciclica del mercato immobiliare italiano. Il clima di fiducia delle imprese delle costruzioni, pur con oscillazioni, rimane su livelli sostanzialmente invariati dall'inizio del 2012; anche le tendenze della produzione edile sono molto deboli, nel confronto sia con le precedenti fasi cicliche, sia con il resto dell'area dell'euro. Secondo il sondaggio trimestrale condotto lo scorso aprile dalla Banca d'Italia insieme con Tecnoborsa e OMI presso un campione di agenzie immobiliari, permane un deciso pessimismo degli operatori circa le prospettive a breve del proprio mercato di riferimento, mentre emergono attese lievemente positive circa l'andamento di medio termine del mercato nazionale.

Nello scenario di medio termine delineato dai principali previsori, che per il 2013 anticipa una nuova flessione del PIL italiano nell'ordine di 1,8 punti percentuali, seguita da una modesta ripresa nel 2014, si può stimare che nel biennio i prezzi delle case subirebbero un nuovo calo, in media nell'ordine di due punti percentuali all'anno in termini nominali.

Vi sono tuttavia alcuni fattori di rischio, legati in particolare al protrarsi delle difficoltà del mercato del lavoro, quindi della debolezza del reddito disponibile delle famiglie, insieme con le tensioni ancora irrisolte sui mercati finanziari e del credito.

In questo contesto, la tassazione della proprietà immobiliare può avere accentuato le spinte al ribasso dei prezzi delle case originate dal peggioramento del quadro macroeconomico. La caduta del reddito delle famiglie avrebbe infatti limitato la possibilità di traslazione sui locatari dell'imposta in capo ai proprietari; il nuovo prelievo avrebbe aumentato la disponibilità di questi ultimi a offrire in locazione case inizialmente tenute a disposizione e ad accettare, anche per quelle già locate, canoni più bassi, pur di preservare una redditività minima della proprietà immobiliare. Una conferma qualitativa deriva dalle nostre indagini presso le agenzie immobiliari, che riscontrano una prevalenza dell'opinione che gli insprimenti tributari sulla proprietà della casa contribuiscano alla debolezza del mercato immobiliare, con riferimento sia alle compravendite, sia alle locazioni di abitazioni.

TAVOLE E FIGURE

Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati nei principali paesi europei
(milioni di euro e percentuali del PIL)

Tipo di imposta	2011					2012
	Francia (1)	Germania	Regno Unito	Spagna (2)	Italia (3) (4)	Italia (4) (5)
Imposte su proprietari/occupanti (escluse tasse su rifiuti specifiche)	58.179	11.680	59.111	10.886	9.818	23.727
	2,91%	0,45%	3,38%	1,02%	0,62%	1,52%
Imposte d'atto su trasferimenti onerosi e locazioni	10.703	6.365	7.010	6.402	6.850	–
	0,53%	0,25%	0,40%	0,60%	0,43%	–
Imposte su successioni e donazioni	8.610	4.246	3.345	2.161	497	569
	0,43%	0,16%	0,19%	0,20%	0,03%	0,04%

Fonte: OCSE, Commissione europea (*National Tax List*, 2013), Amministrazioni finanziarie nazionali e Istat.

(1) Il dato relativo alle imposte sui trasferimenti e locazioni è stimato sulla base di quello del 2010. – (2) Il dato relativo alle imposte d'atto su trasferimenti e locazioni afferisce anche a transazioni diverse da quelle immobiliari. – (3) Il dato relativo alle imposte sui trasferimenti di immobili e locazioni è stimato sulla base delle statistiche rese note dall'Amministrazione finanziaria. – (4) I dati relativi a ICI e Imu sono di fonte Istat. – (5) I dati relativi alle imposte su donazioni e successioni sono ricavati da Ministero dell'Economia e delle finanze (2013), *Bollettino Entrate Tributarie* (gennaio-dicembre 2012).

Entrate tributarie correnti dei Comuni
(milioni di euro)

VOCI	1992	1995	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012 (1)
Imposte dirette	3.156	2.262	1.917	2.101	2.499	3.014	3.229	2.748	2.686	3.695	3.905	3.808	3.910	4.362	5.849
di cui: <i>addizionale all'Irpef</i>	-	-	582	864	1.099	1.576	1.630	1.528	1.563	2.467	2.922	2.812	2.892	3.225	3.919
ICI - Imu (aree edificabili)	-	723	919	953	1.044	1.084	1.135	819	649	763	580	567	579	588	605
Imposte indirette	2.131	9.221	11.646	12.250	13.416	14.146	14.847	15.370	16.074	16.748	13.722	12.956	12.953	13.772	18.010
di cui: ICI - Imu (al netto aree edificabili)	-	6.727	8.435	8.744	9.581	9.951	10.417	10.885	11.441	11.980	9.105	8.894	9.084	9.230	15.004
Totale entrate tributarie	5.287	11.483	13.563	14.351	15.915	17.160	18.076	18.118	18.760	20.443	17.627	16.764	16.863	18.134	23.859
di cui: ICI - Imu	-	7.450	9.354	9.697	10.625	11.035	11.552	11.704	12.090	12.743	9.685	9.461	9.663	9.818	15.609
<i>Per memoria:</i>															
Totale entrate correnti	29.111	32.260	39.539	42.209	43.679	46.159	49.583	50.301	54.226	53.442	56.479	59.169	57.416	58.248	58.190
<i>Entrate tributarie su entrate correnti (%)</i>	18,2	35,6	34,3	34,0	36,4	37,2	36,5	36,0	34,6	38,3	31,2	28,3	29,4	31,1	41,0
<i>ICI - Imu su entrate tributarie (%)</i>	-	64,9	69,0	67,6	66,8	64,3	63,9	64,6	64,4	62,3	54,9	56,4	57,3	54,1	65,4

Fonte: elaborazioni su dati Istat.

(1) Dati provvisori.

Aliquote medie dell'imposta immobiliare sull'abitazione principale*(valori millesimali; euro per la detrazione)*

Regione	ICI 2007			Imu 2012			
	aliquota abitazione principale (1)	detrazione abitazione principale (2)	gettito/base imponibile teorica (3) <i>(moltiplicatore pari a 100)</i>	aliquota abitazione principale (1)	detrazione abitazione principale (2)	gettito/base imponibile teorica (3)	
						<i>(moltiplicatore pari a 160)</i>	<i>(moltiplicatore pari a 100)</i>
Piemonte	5,2	122,3	4,0	5,1	200,1	2,6	4,1
Valle d'Aosta	4,2	117,5	2,3	4,0	200,0	2,0	3,2
Lombardia	4,8	118,1	3,2	4,3	201,8	1,9	3,1
Veneto	4,8	119,2	3,2	4,2	201,5	2,1	3,3
Bolzano	4,0	282,9	0,7	3,9	229,3	2,4	3,8
Trento	4,1	194,3	0,8	4,0	200,6	1,8	2,8
Friuli-Venezia Giulia	4,5	116,8	3,0	3,9	200,2	1,8	2,8
Liguria	5,2	110,0	6,1	4,6	200,0	2,6	4,2
Emilia Romagna	5,5	112,9	5,5	4,8	200,0	2,7	4,4
Toscana	5,4	121,3	5,3	4,6	200,3	2,5	4,0
Umbria	5,3	108,5	4,9	4,8	200,0	2,4	3,9
Marche	4,9	108,1	3,1	4,6	201,2	1,9	3,0
Lazio	4,7	107,8	7,3	4,9	200,0	3,3	5,3
Abruzzo	4,8	114,6	2,8	4,2	200,9	1,6	2,5
Molise	5,2	112,3	2,8	4,7	200,8	1,8	2,8
Campania	5,4	116,2	3,9	4,8	201,5	2,1	3,4
Puglia	4,7	111,6	2,7	4,3	200,1	1,5	2,5
Basilicata	5,1	113,1	1,8	4,5	200,0	1,1	1,8
Calabria	5,4	111,1	2,1	4,2	205,1	0,8	1,2
Sicilia	4,9	118,2	1,8	4,7	200,1	1,5	2,3
Sardegna	4,5	111,1	2,6	4,1	201,2	1,6	2,5
Italia	5,0	117,1	3,7	4,6	201,0	2,2	3,5
<i>Nord</i>	<i>5,1</i>	<i>120,6</i>	<i>3,6</i>	<i>4,5</i>	<i>201,3</i>	<i>2,2</i>	<i>3,6</i>
<i>Centro</i>	<i>5,0</i>	<i>112,5</i>	<i>5,9</i>	<i>4,8</i>	<i>200,3</i>	<i>2,9</i>	<i>4,6</i>
<i>Sud</i>	<i>5,1</i>	<i>114,4</i>	<i>2,6</i>	<i>4,5</i>	<i>201,0</i>	<i>1,6</i>	<i>2,5</i>

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero dell'Interno (Certificati di Conto Consuntivo).

(1) Media delle aliquote applicate dai singoli enti ponderate per il gettito. – (2) Media delle detrazioni applicate dai singoli enti ponderate per il numero di abitazioni principali. Il numero delle abitazioni principali è stato ricostruito a partire dal dato nazionale di fonte Agenzia delle Entrate, disaggregato territorialmente sulla base delle informazioni riportate nei Certificati di Conto Consuntivo dei Comuni degli anni 2006-07. – (3) La base imponibile teorica è stata ottenuta per ogni singolo ente sommando al gettito dell'imposta il prodotto tra la detrazione e il numero di abitazioni principali, dividendo quindi il risultato per la relativa aliquota.

Distribuzione territoriale del gettito dell'Imu e dell'addizionale all'Irpef
(valori pro capite in rapporto alla media italiana)

Regione	Imu		Irpef
	abitazione principale	altri cespiti	
Piemonte	1,28	1,09	1,18
Valle d'Aosta	1,12	2,03	1,33
Lombardia	0,94	1,15	1,39
Veneto	0,99	1,03	1,11
Bolzano	1,08	1,14	1,30
Trento	0,74	1,22	1,16
Friuli-Venezia Giulia	1,00	0,89	1,17
Liguria	1,55	1,60	1,19
Emilia Romagna	1,38	1,36	1,27
Toscana	1,31	1,17	1,11
Umbria	0,95	0,90	0,94
Marche	0,79	0,90	0,95
Lazio	2,01	1,32	1,20
Abruzzo	0,67	0,91	0,77
Molise	0,76	0,79	0,65
Campania	0,64	0,63	0,57
Puglia	0,65	0,78	0,58
Basilicata	0,37	0,52	0,58
Calabria	0,24	0,53	0,51
Sicilia	0,46	0,64	0,58
Sardegna	0,61	0,72	0,71
Italia	1,00	1,00	1,00
<i>Nord</i>	<i>1,11</i>	<i>1,17</i>	<i>1,26</i>
<i>Centro</i>	<i>1,56</i>	<i>1,19</i>	<i>1,12</i>
<i>Sud</i>	<i>0,55</i>	<i>0,67</i>	<i>0,59</i>
<i>coefficiente di variazione (dati comunali)</i>	<i>0,44</i>	<i>0,96</i>	<i>0,35</i>

Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze e, per la popolazione, Istat.

Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati dei principali paesi europei

Tipo di imposta	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
<p>Imposte erariali sul reddito e imposte patrimoniali generali</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario: esenzione del reddito figurativo</p> <p>Abitazioni locatate: tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese (riduzione a forfait del 30% per canoni fino a 15.000 euro)</p> <p>Capital gain: 34,5% (+ addizionale dal 2% al 6% sopra 50.000 euro). Esenzione per l'abitazione principale</p> <p><i>Impôt de solidarité sur la fortune</i> (patrimoni superiori a 1.300.000 euro): aliquote progressive da 0,5%</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario: esenzione del reddito figurativo</p> <p>Abitazioni locatate: tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese</p> <p>Capital gain: tassazione variabile, quindi tassazione al 18% e 28%; 10% per imprese non societarie. Esenzione per l'abitazione principale</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario: esenzione del reddito figurativo</p> <p>Abitazioni locatate: tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese</p> <p>Capital gain: quota esente variabile, quindi tassazione al 18% e 28%; 10% per imprese non societarie. Esenzione per l'abitazione principale</p> <p><i>Impuesto sobre el patrimonio</i> (applicata nel 2011-2013 su patrimoni superiori a 700.000 euro): aliquote progressive da 0,2%</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario: tassazione progressiva del reddito figurativo delle abitazioni diverse da quella principale</p> <p>Abitazioni locatate: tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese e riduzione del 60% o 100%</p> <p>Capital gain: tassazione progressiva. Esenzione per l'abitazione principale</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario: esenzione del reddito figurativo</p> <p>Abitazioni locatate: tassazione progressiva con riduzione a forfait del 5% o 33,5%, opzione per tassazione sostitutiva del 19% o 21%</p> <p>Capital gain: tassazione progressiva o 20%. Esenzione per l'abitazione principale</p>
<p>Imposte su proprietari/occupanti</p>	<p><i>Taxe d'habitation</i>: 23,83% (media 2012)</p> <p><i>Taxe foncière sur le propriétés bâties</i>: 34,96% (media 2012)</p> <p><i>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</i>: 25,59% (media 2012)</p> <p><i>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)</i></p>	<p><i>Grundsteuer</i>: vecchi Länder da 0,26% a 0,35%; nuovi Länder da 0,5% a 1%; applicazione di moltiplicatori locali (medie 2011: 335 e 355)</p> <p>Tariffe tipo PAYT (volume)</p>	<p><i>Council tax</i>: in Inghilterra £ 1.201 (media complessiva 2012-13); banda centrale (D) £ 1.444 (media 2012-13; circa 1,85% del valore mediano)</p> <p><i>National non-domestic rate o uniform business rate</i>: in Inghilterra 45,8% su un canone di locazione convenzionale.</p>	<p><i>Impuesto sobre bienes inmuebles</i>: da 0,4% a 1,1%</p> <p><i>Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos (TRU)</i></p>	<p><i>Imu</i>: da 0,1% a 1,06%</p> <p>Tarsu/TIA, dal 2013 Tares</p>

Fonti: banca dati IBFD, Uffici statistici nazionali.

Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati nei principali paesi europei

Tipo di imposta	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Imposte d'atto su trasferimenti onerosi	<i>Droit d'enregistrement</i> : 5,09%; applicata al valore effettivo.	<i>Grundwerbsteuer</i> : da 3,5% a 5,5%; applicata al valore effettivo. Esenzione per coniuge e parenti in linea retta	<i>Stamp duty land tax</i> : da 0% a 7% (persone fisiche) o da 0% a 15% (persone non fisiche); applicata al valore effettivo.	<i>ITP - Transmisiones patrimoniales onerosas</i> : 6% (modificabile dalle regioni); applicata al valore effettivo.	<i>Imposte di registro e ipocatastali</i> : dal 3% al 10% (prima e seconda casa); applicate al valore catastale per acquisti da privati; 4% per fabbricati strumentali
Imposte d'atto su locazioni	<i>Taxe de publicité foncière</i> : 0,715%	—	<i>Stamp duty land tax</i> : 1% sopra £125.000 (residenziale) o £150.000 (non residenziale)	<i>ITP - Transmisiones patrimoniales onerosas</i> : imposta graduale da 0,09 a 30,77 euro fino a 7.692,95 euro; oltre 0,024 euro ogni 6	<i>Imposta di registro</i> : 2%; nessuna imposta se tassazione sostitutiva su reddito; 1% su fabbricati strumentali
Imposte su cessioni soggette ad IVA	IVA: 19,6% (7% per <i>social housing</i>) <i>Taxe de publicité foncière</i> : 0,715%	IVA: esente <i>Grundwerbsteuer</i> : come sopra	IVA: 20% (0% per le abitazioni) <i>Stamp duty land tax</i> : come sopra	IVA: 21% (10% abitazioni) <i>ITP - Actos jurídicos documentados</i> : 0,5% (modificabile dalle regioni; aliquote ridotte per l'abitazione principale)	IVA: 4% (prime case), 10% (abitazioni), 21% (abitazioni di lusso e altri fabbricati) <i>Imposte di registro e ipocatastali</i> : misura fissa (504 euro)
Imposte su successioni e donazioni	Aliquote: dal 5% al 60% (+ 0,715% <i>taxe de publicité foncière</i> , in caso di donazioni) Successioni: esente la quota per il coniuge; abbattimento del 20% del valore dell'abitazione principale; franchigia individuale di € 100.000 per trasferimenti in linea retta Donazioni: stesse franchigie per trasferimenti in linea retta; franchigia di € 80.724 per il coniuge	Aliquote: dal 7% al 50% Esenzione per abitazione principale e donazioni fra coniugi per l'acquisto della stessa; franchigia individuale da € 100.000 a € 756.000 per i trasferimenti fra coniugi o in linea retta	Aliquote: donazioni 20%, successioni 40% Esenti successioni a favore del coniuge e donazioni in vita (PETs); franchigia generale di £ 325.000	Aliquote: dal 7,65% al 34% con applicazione di coefficienti da 1 a 2,4 (detrazioni decise dalle regioni) Successioni: esente al 95% l'abitazione principale fino a € 122.606,47 e franchigia in linea retta e coniuge pari a € 15.956,87 (+ ulteriori riduzioni decise dalle regioni) Donazioni: deduzioni e detrazioni decise dalle regioni	Aliquote: dal 4% all'8% (+ 3% imposte ipocatastali per immobili diversi dall'abitazione principale) Franchigia individuale di 1 mln di euro per trasferimenti fra coniugi o in linea retta

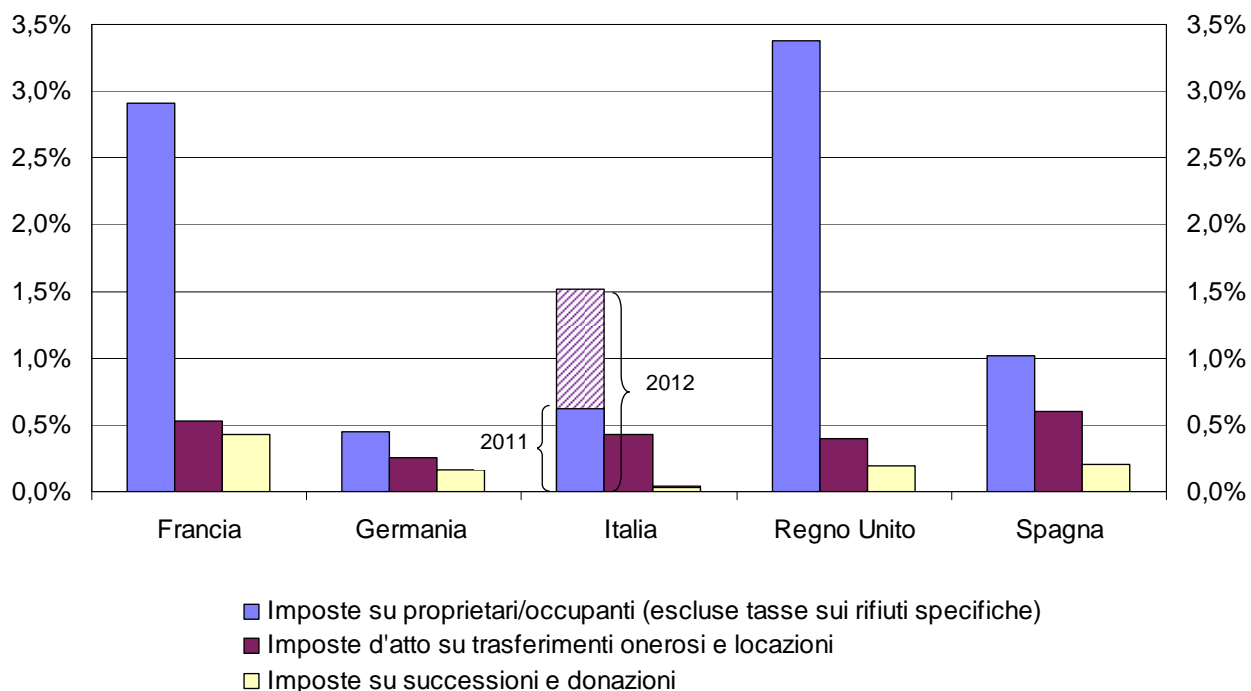
Imu e “cedolare secca”: impatto differenziale 2010-12 rispetto al precedente regime (1)
(valori in euro)

	Irpef		ICI	Imu	Effetto netto	
	33%	45%			33%	45%
Abitazione a disposizione	-462	-630	-735	1.781	584	416
Abitazione locata a canone libero pari a 8 volte la rendita	-564	-1.380	-735	1.781	482	-334
Abitazione locata a canone concordato pari a 8 volte la rendita	-51	-622	-483	1.781	1.247	676
Abitazione locata a canone libero pari a 15 volte la rendita	-1.058	-2.588	-735	1.781	-12	-1.542
Abitazione locata a canone concordato pari a 15 volte la rendita	-95	-1.166	-483	1.781	1.203	132

Fonte: Chiri, S., Borselli, F., Buoncompagni, A. e Manestra, S. (2013), “Tassazione delle abitazioni e mercato degli affitti”, Seminari e convegni, novembre 2012, Banca d’Italia, in corso di pubblicazione.

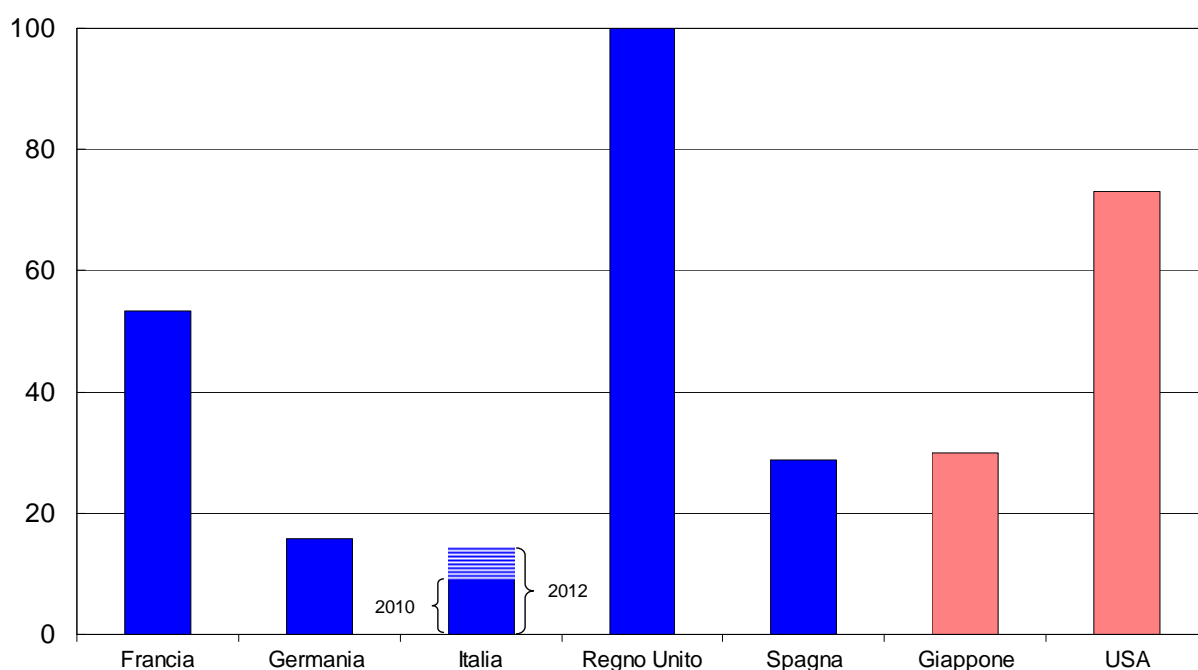
(1) Valori negativi indicano risparmi d’imposta rispetto allo scenario pre-Imu e “cedolare secca”, valori positivi indicano aggravii fiscali.

Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati nei principali paesi europei nel 2011
(in percentuale del PIL)



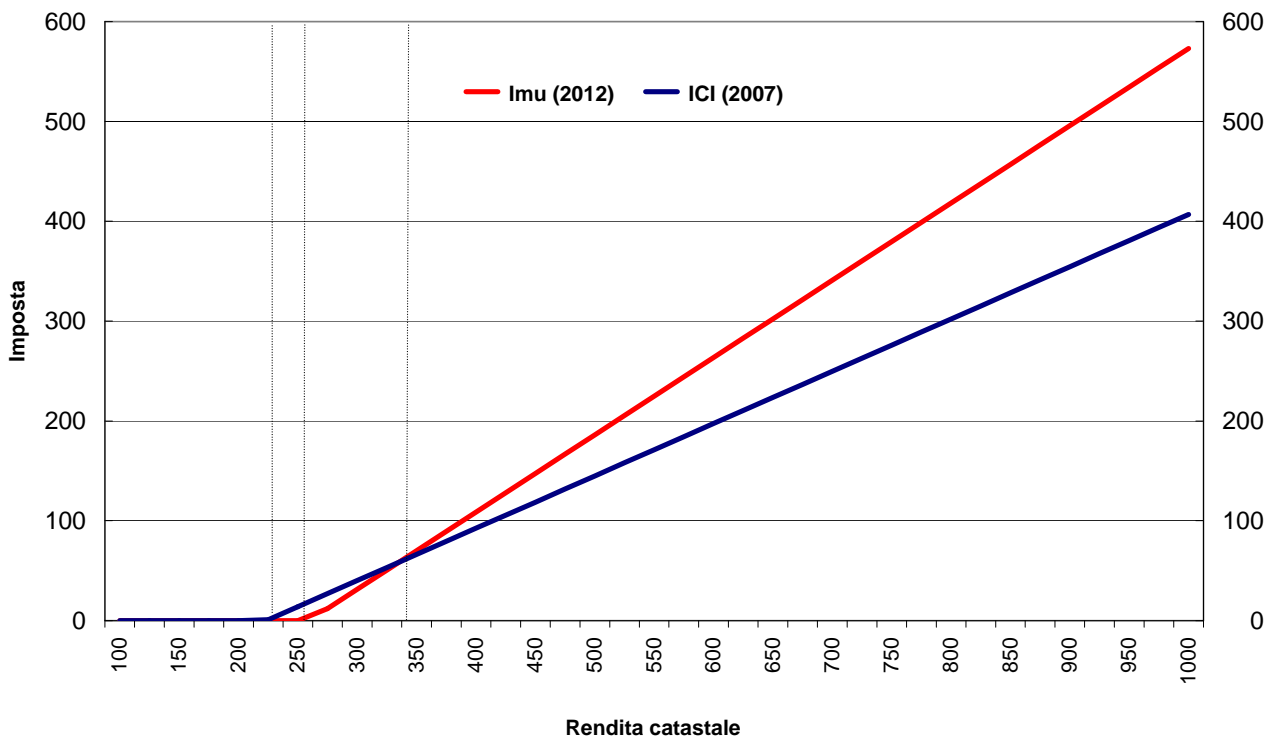
Fonte: OCSE, Commissione europea (*National Tax List*, 2013), Amministrazioni finanziarie nazionali e Istat.

Imposte immobiliari ricorrenti delle Amministrazioni locali nel 2010
(in percentuale delle entrate tributarie degli enti)



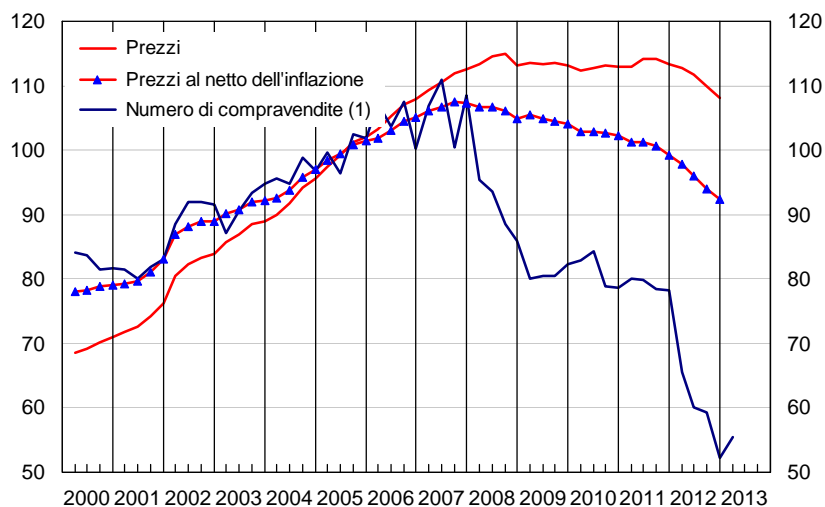
Fonte: OECD, *Revenue Statistics* 2011, e Istat.

Confronto fra prelievo ICI e Imu sull'abitazione principale (euro)



Fonte: elaborazioni su dati del Ministero dell'Economia e delle finanze e del Ministero dell'Interno (Certificati di Conto Consuntivo).

Compravendite e prezzi delle abitazioni in Italia (indici 2005=100)



Fonte: Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle entrate, Banca d'Italia, Istat e Il Consulente Immobiliare. (1) Valori corretti per la stagionalità e gli effetti di calendario.

