



Ministero
dell'Economia
e delle Finanze



DIPARTIMENTO DELLE
Finanze

SENATO DELLA REPUBBLICA VI COMMISSIONE FINANZE E TESORO

Indagine conoscitiva sul tema della tassazione degli immobili

Audizione del Direttore Generale delle Finanze
Prof.ssa Fabrizia Lapecorella

12 giugno 2013

La tassazione immobiliare in Italia: evoluzione, criticità e prospettive

La tassazione immobiliare in Italia

Negli anni recenti, e nell'attuale contesto caratterizzato da un profondo rallentamento congiunturale, la politica economica italiana ha necessariamente dovuto perseguire congiuntamente due obiettivi:

1. il riequilibrio strutturale dei conti pubblici, per ridurre rapidamente il peso del debito;
2. la creazione di condizioni che consentissero la ripresa della crescita, frenatasi a seguito delle turbolenze sui mercati dei debiti sovrani che si sono succedute in un breve arco di tempo.

In questo quadro, il tema della tassazione immobiliare ha assunto un ruolo centrale per il Legislatore. I principali interventi normativi sono stati:

1. la Legge 42/2009 (legge di delega sul federalismo fiscale);
2. il Decreto Legislativo 23/2011 in materia di federalismo municipale che ha istituito l'IMU;
3. il Decreto Legge 201/2011 cd "Salva Italia" che ha anticipato l'IMU in via sperimentale al 2012 e fino al 2014.

La tassazione immobiliare in Italia

L'Annual Growth Survey della Commissione Europea del 2012 e del 2013 e la letteratura economica internazionale sottolineavano infatti l'urgenza:

- di promuovere la crescita e la competitività, anche attraverso riforme strutturali in grado di rilanciare l'economia dal lato dell'offerta;
- di introdurre misure contro la disoccupazione e le conseguenze sociali della crisi;
- di spostare il carico del prelievo dal lavoro e dal capitale al consumo e al patrimonio immobiliare in particolare nei Paesi con un'elevata pressione fiscale.

La tassazione immobiliare in Italia

- L'Italia risultava infatti nel 2011 un paese con un'elevata pressione fiscale (42,5% del PIL), ma anche quello con una bassa tassazione della proprietà immobiliare (0,6% del PIL con riferimento alle imposte 'ricorrenti');
- Spostare il carico fiscale verso ciò che è 'immobile' e contestualmente migliorare gli incentivi all'offerta di lavoro e all'attività di impresa appariva urgente e necessario;
- Reintrodurre le imposte immobiliari sulle prime case e aumentare il prelievo sugli altri immobili è stata fondamentale una scelta obbligata per perseguire tre obiettivi:
 1. equità in senso orizzontale e verticale (rispettare i criteri della capacità contributiva e della progressività);
 2. efficienza economica (minimizzare l'impatto negativo delle imposte sull'economia);
 3. efficienza tributaria (minimizzare l'insieme dei costi indiretti per il contribuente e per l'amministrazione: costi di informazione e *compliance* per il contribuente e costi di analisi, rilevazione ed elaborazione dei dati, esazione, controllo, gestione del contenzioso per l'amministrazione).

La tassazione immobiliare in Italia

- Il Governo è perciò intervenuto, in via sperimentale con il D.L. 201/2011, anticipando dal 2012 e fino al 2014, l'applicazione della nuova imposta municipale propria, già istituita dal D. Lgs. 23/2011, che ha sostituito la componente del reddito IRPEF (e relative addizionali) sugli immobili non locati, e l'ICI;
- Tale riforma del sistema fiscale immobiliare è stata designata tenendo conto di due vincoli:
 1. la già richiamata necessità, che a fine 2011 rivestiva i connotati di urgenza, del consolidamento dei conti pubblici;
 2. la necessità di mantenere e sviluppare l'assetto federale delineato dalla legge 42 del 2009 e dal successivo decreto legislativo 23 del 2011.

La tassazione immobiliare in Italia: la delega fiscale

- Nel 2012 il Governo era stato delegato ad intervenire sul sistema tributario attuando specifici interventi finalizzati a perseguire, sempre più efficacemente, gli obiettivi di crescita ed equità, correggendo, nel contempo, alcuni aspetti critici dell'ordinamento;
- in particolare l'art. 2 della delega fiscale evidenziava la necessità di procedere alla riforma del catasto per:
 1. garantire l'equità orizzontale e verticale del prelievo;
 2. limitare l'erosione della base imponibile dovuta alla distanza tra gli estimi catastali ed i reali valori di mercato degli immobili.
- Lo scioglimento anticipato delle Camere lo scorso dicembre ha interrotto il percorso parlamentare della delega fiscale in dirittura d'arrivo.

La tassazione immobiliare in Italia: sviluppi recenti

- Il decreto-legge n. 54 del 2013 ha sospeso il versamento della prima rata dell'imposta municipale propria (IMU) con riferimento alle:
 1. abitazioni principali e relative pertinenze con esclusione delle abitazioni classificate nelle categorie A1, A8 e A9;
 2. unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari, nonché alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, istituiti in attuazione dell'[art. 93 del D. P. R. 24 luglio 1977, n. 616](#);
 3. terreni agricoli e fabbricati rurali di cui all'[art. 13, commi 4, 5 e 8, del D. L. n. 201](#) del 2011.
- In particolare l'art. 1, c. 1 del richiamato decreto prevede che la sospensione dei versamenti IMU operi nelle more di una complessiva riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, da realizzare sulla base di alcuni principi esplicitati nella norma, ovvero:
 1. la modifica della disciplina sul tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares);
 2. l'articolazione della potestà impositiva a livello statale e locale, ovvero il riordino e riequilibrio della disciplina dell'IMU, per assicurare il principio di responsabilità fiscale di ogni livello istituzionale nei confronti dei cittadini e per rafforzare l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale;
 3. la deducibilità dell'IMU relativa agli immobili utilizzati per le attività produttive nella determinazione del reddito di impresa (ai fini Irpef e Ires).
- In caso di mancata adozione della riforma entro il 31 agosto 2013 continuerà ad applicarsi la normativa vigente e occorrerà versare la prima rata entro il 16 settembre 2013.

La tassazione immobiliare in Italia: prospettive

- All'interno di questo quadro, la riforma della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare dovrà necessariamente tenere conto degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza 2013 e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti in ambito europeo.
- Il rispetto di tali impegni ha recentemente permesso all'Italia di conseguire un rapporto dell'indebitamento netto sul Pil inferiore al limite del 3 per cento, un saldo strutturale che è prossimo al pareggio di bilancio.
- Il 29 maggio scorso la Commissione ha pubblicato una raccomandazione in cui propone la chiusura della «procedura di disavanzo eccessivo» per l'Italia.
- La decisione della Commissione dovrà essere ratificata dall'ECOFIN il prossimo 21 giugno.

La tassazione immobiliare in Italia: prospettive

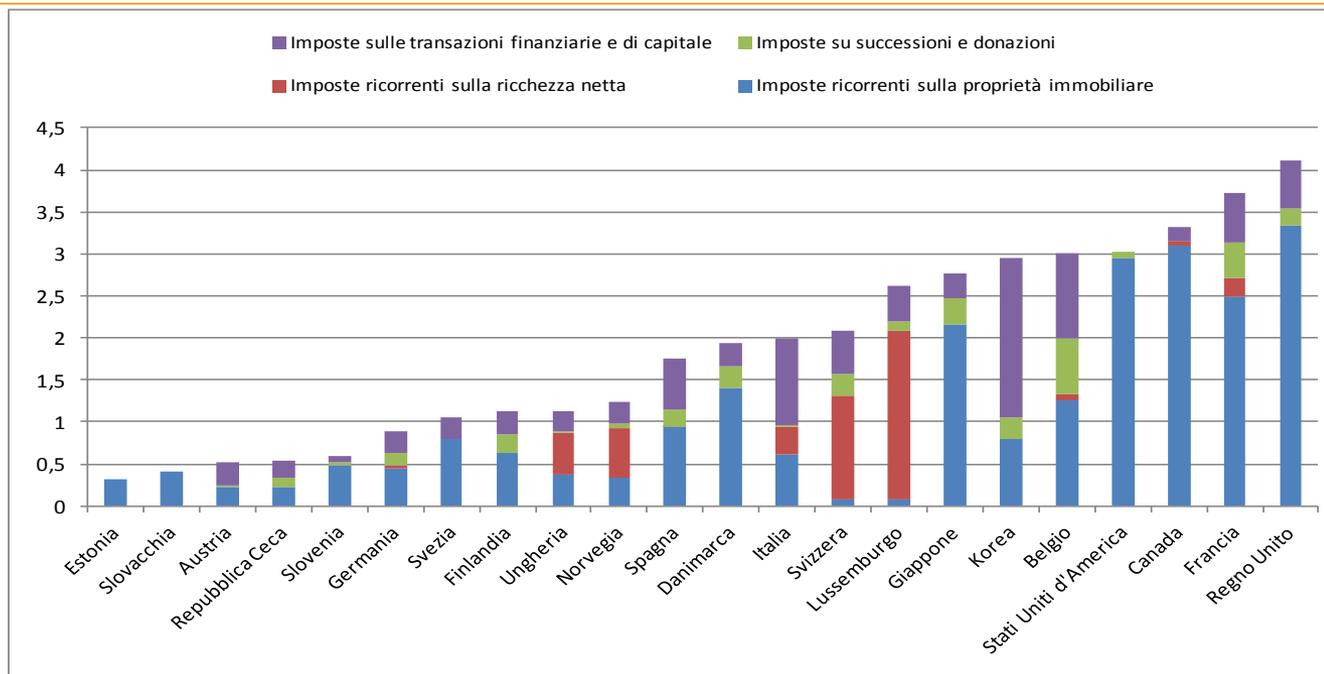
- Il riordino dell'intera disciplina di imposizione immobiliare deve essere inquadrato nel nuovo assetto della finanza pubblica locale, delineato dalla legge n. 42 del 2009 (legge delega sul federalismo fiscale) dal D. Lgs n. 23 del 2011 che ha istituito l'imposta municipale propria.
- I due criteri che informano l'attribuzione dell'autonomia tributaria dei livelli inferiori di governo sono:
 1. il criterio del beneficio, ossia della correlazione tra il prelievo tributario e il finanziamento dei servizi forniti alla collettività locale;
 2. il criterio della controllabilità sociale (*accountability*) che richiede sia consentito ai contribuenti-elettori di valutare i benefici e i costi delle azioni dei governanti.
- Da queste considerazioni discende la scelta, adottata in larga parte dei Paesi OCSE, di individuare un'imposta di tipo patrimoniale quale base per l'imposizione locale. E', infatti, indubbio che gli immobili, in quanto beni "fondati" per definizione, costituiscono la materia ideale per l'imposizione locale, ispirata al principio di territorialità.
- Le imposte patrimoniali sugli immobili sono tributi locali "per eccellenza" in ragione del loro radicamento sul territorio

La tassazione immobiliare in Italia: prospettive

- Per rafforzare l'autonomia tributaria dei Comuni, la legge di stabilità 2013 (art. 1, commi 380 e da 382 a 384 della legge n. 228 del 2012) ha rivisto le regole di attribuzione del gettito IMU tra enti locali e Stato. Tale provvedimento ha:
 1. attribuito ai Comuni l'intero gettito IMU, ad esclusione di quello derivante dagli immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D che è destinato allo Stato (precedentemente era attribuito allo Stato metà del gettito sugli immobili diversi dall'abitazione principale ad aliquota standard);
 2. attribuito le attività di accertamento e riscossione in relazione agli immobili ai Comuni ai quali spettano le maggiori somme derivanti dall'attuazione delle suddette attività a titolo di imposta, interessi e sanzioni.
 3. ha istituito, nello stato di previsione del Ministero dell'interno, il Fondo di solidarietà comunale, del quale sono anche stabiliti la dotazione finanziaria e i criteri di riparto, alimentato da una quota dell'IMU (di spettanza dei comuni) da definirsi con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, previo accordo da sancire presso la Conferenza Stato-Città ed autonomie locali. Ciò comporta che, in sostanza, il gettito IMU affluirà ai comuni in parte direttamente, sulla base degli esiti della riscossione e in parte dopo essere stato versato al bilancio dello Stato, mediante trasferimento dal Fondo di solidarietà comunale iscritto nel bilancio statale, per la quota di spettanza di ciascun ente locale.

Le principali imposte immobiliari in Italia

Le imposte immobiliari in Italia: un confronto internazionale



- La figura mostra il prelievo sul patrimonio immobiliare e finanziario in rapporto al prodotto interno lordo nell'anno 2011 (ultimi dati disponibili ai fini di comparazioni internazionali) per i principali paesi dell'OCSE, distinguendo tra imposte sulla proprietà immobiliare, imposte sulla ricchezza netta, sulle successioni e donazioni e sulle transazioni finanziarie e di capitale.
- Emerge che in Italia nel 2011 il gettito relativo alle imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare era relativamente basso (0,6% del PIL in Italia, a fronte del 2,5% in Francia, 3,3% in Regno Unito, 2,9% negli Stati Uniti).
- Anche le imposte sui trasferimenti a titolo gratuito (successioni e donazioni) sono abbastanza contenute in Italia (0,03% del PIL nel 2011), mentre sono elevate le imposte sulle transazioni (oltre l'1% del PIL).

Le imposte immobiliari in Italia: classificazione per “natura”

- Per quanto riguarda invece la loro “natura”, le imposte immobiliari si possono classificare in quattro categorie:
 1. imposte di natura “reddituale” in cui il presupposto del prelievo è fondato sul reddito prodotto dalla proprietà o dal possesso del bene (IRPEF, IRES);
 2. imposte di natura “patrimoniale” in cui il presupposto del prelievo è fondato sulla proprietà o il possesso del bene (IMU);
 3. imposte sul trasferimento degli immobili in cui il prelievo trova fondamento nel passaggio di proprietà (IVA, registro, ipotecaria, catastale, successioni e donazioni);
 4. imposte sui contratti di locazione (registro e bollo sui contratti di locazione)
- In Italia è prevista un’importante distinzione fra l’abitazione principale e le altre abitazioni locat e o tenute a disposizione.
- L’abitazione principale gode di un regime tributario di favore anche rispetto agli altri principali paesi europei (Francia, Spagna, Germania e Regno Unito) che pure agevolano il possesso dell’abitazione principale.
- Gli altri immobili sono tassati ad aliquota marginale ai fini dell’imposta sul reddito da locazione o alternativamente assoggettati all’imposta sostitutiva (cedolare secca), a differenza degli investimenti finanziari, i cui proventi sono assoggettati ad un’imposta sostitutiva con aliquota ridotta (20%). Gli immobili locati ovvero tenuti a disposizione sono inoltre soggetti all’Imposta Municipale propria (IMU).

Le imposte immobiliari in Italia: dati di gettito

Tipo	2011	2012
Imposte di natura "reddituale" (1)	9,05	7,61
<i>IRPEF</i>	7,54	6,00
<i>IRES</i>	0,64	0,64
<i>Cedolare secca</i>	0,87	0,97
Imposte di natura "patrimoniale" ICI/IMU(2)	9,20	23,80
Imposte su trasferimenti (3)	12,89	12,67
<i>IVA</i>	8,00	8,00
<i>Registro e bollo</i>	2,70	2,52
<i>Ipotecaria e catastale</i>	1,70	1,63
<i>Successioni e donazioni</i>	0,49	0,52
Registro e bollo su locazioni (4)	1,09	0,80
Totale (1)+(2)+(3)+(4)	32,23	44,88

- Le entrate derivanti dalla tassazione sugli immobili (per uso abitativo e produttivo) derivante dalle principali imposte sul possesso, sulla locazione e sulle compravendite risultano nel 2012 di oltre 44 miliardi di euro
- Oltre la metà sono dovute al prelievo IMU e circa un quarto sono riferibili a imposte indirette sugli atti di trasferimento.
- Tra il 2011 e il 2012, il prelievo sugli immobili è aumentato di circa 14 miliardi di euro (lo 0,9% del PIL), soprattutto per via dell'introduzione dell'IMU che ha di fatto avvicinato l'incidenza della tassazione immobiliare del nostro paese alla media dei principali Paesi europei.

La imposte immobiliari di natura reddituale

- Per quanto riguarda le imposte di natura reddituale nell'ambito dell'attività di impresa, il sistema tributario prevede regole diverse di tassazione a seconda della tipologia di bene immobile e del soggetto utilizzatore.
- In particolare, il testo unico delle imposte sui redditi (TUIR) distingue tre tipologie di immobili che concorrono, in modo differente tra loro, alla determinazione del reddito d'impresa:
 1. immobili strumentali (per destinazione o per natura disciplinati dall'art. 43 del TUIR);
 2. Immobili merce, regolamentati dagli artt. 57 e 85 del TUIR (è il tipico caso, ad esempio, delle imprese di costruzioni);
 3. altri immobili che pur non essendo né beni merce né beni strumentali sono comunque indicati nell'inventario dell'impresa o appartengono alla società.

La imposte immobiliari di natura reddituale

- Gli immobili relativi ai soggetti IRES, che costituiscono beni strumentali, non sono produttivi di reddito fondiario e concorrono alla determinazione della base imponibile secondo i criteri analitici del reddito d'impresa. Tale criterio di tassazione vale anche per gli immobili relativi all'impresa individuale (IRPEF), ma solo nel caso in cui essi risultino indicati tra le attività relative all'impresa nell'inventario tenuto a norma dell'articolo 2217 del codice civile.
- Gli immobili merce (quelli alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività d'impresa), a differenza di quanto avviene per gli immobili strumentali iscritti tra le immobilizzazioni, non subiscono alcun procedimento sistematico di ammortamento in quanto concorrono alla formazione del reddito d'impresa sia dei soggetti IRES, sia dell'imprenditore individuale (IRPEF), in funzione dei costi, dei ricavi e delle rimanenze. Più nel dettaglio, gli immobili merce concorrono alla formazione del reddito d'impresa tramite:
 1. i costi di acquisizione o di costruzione;
 2. la variazione delle rimanenze;
 3. i ricavi derivanti dalla cessione;
 4. i ricavi derivanti dalla locazione temporanea.
- Infine gli immobili patrimonio non concorrono alla formazione del reddito sulla base delle risultanze di bilancio ma in base all'ammontare determinato secondo le regole proprie dei redditi fondiari. Si tratta di immobili non riconducibili alle categorie di immobili strumentali ovvero di immobili alla cui produzione o al cui scambio è diretta l'attività dell'impresa (terreni e fabbricati abitativi acquistati dalle imprese a titolo di investimento e non per essere utilizzati quali beni strumentali per l'attività).

La imposte immobiliari di natura reddituale

- Anche ai fini della determinazione del reddito complessivo IRPEF, il sistema tributario applica regole diverse a seconda del bene immobile e del soggetto utilizzatore:
 1. I terreni posseduti da persone fisiche concorrono alla formazione del loro reddito secondo le regole previste per i redditi fondiari.
 2. Nel caso dei fabbricati, il regime applicabile è diverso se varia l'utilizzo da parte del possessore. In particolare, l'IMU sostituisce, per la componente immobiliare, l'IRPEF e le relative addizionali dovute in riferimento ai redditi fondiari degli immobili non locati (art. 8, D. Lgs. n. 23 del 2011).
- Per quanto riguarda i redditi di locazione di immobili ad uso abitativo, a partire dal 2011 è stata introdotta una imposta sostitutiva dell'IRPEF e relative addizionali (cd. "cedolare secca"). Si tratta di un sistema alternativo, facoltativo e agevolato di tassazione del reddito derivante dagli immobili locati.
- Tuttavia dai dati delle dichiarazioni dei redditi 2012, relative per l'anno d'imposta 2011, è risultato che nonostante la convenienza fiscale, la 'cedolare secca' ha riscosso presso i proprietari di immobili locati ancora poco gradimento.
- Esistono inoltre specifiche detrazioni Irpef relative agli immobili. In particolare, tra le principali, si possono ricordare le detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia, per la riqualificazione energetica e per il sostenimento degli oneri per interessi passivi sui mutui per l'acquisto di immobili.

Le imposte sui trasferimenti immobiliari

- Le imposte sui trasferimenti immobiliari si distinguono in imposte sui trasferimenti a titolo oneroso e imposte sui trasferimenti a titolo gratuito (successioni e donazioni).
- Le imposte sui trasferimenti a titolo oneroso sono l'IVA, l'imposta di registro, l'imposta ipotecaria e catastale e si applicano con regole diverse a seconda della tipologia di immobile e della natura giuridica del venditore.
- Le imposte sui trasferimenti a titolo oneroso hanno il vantaggio di essere particolarmente semplici da gestire (i cambiamenti di proprietà sono poco frequenti e di conseguenza facilmente tracciabili dall'amministrazione finanziaria) ma possono risultare distorsive.
- Tali considerazioni fanno ritenere che all'interno di una riforma della tassazione immobiliare, una diminuzione delle imposte sui trasferimenti, ad invarianza di gettito complessivo, potrebbe migliorare l'efficienza complessiva del prelievo.

Le imposte sui trasferimenti immobiliari

- Le imposte sui trasferimenti immobiliari a titolo gratuito (successioni e donazioni) presentano il vantaggio di colpire la capacità contributiva del soggetto che paga l'imposta, risultando meno distorsive rispetto alle imposte sul lavoro.
- Presentano un evidente fine redistributivo che risiede nella loro funzione di rendere più eque le opportunità individuali “di partenza”.
- Le entrate derivanti dall'imposta di successione e donazione rappresentano infatti solo lo 0,1% del gettito totale (lo 0,03% del PIL nel 2011) e risultano sensibilmente basse anche nel confronto internazionale.

Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi

- Il decreto “Salva Italia” all'art. 14 che ha previsto l'introduzione, a decorrere dal 1° gennaio 2013 e in tutti i comuni del territorio nazionale, del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES);
- la TARES copre i costi relativi al servizio di gestione dei rifiuti urbani e dei rifiuti assimilati avviati allo smaltimento;
- le disposizioni concernenti la TARES devono essere inquadrare nella preannunciata riforma dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare, programmata dall'art. 1 del D. L. n. 54 del 2013;
- la finalità principale di tale tributo è quella di razionalizzare una materia caratterizzata dalla presenza di diverse forme di prelievo: il comma 46 dell'articolo in questione, infatti, ha contestualmente previsto la soppressione di tutti i vigenti prelievi relativi alla gestione dei rifiuti urbani (TARSU, TIA1 e TIA2)
- la TARES è dovuta da chiunque possieda, occupi o detenga a qualsiasi titolo locali o aree scoperte, a qualsiasi uso adibiti, suscettibili di produrre rifiuti urbani

Il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi

- Le tariffe della TARES sono commisurate alle quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte, sulla base dei criteri determinati con il regolamento di cui al D.P.R. 27 aprile 1999, n. 158 recante le “norme per la elaborazione del metodo normalizzato per definire la tariffa del servizio di gestione del ciclo dei rifiuti urbani le disposizioni concernenti.
- La tariffa è composta da due quote:
 1. una quota determinata in relazione alle componenti essenziali del costo del servizio di gestione dei rifiuti, riferite, in particolare, agli investimenti per le opere ed ai relativi ammortamenti,
 2. una quota rapportata alle quantità di rifiuti conferiti, al servizio fornito e all'entità dei costi di gestione, in modo tale che **sia assicurata la copertura integrale dei costi di investimento e di esercizio, compresi i costi di smaltimento.**
- La TARES, la TIA1 e la TIA2 assicurano con il proprio gettito la copertura integrale del costo del predetto servizio mentre per la TARSU l'obbligo di copertura integrale dei costi era previsto soltanto per gli enti locali in stato di dissesto.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: le recenti evoluzioni normative

- Con il D. L. n. 93 del 2008 è stata disposta l'esenzione dall'ICI dell'immobile adibito ad abitazione principale del soggetto passivo d'imposta e delle relative pertinenze.
- Successivamente, il D. Lgs. n. 23 del 2011, in materia di federalismo fiscale municipale ha istituito e disciplinato l'IMU, volta a sostituire la componente del reddito IRPEF (e relative addizionali) relativa agli immobili non locati e l'ICI.
- Tuttavia per le citate esigenze di risanamento dei conti pubblici, l'applicazione dell'IMU, è stata anticipata al 2012 in via sperimentale fino al 2014 dall'articolo 13 del D.L. n. 201 del 2011 e la sua disciplina è stata profondamente innovata.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: le recenti evoluzioni normative

- L'IMU si applica dal 2012 al possesso di immobili (fabbricati, aree fabbricabili e terreni agricoli), compresa l'abitazione principale e le pertinenze della stessa; l'imposta è dovuta nella misura dello 0,76 per cento del valore dell'immobile, determinato ai sensi della disciplina ICI ([art. 5 del D. Lgs. n. 504 del 1992](#)).
- L'[art. 13 del D.L. n. 201 del 2011](#) ha innalzato la misura dei moltiplicatori da applicarsi alla rendita catastale delle diverse tipologie di immobili.
- L'imposta si applica anche all'abitazione principale del contribuente, con aliquota di base pari allo 0,4 per cento con una detrazione d'imposta pari a 200 euro, incrementata di 50 euro per ciascun figlio residente e dimorante nell'abitazione medesima purché di età non superiore a 26 anni (fino al limite massimo di 400 euro).
- I Comuni possono modificare le predette aliquote di base (sia per l'abitazione principale che per gli altri immobili), in aumento o diminuzione, entro margini stabiliti dalla legge.
- Come già ricordato, il decreto-legge n. 54 del 2013 ha sospeso il versamento della prima rata sulle abitazioni principali dell'imposta municipale propria (IMU) in attesa di una completa riforma del sistema d'imposizione immobiliare che deve intervenire entro il 31 agosto 2013.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012

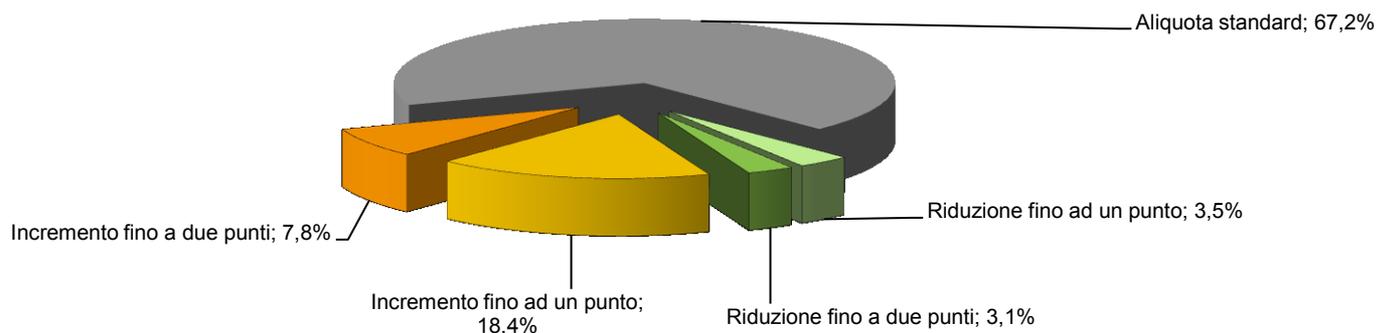
	Versamenti IMU totali (deleghe aggiornate al 14 03 2013)	IMU aliquota base	IMU manovre comunali
Abitazione principale	4.032.870.400	3.383.415.716	649.454.685
Altri immobili quota comune	11.682.441.526	8.869.057.888	2.813.383.638
Altri immobili quota Stato	8.076.755.133	8.076.755.133	0
Totale	23.792.067.060	20.329.228.737	3.462.838.323

- Il gettito totale dell'imposta (alle deleghe del 14 marzo 2013) è risultato di circa 23,8 miliardi di euro, di cui 9,9 miliardi versati in acconto e 13,9 miliardi a saldo;
- hanno versato l'imposta 25,9 milioni di contribuenti;
- la quota di maggior gettito derivante dalle manovre deliberate dai comuni è valutabile intorno a 3,5 miliardi di euro di cui 0,65 miliardi relativi all'abitazione principale e 2,8 miliardi agli altri immobili;
- al netto della quota derivante dalle manovre comunali, il gettito IMU per il 2012 ad aliquota di base è di circa 20,3 miliardi.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012 sull'abitazione principale

- Il gettito IMU relativo all'abitazione principale, comprensivo delle manovre comunali, è risultato di circa 4 miliardi di euro;
- hanno effettuato versamenti circa 17,8 milioni di contribuenti, per un importo medio di circa 227 euro;
- l'85 per cento dei contribuenti ha effettuato versamenti compresi entro i 400 euro, per un gettito complessivo pari a circa il 54 per cento del totale;
- il 6,8 per cento dei contribuenti ha versato oltre 600 euro, con un gettito complessivo di poco inferiore al 30 per cento del totale;
- ad aliquota di base, cioè al netto delle manovre comunali, il gettito IMU sull'abitazione principale è di circa 3,4 miliardi e circa un quarto delle abitazioni principali risulta esente da IMU;
- nel 2007, ultimo anno di applicazione dell'ICI sulle abitazioni principali, il gettito era stato di circa 3,3 miliardi; il numero dei contribuenti e il versamento medio erano stati sostanzialmente in linea con il dato evidenziato per l'IMU.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: l'IMU 2012 sull'abitazione principale

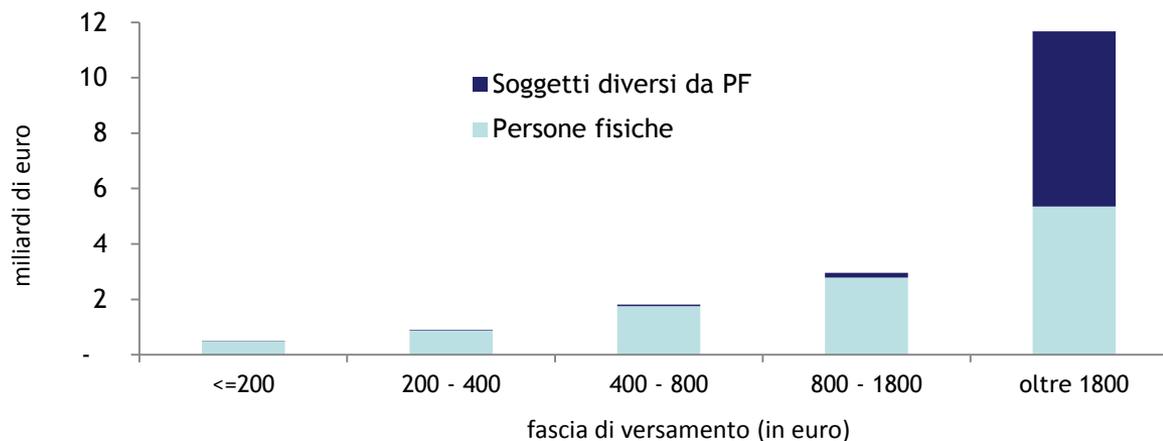


- Circa 2/3 dei comuni non hanno variato l'aliquota IMU sull'abitazione principale, mentre il 6,6 per cento ha deliberato riduzioni dell'aliquota di base;
- il 18,4 per cento ha operato una variazione in aumento fino a 1 punto e solo il 7,8 per cento dei comuni ha elevato l'aliquota IMU fino a due punti;
- Complessivamente l'incidenza dell'IMU sulle abitazioni principali sul totale del gettito è stato pari al 17 per cento. Nel dettaglio, tale valore risulta inferiore al 5 per cento per 1.290 comuni: nella maggioranza dei casi, si tratta di comuni che hanno azzerato l'imposta deliberando un aumento delle detrazioni o una riduzione dell'aliquota sulla prima abitazione;
- al contrario oltre un terzo del gettito IMU "da manovre sull'abitazione principale" affluisce da quattro grandi comuni (Roma, Torino, Genova, Napoli) nei quali l'incidenza del gettito IMU da abitazione principale sul totale si attesta mediamente intorno al 27 per cento.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012 altri immobili

- Il gettito dell'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale (al netto quindi di terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali) ammonta a 18 miliardi;
- anche in questo caso si è riscontrata un'ampia variabilità di comportamenti nella determinazione delle aliquote fra i comuni, che hanno esercitato la loro autonomia anche in riduzione;
- il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale risulta inferiore o uguale ad 1 per 900 comuni che hanno esercitato la manovrabilità in riduzione ovvero hanno disposto l'applicazione dell'imposta ad aliquota ordinaria;
- 3.294 comuni presentano, invece, un rapporto compreso tra 1 e 1,2 che evidenzia l'applicazione di aliquote comunali di poco superiori all'aliquota base;
- solo 123 comuni hanno un rapporto superiore a 1,75 che indica un aumento delle aliquote IMU sugli altri fabbricati prossimo al livello massimo;
- per 1.948 comuni il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale è compreso tra 1,2 e 1,4.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012 altri immobili



- Con riferimento alla natura giuridica dei contribuenti, le persone fisiche che hanno versato IMU su altri fabbricati sono circa 15,3 milioni con un importo medio di versamento di 736 euro, mentre i soggetti diversi dalle persone fisiche sono in numero di poco superiore a 700.000 con un importo medio di versamento pari a 9.313 euro;
- versamenti fino a 1.800 euro sono attribuibili quasi totalmente alle persone fisiche mentre nella classe superiore a 1.800 euro si colloca il 96,3 per cento dei versamenti effettuati da soggetti non persona fisica; in questa classe di versamenti ai circa 5,3 miliardi versati dalle persone fisiche si aggiungono i circa 6,3 miliardi versati dagli altri soggetti.

L'evoluzione della tassazione immobiliare in Italia

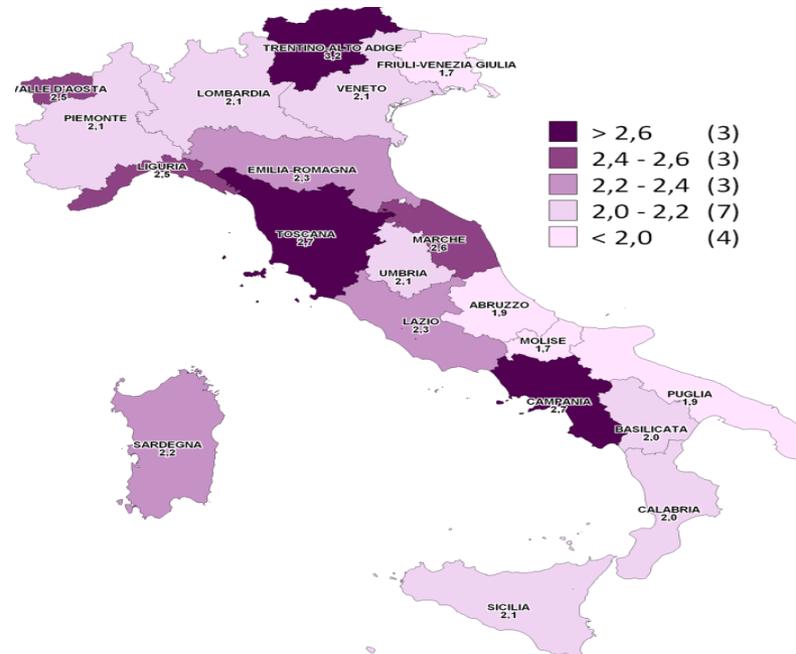
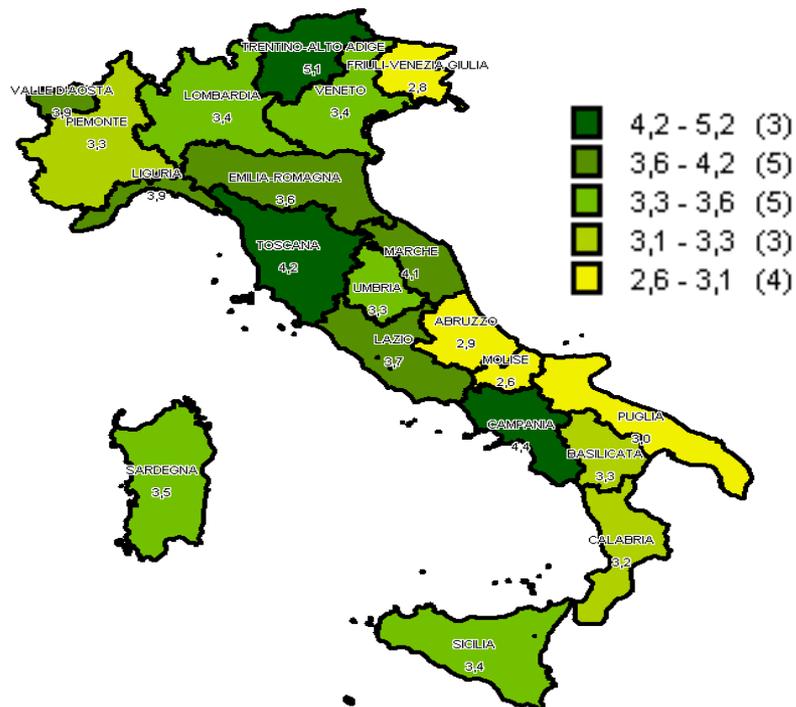
La riforma del catasto e le attuali iniquità

- Una criticità dell'attuale sistema di tassazione immobiliare è certamente legata alla modalità di determinazione delle basi imponibili.
- La tassazione degli immobili in Italia è, infatti, di norma incentrata sulla rendita catastale, calcolata per ciascun immobile moltiplicando il numero dei vani per la tariffa d'estimo.
- La tariffa d'estimo è a sua volta determinata con riferimento alla zona censuaria di ubicazione, alla categoria (per usi abitativi o diversi) e alla classe di pregio dell'immobile.
- I limiti di tale approccio sono ormai noti:
 1. classificazioni catastali non aggiornate,
 2. zone censuarie che non riflettono dinamiche urbane evolute,
 3. parametri tecnici non adeguati alle caratteristiche degli immobili (il vano catastale),
 4. mancata revisione delle tariffe alla base della stima della rendita catastale, l
 5. impiego di saggi di rendimento indifferenziati per il territorio/cespiti.
- Tali limiti hanno portato nel tempo ad una importante divaricazione tra la descrizione e la rendita risultanti dal catasto e l'effettiva situazione dell'immobile;
- l'IMU ha senza dubbio contribuito ad "avvicinare" le rendite ai valori di mercato mediante l'aumento dei coefficienti moltiplicativi: in Italia il valore di mercato medio delle abitazioni superava prima dell'introduzione dell'IMU di quasi 3,7 volte i valori imponibili; dopo l'introduzione dell'IMU, il rapporto valore di mercato/valore imponibile ai fini IMU risulta di poco superiore a 2.

La riforma del catasto e le attuali iniquità

- In Italia, in particolare, le rendite catastali furono inizialmente determinate nel triennio 1937-1939. Nel 1990 - circa 50 anni dopo – si effettuò la revisione degli estimi che fu però in larga parte incompleta; in quell'occasione fu infatti determinato soltanto un aggiornamento tariffario, lasciando sostanzialmente immutati i rapporti gerarchici all'interno delle singole categorie di immobili e tra le zone censuarie. I punti salienti della rivalutazione sono stati:
 1. la determinazione dei redditi netti in base all'applicazione di saggi di fruttuosità convenzionali a valori di mercato patrimoniali (riferiti ad una superficie misurata in metro quadrato di superficie lorda coperta) rilevati su base campionaria;
 2. la misurazione delle consistenze rimaste in vani, la riconduzione dei valori unitari per vano catastale a valori a metro quadro fu effettuata in base a stime della superficie media del vano;
 3. l'applicazione delle nuove tariffe al sistema delle classi antecedente, poiché non si era potuto procedere alla rivisitazione dei criteri di classamento; in altre parole, doveva rimanere fisso il numero delle classi per ciascuna categoria catastale e, di fatto, i differenziali delle tariffe tra le diverse classi.
- Nel 1997 le rendite sono state incrementate linearmente del 5% senza correggere le sperequazioni esistenti. Le attuali categorie catastali (in particolare per il comparto residenziale) non riflettono le attuali stratificazioni territoriali ed edilizie e in molte aree territoriali si discostano dai relativi valori di mercato e non riflettono la capacità contributiva dei proprietari.

La riforma del catasto e le attuali iniquità



- I dati catastali non solo sono distanti dai veri valori di mercato, ma lo sono in maniera non uniforme tra territori e tipologie abitative;
- Le due figure mostrano la distanza tra i valori catastali ai fini ICI e i valori di mercato (in verde) e tra i valori catastali rivalutati applicando la nuova normativa IMU e i valori di mercato (in viola) considerando esclusivamente le abitazioni principali.
- Mentre il rapporto tra valore imponibile ICI e valore di mercato oscilla tra 2,6 e 5,2 ed è particolarmente elevato in Toscana, Campania e Trentino (figura 3), lo stesso rapporto calcolato applicando la normativa IMU (figura 4) risulta certamente meno elevato ma continua a presentare rilevanti sperequazioni territoriali (tra 1,7 e 3,2).

La riforma del catasto e le attuali iniquità

- Da un punto di vista dell'efficienza dal prelievo, il mancato aggiornamento delle rendite catastali si riflette in una significativa erosione della base imponibile, non soltanto con riferimento all'imposta immobiliare ma anche a tutte le imposte che assumono come presupposto impositivo le rendite catastali (ad esempio le ipotecarie e catastali e l'imposta di registro) con effetti negativi sull'equità del sistema di tassazione.
- Il Dipartimento delle Finanze, nell'ambito del "Gruppo di lavoro sull'erosione fiscale" e pubblicate immobiliari, nella Relazione Finale del 22 novembre 2011, ha valutato in circa 59,3 miliardi l'impatto negativo determinato dall'erosione dei redditi fondiari per il complesso delle imposte, calcolati su rendite catastali non aggiornate.
- La stima, effettuata nel 2011, non tiene evidentemente conto delle modifiche normative intervenute successivamente, come l'esenzione ai fini IRPEF degli immobili a disposizione soggetti a IMU e, considera, inoltre anche l'erosione ai fini ICI per l'applicazione di rendite catastali non aggiornate: al netto dell'erosione ICI, la stima del gettito eroso si riduce a circa 34 miliardi di euro.
- Ai fini di risolvere le sperequazioni esistenti e le iniquità dell'attuale prelievo, gli interventi futuri sulle basi imponibili immobiliari, già contenuti nella delega fiscale rimasta non attuata e fortemente auspicati anche dal Fondo Monetario Internazionale, dovrebbero dunque muoversi nella direzione della revisione del sistema estimativo catastale.

La tassazione immobiliare: la compatibilità con gli assetti federalisti

- In tutti i Paesi europei le imposte sugli immobili sono, almeno parzialmente, gestite a livello comunale. L'attribuzione delle relative entrate ai livelli locali di governo riflette l'applicazione del principio del beneficio ovvero dell'imposta immobiliare considerata, almeno in parte, come controprestazione per i servizi forniti a livello locale.
- In caso di riforma e di parziale abolizione delle imposte sugli immobili, sarà pertanto necessario, per non compromettere l'assetto federalista finora delineato, trovare opportuni meccanismi di compensazione per le mancate entrate dei comuni e assicurare, in alternativa, meccanismi di compartecipazione del gettito tra diversi livelli di governo.
- L'impossibilità di spostare da un Comune a un altro la sua base imponibile è un'ulteriore caratteristica che rende l'imposta particolarmente adatta al finanziamento dei livelli decentrati di governo.
- In particolare, l'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011 ha assegnato il gettito dell'IMU sull'abitazione principale integralmente ai Comuni con l'obiettivo di rafforzare l'attuazione del principio di sussidiarietà orizzontale, nella prospettiva di realizzare un maggior decentramento dell'autonomia tributaria degli enti locali.
- Nella stessa prospettiva, la perdita di gettito derivante dall'eventuale parziale esenzione della prima abitazione dovrebbe essere compensata per ciascun Comune da corrispondenti trasferimenti erariali. Ovviamente l'assegnazione delle risorse erariali che assicurano l'equilibrio finanziario ai Comuni per effetto della parziale esenzione delle abitazioni principali ha, naturalmente, implicazioni di natura redistributiva.

La tassazione immobiliare: la compatibilità con gli assetti federalisti

- Il processo di attuazione del federalismo fiscale, dapprima con la riforma del Titolo V della Costituzione e successivamente con il disegno di legge delega in materia di federalismo fiscale e l'emanazione dei decreti attuativi hanno reso necessario disporre di dati omogenei condivisi da tutti i soggetti istituzionali, Governo ed enti territoriali.
- Negli ultimi anni, il Dipartimento delle Finanze ha compiuto importanti progressi nell'ambito dello sviluppo del proprio patrimonio informativo anche nella prospettiva dell'attuazione del federalismo fiscale.
- Questo importante patrimonio informativo è stato reso accessibile tramite un portale web, il Portale del Federalismo Fiscale, che costituisce un unico punto di confronto e di collaborazione tra amministrazioni centrali e locali, migliorando la gestione dell'informazione e della conoscenza, riducendo i tempi e semplificando lo svolgimento delle attività.

La tassazione immobiliare: la compatibilità con gli assetti federalisti

- Con riferimento in particolare all'imposizione immobiliare, il Dipartimento delle finanze ha sviluppato un progetto finalizzato ad arricchire e valorizzare il Sistema informativo della fiscalità attraverso la costituzione di una “Banca dati integrata della fiscalità immobiliare”.
- La banca dati è costituita dall'incrocio tra:
 1. gli archivi catastali, in cui risiedono informazioni sull'ubicazione, sulla tipologia, sulla dimensione e titolarità degli immobili;
 2. l'archivio dichiarativo dei redditi, dove sono presenti tutte le informazioni utili ai fini fiscali;
 3. la banca dati degli atti del registro mortis causa e inter vivos e delle locazioni;
 4. la banca dati sui versamenti IMU e ICI;
 5. la banca dati delle quotazioni OMI rilevate dall'Osservatorio del mercato immobiliare (Agenzia delle Entrate).
- La banca dati immobiliare integrata (risultato della elaborazione delle informazioni catastali su oltre 110 milioni di quote o porzioni immobiliari e delle dichiarazioni dei redditi di oltre 43 milioni di contribuenti - di cui 24,6 milioni di persone fisiche e 0,5 milioni di soggetti diversi da persone fisiche risultano possessori di fabbricati), ha assunto un ruolo centrale nel sistema di gestione della fiscalità, arricchendo e valorizzando l'enorme patrimonio informativo dell'Amministrazione Finanziaria, e una valenza strategica rispetto alla progettazione di percorsi di riforma sugli immobili.

La tassazione immobiliare: la compatibilità con gli assetti federalisti

- A partire dal 2008, il Dipartimento delle Finanze ha predisposto inoltre nuovi strumenti per:
 - creare una banca dati ICI/IMU contenente le informazioni a livello territoriale delle certificazioni ICI che i comuni trasmettono al Ministero dell'Interno, e dell'IMU sulla base dei versamenti mediante modello di pagamento F24 effettuati per tipologia di immobili e per comune di localizzazione;
 - mettere a disposizione informazioni dai modelli di dichiarazione che consentono di predisporre analisi statistiche necessarie per la valutazione del tessuto economico e tributario degli enti territoriali;
 - rendere disponibili servizi di ausilio all'attività di governance del territorio amministrato, quali strumenti di rappresentazione statistica delle principali grandezze socio-economiche che ne caratterizzano il tessuto o prodotti di analisi dinamica delle variabili che influenzano i principali tributi locali;
 - rendere fruibili ai Comuni, all'interno del Portale del Federalismo Fiscale, i regolamenti e le delibere di approvazione delle aliquote o tariffe relativi ai tributi comunali che devono essere trasmessi da parte dei Comuni al Ministero dell'economia e delle finanze;
 - svolgere, attraverso il Portale, la funzione istituzionale di pubblicazione, sul sito www.finanze.it, delle delibere di approvazione delle aliquote e dei regolamenti concernenti l'IMU e l'ADDIRPEF a favore di tutti i cittadini interessati;
 - acquisire da parte dei Comuni una griglia riassuntiva delle aliquote e dei regimi agevolativi determinati con le relative delibere, che deve essere inviata in fase di trasmissione degli atti.
 - gestire i flussi informativi degli Affidatari/Agenti della riscossione dei tributi locali.