

Senato della Repubblica
6^a Commissione Finanze e Tesoro

Indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili

**Audizione del Presidente dell'Assonime
Maurizio Sella**

Roma, 19 giugno 2013

assonime

Nel nostro ordinamento, gli immobili sono soggetti a una pluralità di imposte: sono tassati come beni patrimonio (IMU); ne è tassato il reddito, effettivo o figurativo, in massima parte in capo al proprietario (IRES/IRPEF, e relative addizionali, o cedolare secca, opzionale, se immobili abitativi locati); sono tassati i trasferimenti *inter vivos* e *mortis causa* (IVA, registro, ipotecarie e catastali, successioni e donazioni); infine, sono colpiti da tasse a fronte dei servizi erogati dai Comuni nel proprio territorio (TARES). Come si vede, si tratta di un'imposizione frammentata in molti strumenti, alcuni di fiscalità statale e altri locali, irragionevolmente segmentata anche in relazione alla natura giuridica del soggetto passivo e al tipo di immobile cui essa si connette.

Il sistema si è sviluppato nel tempo come risultato di interventi normativi privi di un disegno unitario; esso può dar luogo a distorsioni, anzitutto per la scarsa corrispondenza tra i valori effettivi degli immobili e i valori catastali, ma anche per la cennata segmentazione della tassazione.

L'imposta patrimoniale sugli immobili

Nelle originarie previsioni del decreto sul federalismo fiscale municipale, l'imposta municipale unica (IMU) avrebbe dovuto sostituire, e accorpate in un unico prelievo, l'ICI e l'IRPEF sui redditi fondiari. L'IMU avrebbe dovuto entrare in vigore nel 2014 e colpire, con aliquota dello 0,76 per cento, gli immobili diversi dall'abitazione principale. L'imposta avrebbe dovuto essere riscossa dai Comuni nella prospettiva di un'evoluzione federalista delle finanze comunali: gli enti locali avrebbero così avuto un gettito certo a fronte dell'erogazione di beni e servizi locali e si sarebbe superato il precedente sistema di finanziamento basato sui trasferimenti dello Stato.

Il Governo Monti, con il decreto-legge n. 201 del 2011, ha anticipato al 1° gennaio 2012 l'entrata in vigore dell'IMU e ne ha esteso l'applicazione anche alle prime case. La base imponibile è rappresentata dalla rendita catastale, rivalutata del 5 per cento e poi moltiplicata per appositi coefficienti (più elevati di quelli già utilizzati per l'ICI). Per le seconde case e gli altri immobili, l'aliquota base è stata mantenuta allo 0,76 per cento e può essere modificata dai Comuni, in aumento o in diminuzione, nella misura massima di 0,3 punti percentuali. Per la prima casa, l'aliquota base è stata fissata allo 0,4 per cento e può essere aumentata o diminuita dai Comuni nella misura massima di 0,2 punti percentuali.

Per il 2012, è stato attribuito allo Stato metà del gettito ottenuto dagli immobili diversi dalla prima casa, valutato ad aliquota base. Il riparto del gettito tra Stato e Comuni è stato nuovamente modificato dalla legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 380, della legge n. 228 del 24 dicembre 2012), che ha attribuito il gettito ai Comuni, ad eccezione di quello derivante dagli opifici industriali e dagli altri immobili ad uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, riservato allo Stato in base all'aliquota dello 0,76 per cento. I Comuni avranno però la possibilità di aumentare l'aliquota sugli opifici industriali fino a un massimo dell'1,06 per cento, trattenendone il maggior gettito.

Infine, con il decreto legge n. 54 del 17 maggio scorso è stato disposto il rinvio da giugno a settembre del versamento dell'acconto dell'IMU sulla prima casa e sulle relative pertinenze, in attesa di una riforma organica della tassazione degli immobili che dovrà essere varata entro il 31 agosto 2013. Il provvedimento ha anticipato ai Comuni, a carico del conto di tesoreria dello Stato, circa due miliardi di mancato gettito a causa del rinvio.

Il decreto indica, tra i criteri cui dovrà essere informata la riforma della tassazione degli immobili, *“la previsione di forme di deducibilità ai fini della determinazione del reddito d'impresa dell'imposta municipale propria relativa agli immobili utilizzati per attività produttive”* e la possibile nascita della *service tax*, l'imposta unica che unirebbe IMU, TARES e altri balzelli riconducibili alla proprietà immobiliare. Il decreto prevede anche un vincolo contabile: *“[la riforma] dovrà essere attuata nel rispetto degli obiettivi programmatici primari indicati nel Def 2013 e, in ogni caso, in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo”*.

Il peso delle imposte patrimoniali in Italia

In Italia, il peso delle imposte patrimoniali è sceso dalla metà degli anni novanta fino al 2011, in controtendenza rispetto all'Europa. Secondo i dati della Commissione Europea (*Taxation Trends in the European Union 2013*), nel 2011 le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare rappresentavano nella media dei paesi dell'Unione europea l'1,3 per cento del PIL, contro lo 0,7 per cento dell'Italia, con livelli decisamente più elevati nel Regno Unito (3,4 per cento) e ben sopra la media in Francia (1,9 per cento), più bassi in Germania (0,5 per cento). L'Italia era l'unico Paese a prevedere una detassazione totale della prima casa.

Con le modifiche del 2012, il prelievo italiano ha superato di poco la media dell'Unione, assestandosi intorno all'1,5 per cento del PIL.

In definitiva, l'imposizione del patrimonio immobiliare è presente in tutti i sistemi tributari dei Paesi avanzati, a livelli simili a quelli realizzati con l'IMU dal Governo Monti, ed è comunemente utilizzata per finanziare le infrastrutture e i servizi locali. Ovunque la prima casa è assoggettata ad imposizione, anche se in misura generalmente agevolata, come del resto avviene anche in Italia.

I profili di progressività dell'IMU

Nel suo attuale disegno, l'IMU – come ogni imposta patrimoniale – è destinata ad accentuare la progressività del sistema tributario, in quanto la ricchezza è più concentrata del reddito. Rispetto alla previgente ICI, la progressività è ulteriormente accentuata dalla presenza della detrazione fissa di 200 euro e delle ulteriori detrazioni per i figli a carico (50 euro per ciascun figlio sotto i 26 anni residente e dimorante nell'abitazione, fino a un massimo di quattro).

La Tabella 1 riporta la distribuzione per classi di reddito dei versamenti IMU sulla prima abitazione: l'importo medio dei versamenti passa da 187 euro per i soggetti con reddito fino a 10.000 euro a 629 euro per quelli con reddito superiore a 120.000 euro.

Tabella 1 - Versamenti IMU su prima abitazione per classi di reddito complessivo

	Soggetti (% sul totale)	Versamenti (% sul totale)	Valore medio (€)
fino a 10.000€	28,10	23,31	187
da 10.000€ a 26.000€	42,37	36,77	195
da 26.000€ a 55.000€	23,51	27,89	267
da 55.000€ a 75.000€	2,82	4,79	382
da 75.000€ a 120.000€	2,18	4,40	455
oltre 120.000€	1,01	2,83	629
Totale	100	100	225

Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze, IMU: analisi dei versamenti 2012

La Tabella 2 mostra la distribuzione dei versamenti di proprietari di prima casa. Come si vede, la metà dei contribuenti paga fino a 150 euro, corrispondendo il 16 per cento circa del gettito totale. I contribuenti che hanno versato fino a un massimo di 300 euro sono il 76 per cento del totale e hanno corrisposto il 41 per cento circa del gettito totale. Solo il 6,8 per cento dei contribuenti versa più di 600 euro, con un gettito di poco inferiore al 30 per cento del totale. Pertanto, un aumento della detrazione per l'abitazione principale di 100-200 euro ridurrebbe in maniera significativa la platea di contribuenti.

Tabella 2 - Versamenti IMU su abitazione principale (in % del totale)

classi di versamento (€)	Numero di contribuenti	Versamento totale
<=50	17,97	2,17
50-100	18,07	5,98
100-150	14,76	8,11
150-200	11,25	8,66
200-300	14,76	16,03
300-400	8,33	12,73
400-500	4,95	9,76
500-600	3,12	7,52
oltre 600	6,79	29,04
Totale	100	100

Fonte: MEF - Dipartimento delle finanze, IMU: analisi dei versamenti 2012

Occorre sottolineare che l'esenzione dall'IMU della prima casa produrrebbe effetti regressivi anche a causa della diffusa prassi di "moltiplicare" le prime case, attribuendone la proprietà ai diversi componenti di uno stesso nucleo familiare. Allo stesso modo, anche l'aumento della detrazione fissa sulla prima casa non sempre andrebbe a vantaggio dei meno abbienti.

Profili di iniquità dell'IMU

La revisione del catasto, sempre annunciata e mai realizzata, è indispensabile per eliminare lo scollamento tra rendite catastali ed effettivi valori del mercato immobiliare, fonte di gravi iniquità e distorsioni.

L'ultimo aggiornamento del catasto risale al 1990 e il disallineamento tra valori catastali e valori di mercato aumenta con l'età degli immobili. Infatti, per quelli accatastati più recentemente, prevalentemente edificati in aree periferiche e di minore urbanizzazione, il disallineamento è contenuto; si amplifica per gli immobili accatastati in tempi più lontani, generalmente localizzati in aree più centrali, favorendo i proprietari degli immobili di maggior pregio. È anche possibile che siano penalizzati i possessori di immobili situati in piccole città e in paesi, dove i valori catastali sono presumibilmente stati rivalutati in misura più prossima ai valori di mercato, rispetto alle città di medie e grandi dimensioni.

La rivalutazione delle rendite catastali prevista con la nuova IMU, attuata in maniera lineare e uniforme sul territorio, ha accresciuto l'iniquità della tassazione, di nuovo penalizzando i possessori di immobili con rendita catastale attribuita di recente, e quindi più attendibile.

L'IMU sarebbe forse più accettabile per i contribuenti se l'imposizione fosse meglio correlata al reale valore degli immobili. La riforma del catasto è dunque urgente e va portata a compimento, come auspicato anche dal Fondo monetario internazionale.

La riforma del catasto era stata messa in calendario dal Governo Monti a fine legislatura, nell'ambito della c.d. delega fiscale, ma quest'ultima non è stata approvata dal Parlamento a causa del suo scioglimento anticipato. Plaudiamo alla decisione del Governo Letta di riprendere la delega e portarla rapidamente all'approvazione. Occorre naturalmente assicurare, come previsto dalla delega, che la revisione delle rendite catastali non comporti un aggravio del carico fiscale medio.

Un secondo aspetto assai discutibile è il trattamento degli immobili strumentali all'esercizio dell'impresa che, come si è detto, sono assoggettati all'imposta con l'aliquota dello 0,76 per cento, aumentabile dai Comuni fino all'1,06 per cento, e senza possibilità né di detrazione, né di alleggerimento in situazioni specifiche (ad esempio mancato utilizzo per contrazione della produzione).

A questo riguardo, per le case di abitazione delle persone fisiche, anche per quelle tenute a disposizione, l'introduzione dell'IMU ha definitivamente sancito l'esclusione dalla base imponibile dell'IRPEF.

Per gli immobili strumentali all'esercizio di attività economiche, invece, l'IMU si cumula – senza neanche la previsione di forme di attenuazione del prelievo – con il naturale concorso di tali immobili alla produzione del reddito d'impresa; anzi, se ne prevede l'assoggettamento ad IMU con l'aliquota più elevata. Ciò non appare coerente con l'attuale indirizzo del Governo di voler alleggerire il carico fiscale sui fattori produttivi, come sta avvenendo per il fattore lavoro. Senza considerare che questo fenomeno diventa addirittura paradossale laddove, per la contrazione

dell'attività produttiva, le imprese si trovino a mantenere nel compendio aziendale, in attesa della ripresa economica, e ad assoggettare ogni anno ad IMU, immobili improduttivi.

Per la verità, anche per le persone fisiche vi è un cumulo tra IMU e imposte sul reddito, quanto meno per gli immobili concessi in locazione; ma, a parte il fatto che questo è un reddito che non deriva da un'attività produttiva, ma dalla naturale fruttuosità dei cespiti, va considerato che questa tassazione, quanto meno per gli immobili abitativi, è attenuata dalla possibilità di ricorrere alla cedolare secca di cui dirò tra breve.

Il carico fiscale per i soggetti IRES aumenta ulteriormente per il fatto che le plusvalenze da essi realizzate al momento della cessione di questi immobili sono anch'esse tassate pienamente, sia ai fini IRES che IRAP. Le persone fisiche e gli altri soggetti non esercenti attività commerciali sono invece tassati solo se la plusvalenza riguarda fabbricati diversi dalla prima casa e la cessione avviene entro il quinquennio dall'acquisto.

Tra le imprese, particolarmente grave appare anche la situazione di quelle edili, soprattutto di quelle che costruiscono edifici ad uso abitativo, per le quali molti degli immobili costruiti restano invenduti per parecchio tempo. L'onere dell'IMU diventa ancor più gravoso nei periodi di stagnazione del mercato immobiliare, come l'attuale. Ricordo che, secondo i dati dell'OMI, nel quarto trimestre del 2012 il volume delle compravendite di fabbricati risultava più basso del 29,6 rispetto a un anno prima.

L'invenduto delle imprese edili, peraltro, non rappresenta un bene strumentale all'attività, essendo in effetti il prodotto tipico dell'impresa, analogamente a quanto accade per l'invenduto in qualunque altra attività. Ma anche in questo caso, la disciplina dell'IMU impone l'applicazione dell'imposta; l'unica attenuazione del prelievo può derivare dalla possibilità, concessa ai Comuni, di ridurre l'aliquota base fino allo 0,38 per cento, fin che permane la destinazione di bene-merce e gli immobili non sono locati e, comunque, per un periodo non superiore a tre anni dall'ultimazione dei lavori. Occorre dare maggiore attenzione a questo problema con misure efficaci, quali la sospensione dell'IMU sull'invenduto, quanto meno fino a che il mercato non dia segnali di ripresa.

Tornando agli opifici industriali, va anche segnalato che la prevista ripartizione del gettito in vigore dal 2013 – gettito spettante allo Stato fino all'aliquota ordinaria e ai Comuni per l'eventuale incremento da essi deliberato – porterà verosimilmente a differenze di prelievo tra opifici localizzati in diversi Comuni. Infatti, le imprese con opifici localizzati in Comuni con maggiori esigenze di gettito potrebbero trovarsi a sostenere un costo fiscale più alto.

Ai problemi segnalati, si aggiunge l'indeducibilità dell'IMU dal reddito d'impresa e dall'IRAP. Le imprese societarie hanno pagato, nel 2012, 6,3 miliardi di euro di IMU, circa un quarto del gettito totale. Il Governo è consapevole del problema e, nel recente decreto sulla sospensione dell'IMU sulla prima casa, si è impegnato a intervenire sulla deducibilità dell'imposta pagata dalle imprese dalla base imponibile delle imposte sui redditi.

Questo intervento, in linea con quanto avviene nei principali Paesi europei, avrebbe l'ulteriore vantaggio di favorire le imprese che non occultano i propri redditi. Peraltro, osserviamo che la dizione del decreto-legge n. 54 del 2013, nel prevedere che l'IMU sugli immobili utilizzati per finalità produttive venga resa deducibile "*ai fini delle imposte sui redditi*" potrebbe precludere la contemporanea deduzione ai fini IRAP; deduzione che è stata invece richiesta in Commissione parlamentare nel corso del dibattito per la conversione del decreto n. 54. Occorrerebbe dunque chiarire che la deduzione dell'IMU dovrebbe valere sia ai fini delle imposte sui redditi sia ai fini IRAP.

In prospettiva, sarebbe opportuno che anche il gettito dell'IMU sugli opifici – come già avviene per gli altri immobili – venisse destinato integralmente ai Comuni, in modo da rafforzarne l'autonomia finanziaria.

L'imposta sui redditi prodotti dagli immobili

Come già accennato, il reddito derivante ai privati dalla locazione di immobili abitativi è soggetto, su opzione del locatore, al regime della c.d. cedolare secca, cioè ad un'imposta proporzionale con aliquota del 19 per cento per gli affitti a canone concordato e del 21 per cento per gli affitti 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. Riteniamo che il sistema della cedolare secca vada non solo confermato, ma esteso, per ragioni di neutralità, anche ai redditi da locazione di immobili diversi da quelli abitativi.

Assonime sostiene da tempo che esigenze di neutralità suggeriscono di assoggettare i canoni da locazione immobiliare al medesimo regime di imposta sostitutiva previsto per le rendite finanziarie; tanto più che si tratta di redditi anch'essi derivanti dalla fruttuosità di cespiti patrimoniali. Questa equiparazione di trattamento, oggi operante su base opzionale per i canoni di locazione delle abitazioni, andrebbe estesa ai canoni di locazione di tutti gli immobili.

Le imposte sui trasferimenti immobiliari

In linea generale, i trasferimenti immobiliari sono alternativamente soggetti ad IVA o a imposte d'atto (registro, ipotecarie e catastali). Il prelievo varia notevolmente a seconda che si tratti di abitazioni o fabbricati strumentali e che il trasferimento coinvolga soggetti privati o imprese.

In un mercato depresso, l'elevato peso delle imposte sui trasferimenti immobiliari (nel 2012, il gettito è stato: per l'IVA, 8 miliardi; per l'imposta di registro e di bollo, 2,5 miliardi; per l'imposta ipotecaria e catastale, 1,6 miliardi) diventa un ulteriore fattore di scoraggiamento della mobilità territoriale e lavorativa delle persone. Studi dell'OCSE collocano l'Italia tra i cinque Paesi su trentatré con i più elevati oneri tributari, notarili e di intermediazione sulla circolazione degli immobili.

Le imposte sui trasferimenti – unitamente ai tributi legati al possesso del bene – rendono anche poco appetibile l'investimento in immobili da destinare alla locazione a terzi: le persone fisiche tendono così a divenire proprietarie della casa in cui abitano e a cercare il lavoro in funzione della localizzazione dell'immobile.

Appare dunque desiderabile ridurre le imposte sui trasferimenti nel loro complesso; tale riduzione dovrebbe coinvolgere necessariamente non soltanto le imposte d'atto, che tipicamente si applicano ai trasferimenti posti in essere da soggetti privati, ma anche l'IVA applicabile alle cessioni di fabbricati nuovi nonché, di regola, alle cessioni di fabbricati non nuovi di natura strumentale.

Per l'IVA, si potrebbe pensare di unificare al 5 per cento l'aliquota sulle cessioni di beni immobili (oggi alternativamente soggetti al 4 o al 10 o al 21 per cento). Ciò comporterebbe la rinuncia all'aliquota super ridotta del 4 per cento, di cui l'Italia oggi beneficia solo per alcuni beni (non solo immobili) in base a una deroga consentita dalle direttive comunitarie.

L'unificazione al 5 per cento dell'IVA sui trasferimenti immobiliari non dovrebbe comportare una cospicua diminuzione di gettito per due ragioni. La prima è che gran parte delle cessioni di fabbricati riguarda prime case, cioè cessioni cui oggi si applica l'aliquota del 4 per cento; la seconda è che l'aliquota del 10 per cento – e ancor più quella del 21 per cento – riguardano per la maggior parte dei casi, cessioni a soggetti IVA, che recuperano comunque l'imposta con il meccanismo della detrazione.

Parallelamente a questa operazione sull'IVA, anche le imposte d'atto (di registro, ipotecaria e catastale) sui trasferimenti immobiliari dovrebbero in prospettiva convergere verso un'aliquota unica del 5 per cento, in luogo delle molteplici aliquote oggi esistenti. La perdita di gettito potrebbe essere contenuta limitando la manovra ai fabbricati e lasciando inalterate le aliquote sui trasferimenti di terreni agricoli e aree fabbricabili, nonché le imposte ipocatastali dovute in sede di successione *mortis causa*.

Un'ulteriore imposta che indirettamente colpisce i trasferimenti di immobili è l'imposta sostitutiva sui finanziamenti a medio-lungo termine: tale imposta si applica di norma con aliquota dello 0,25 per cento, ma l'aliquota è elevata al 2 per cento per i finanziamenti erogati allo scopo di acquistare abitazioni diverse dalla prima. Il peso di tale tassazione renderebbe opportuna l'abolizione dell'aliquota maggiorata sui finanziamenti per l'acquisto di immobili.

Le imposte comunali sui servizi

Profili di particolare delicatezza presenta, infine, il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (TARES), la nuova *service tax* che avrebbe dovuto operare dal 1° gennaio 2013.

Tale tributo è dovuto dagli occupanti dell'immobile, proprietari e non, e si articola in due componenti. La principale, sostitutiva delle attuali TARSU (tassa di smaltimento dei rifiuti solidi urbani) e TIA (tariffa di igiene ambientale), ha natura tipica di tassa e si collega al finanziamento del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti, ripartendo l'onere in base alle qualità e quantità di

rifiuti prodotti per unità di superficie. La seconda componente è costituita da un prelievo commisurato alla superficie e destinato a finanziare i servizi indivisibili erogati dai Comuni.

E' condivisibile il principio per cui i servizi indivisibili dei Comuni siano finanziati non solo dai proprietari degli immobili (con l'IMU) ma anche dagli utilizzatori (inquilini). Il problema della TARES è che la sua doppia natura – di imposta patrimoniale e di corrispettivo per i servizi prestati dai Comuni – rischia di indebolire il collegamento fra tributo pagato e servizio ricevuto dal contribuente, facendo della TARES, per la componente collegata al finanziamento dei servizi indivisibili, un'imposta che si sovrappone all'IMU e la duplica.

Sembra inoltre opportuno che la misura del tributo sia calibrata in modo da assicurare un gettito non superiore al costo dei servizi stessi; gettito che, evidentemente, deve spettare all'ente locale e non allo Stato (come invece è attualmente previsto per la percentuale di TARES riferita ai servizi diversi dalla raccolta e smaltimento dei rifiuti).

* * * * *