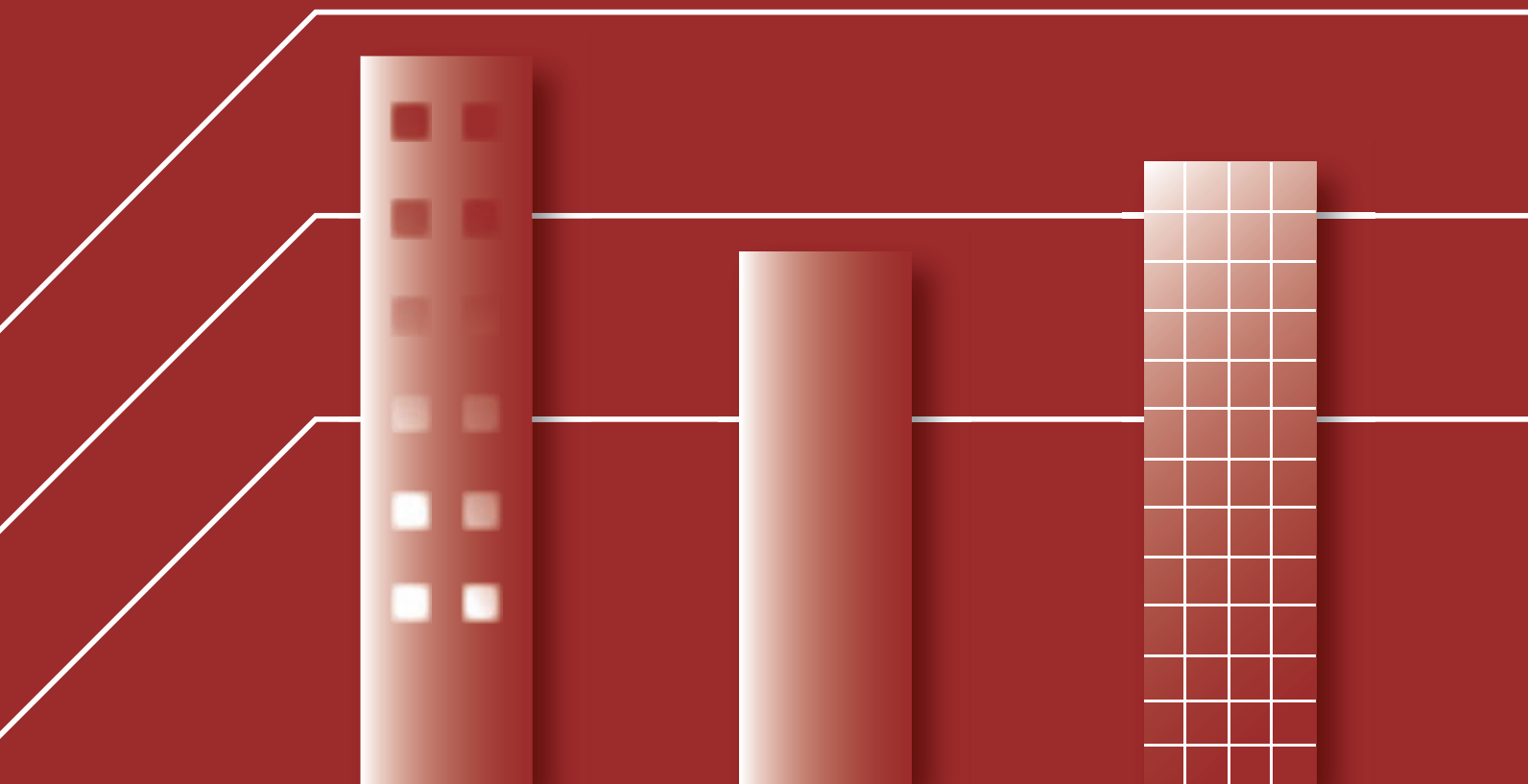


5.

LA FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA



5 □ LA FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA

La configurazione del sistema impositivo immobiliare è per sua natura composita e investe tutti i livelli di governo, centrale e locale. In Italia, analogamente agli altri Paesi europei, la tassazione immobiliare si compone di 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) e della natura degli immobili (abitazioni e fabbricati a uso industriale).

Nello specifico, possiamo distinguere cinque categorie di imposte gravanti sugli immobili:

- imposte di natura «reddituale» il cui presupposto è il reddito prodotto dalla proprietà o dal possesso del bene (IRPEF, IRES);
- imposte di natura «patrimoniale» il cui presupposto è la proprietà o il possesso del bene (IMU);
- imposte sui servizi pubblici resi ai proprietari di immobili (TASI);
- imposte sul trasferimento degli immobili a titolo oneroso (IVA, registro, ipotecaria, catastale);
- imposte sul trasferimento degli immobili a titolo gratuito (successioni e donazioni);
- imposte sulle locazioni (cedolare secca, registro e bollo sui contratti di locazione).

Nel seguito, sarà descritto il sistema di tassazione immobiliare italiano, delineandone l'evoluzione e focalizzando l'attenzione sugli sviluppi recenti. Inoltre, in analogia con il capitolo 4, si analizzerà il prelievo alla luce delle raccomandazioni della Commissione Europea e del dibattito teorico che recentemente ha interessato l'imposizione immobiliare, per indagare quanto il nostro Paese vi si sia uniformato.

In particolare, nel paragrafo 5.1 sarà descritta l'evoluzione del gettito fiscale derivante dal patrimonio immobiliare; nei paragrafi successivi (5.2 - 5.7) saranno illustrate nel dettaglio le singole componenti della tassazione immobiliare, precedentemente elencate.

Ne emerge un quadro, in parte molto simile agli altri Paesi dell'area euro (non inclusione del reddito figurativo dell'abitazione principale nella base imponibile dell'IRPEF, imposizione patrimoniale devoluta agli enti locali), in parte divergente (tassazione sui trasferimenti a titolo oneroso più elevata e sui trasferimenti a titolo gratuito meno rilevante).

5.1 EVOLUZIONE DEL GETTITO SUGLI IMMOBILI

Una volta definiti i confini della «fiscalità immobiliare», è possibile valutare l'evoluzione del gettito ad essa riconducibile, mettendo in evidenza i mutamenti nell'entità e composizione del prelievo intervenuti negli ultimi anni.

In Italia, il gettito derivante dalle principali imposte sul possesso, sulla locazione e sulla compravendita di immobili (per uso abitativo e produttivo) risulta pari, nel 2014, a 42,1 miliardi di euro; tale valore non è sostanzialmente variato rispetto al 2012 (42,3 miliardi di euro). Il leggero aumento del gettito complessivo derivante da tassazione immobiliare nel 2014 (42,1 miliardi di euro) rispetto al 2013 (38,4 miliardi di euro) è dovuto principalmente all'introduzione della TASI - l'imposta sui servizi indivisibili introdotta nel 2014 - che ha determinato un incremento delle entrate di 4,6 miliardi di euro. La Tabella 5.1 riporta nel dettaglio il prelievo immobiliare in Italia per gli anni 2012, 2013 e 2014.

Tra il 2012 e il 2014 si osserva un aumento delle imposte di natura «reddituale» che passano da 6,4 miliardi a 7,2 miliardi di euro. Il gettito IRPEF è aumentato anche perché sono stati reintrodotti nella base imponibile i redditi degli immobili non locati ad uso abitativo ubicati nello stesso Comune di residenza, nella misura del 50%

[Legge di stabilità 2014, commi 717 e 718]. Tra le imposte patrimoniali, l'IMU, di natura ricorrente, nel 2014 ha generato un gettito pari a 19,3 miliardi; mentre la TASI sui servizi indivisibili ha prodotto un gettito di 4,6 miliardi. Si osserva, pertanto, che il gettito complessivo IMU-TASI 2014 (23,9 miliardi di euro) rimane pressoché invariato se confrontato con quello del 2012 (23,8 miliardi di euro). Inoltre, si rileva, tra il 2013 e il 2014, un leggero aumento delle imposte sui trasferimenti che passano da 8,7 miliardi a 8,9 miliardi circa di euro, a seguito della leggera ripresa del mercato immobiliare nel III trimestre 2014 che ha fatto registrare un aumento tendenziale riferito al totale delle compravendite pari a +3,6%¹. In particolare il settore residenziale, rispetto al III trimestre del 2013, ha guadagnato oltre quattro punti percentuali, grazie soprattutto alle compravendite di abitazioni nelle città capoluogo in aumento del 7%. Sono in costante calo, invece, le entrate derivanti dalla tassazione immobiliare sulle locazioni; il gettito relativo, pari a circa 2,3 miliardi di euro nel 2012, scende a 2,2 miliardi di euro nel 2013 e a 2,1 miliardi di euro nel 2014 (Tabella 5.1).

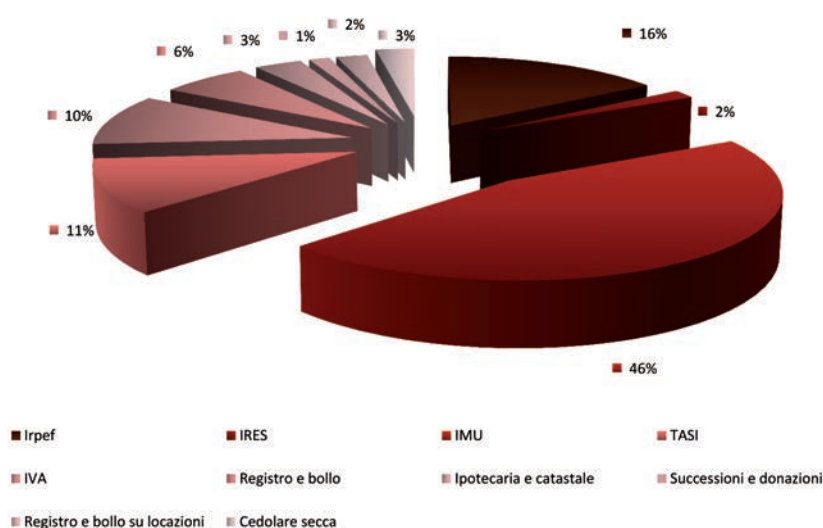
Tabella 5.1 Le imposte di natura patrimoniale e sui servizi (anni 2012-2014)

Tipo	Totale		
	2012	2013	2014
Imposte di natura "reddituale" (1)	6,42	7,13	7,22
<i>Irpef</i>	5,78	6,44	6,53
<i>IRES</i>	0,64	0,69	0,69
Imposte di natura "patrimoniale" (2)	23,8	20,4	19,3
<i>IMU</i>	23,8	20,4	19,3
Imposta sui servizi (3)			4,6
<i>TASI</i>			4,6
Imposte su trasferimenti (4)	9,81	8,68	8,93
<i>IVA</i>	4,95	4,12	4,26
<i>Registro e bollo</i>	2,21	2,00	2,64
<i>Ipotecaria e catastale</i>	2,07	1,94	1,42
<i>Successioni e donazioni</i>	0,58	0,62	0,62
Imposte su locazioni (5)	2,26	2,17	2,09
<i>Registro e bollo su locazioni</i>	1,03	0,97	0,93
<i>Cedolare secca</i>	1,23	1,20	1,16
Totale (1)+(2)+(3)+(4)+(5)	42,29	38,38	42,14

Miliardi di euro

Osservando la composizione percentuale del gettito complessivo (Figura 5.1) si rileva che, nel 2014, circa il 46% deriva dall'IMU, mentre l'11% dalla nuova imposta sui servizi indivisibili TASI. Il gettito da imposte di natura reddituale è pari al 18% del totale complessivo ed è in gran parte derivante dall'IRPEF (16% del totale). L'IVA sulle compravendite di immobili rappresenta il 10% delle entrate complessive, mentre le imposte di registro e bollo costituiscono, nel 2014, il 6% del totale. Poco significative risultano le entrate tributarie da successioni e donazioni (1% del prelievo complessivo) e quelle delle imposte ipotecarie e catastali (3% del prelievo complessivo).

Figura 5.1 Composizione percentuale del prelievo sugli immobili 2014



In sintesi, l'evoluzione del prelievo sugli immobili di proprietà di privati è stata caratterizzata negli anni recenti dalla riduzione del peso della componente relativa al reddito (a seguito della riduzione della base imponibile dell'IRPEF) a favore dell'imposizione patrimoniale locale e di sistemi di tassazione separata con aliquota proporzionale.

5.2 IL PRELIEVO SUL REDDITO

In Italia, la proprietà immobiliare è soggetta a imposte sul reddito (IRPEF, IRES e IRAP) o sul valore (IMU dal 2012). Il reddito generato dagli immobili concorre alla formazione della base imponibile cui è applicata l'imposta personale sul reddito (IRPEF-IRES) gravante sugli individui e sulle società. Se l'immobile è dato in locazione/affitto, è sottoposto a tassazione il «canone» pagato periodicamente dal locatario/affittuario; se l'immobile non è dato in affitto/locazione, si utilizza per il calcolo della base imponibile la rendita catastale (il reddito medio ordinario conseguibile dalle unità immobiliari).

Il proprietario dell'immobile che decida di affittarlo/locarlo può scegliere tra due diversi regimi di tassazione: l'IRPEF o la «cedolare secca»; nel caso in cui opti per il regime ordinario IRPEF, può beneficiare di deduzioni dal reddito che aumentano se si stipula un contratto di locazione a canone «concordato».

Se il contribuente non è una persona fisica, ma una società, gli immobili strumentali sono sottoposti allo stesso regime fiscale degli altri beni capitale utilizzati nella produzione.

Dal 2001, il proprietario di un immobile che costituisce la sua abitazione principale non paga l'imposta sul reddito figurativo e può detrarre gli interessi passivi sui mutui ipotecari e gli emolumenti pagati all'intermediario immobiliare per l'acquisto nella misura del 19% con un tetto massimo di 4.000 euro.

Di seguito si riporta l'incidenza della detrazione per interessi sul reddito disponibile familiare (Tabella 5.2). Le distribuzioni sono ripartite per quintili di reddito disponibile; è stato considerato il reddito disponibile dei soli soggetti proprietari intestatari di mutui e delle relative famiglie fiscali².

La detrazione per interessi presenta un'incidenza sul reddito disponibile che decresce all'aumentare del reddito, pur senza differenze rilevanti, ed è sostanzialmente ripartita in misura uguale tra i vari quintili di reddito, per effetto sia di un limite alla detraibilità degli interessi sia della presenza di famiglie proprietarie intestatarie di mutui anche nelle fasce basse di reddito.

Tabella 5.2 Incidenza sul reddito disponibile familiare della detrazione per interessi passivi che insistono sulla prima casa per le famiglie che hanno contratto mutui

Quintili di reddito disponibile familiare	Incidenza sul reddito disponibile familiare della detrazione per interessi passivi sul mutuo	Ripartizione della detrazione per interessi passivi sul mutuo fra i quintili
I	2,68%	17,61%
II	1,78%	19,02%
III	1,43%	20,05%
IV	1,11%	21,10%
V	0,67%	22,22%
TOTALE	1,20%	100%

Fonte: elaborazioni su dati delle dichiarazioni dei redditi

Oltre alle detrazioni per mutui, sono state potenziate le agevolazioni fiscali per le spese di ristrutturazione degli immobili posseduti da persone fisiche, in vigore dal 1998, seppure in forma più contenuta (aliquota pari al 36%, con un tetto di spesa di 48.000 euro per unità immobiliare). Il Decreto Legge n. 63 del 2013, convertito, con modificazioni, dalla Legge 3 agosto 2013, n. 90, ha incrementato l'aliquota di detrazione al 50% e il tetto di spesa a 96.000 euro, per tutto il 2013. La Legge di stabilità per il 2014 ha previsto un'ulteriore proroga delle detrazioni per le ristrutturazioni edilizie e per il risparmio energetico. In particolare, per le ristrutturazioni edilizie, fermo restando il limite di 96.000 euro per immobile, è stata prorogata sino al 31 dicembre 2014 la misura della detrazione al 50%.

Per il risparmio energetico le detrazioni si applicano nella misura del 65% per le spese sostenute dal 6 giugno 2013 (data di entrata in vigore del D.L. n. 63/2013) al 31 dicembre 2014; dal 1° gennaio 2015 al 31 dicembre 2015 è prevista una riduzione della detrazione (50% delle spese sostenute)³.

La Legge di stabilità 2015 proroga ulteriormente le detrazioni per ristrutturazioni edilizie e per il risparmio energetico, confermando la detrazione del 50% anche per le spese per ristrutturazioni sostenute nel 2015 e quella del 65% per gli interventi di riqualificazione energetica.

Le detrazioni per ristrutturazioni edilizie e riqualificazione energetica, tuttavia, non incidono in maniera significativa sul reddito disponibile delle famiglie (Tabella 5.3). Ordinando la popolazione dei contribuenti per quintili di reddito familiare disponibile, si osserva che l'incidenza del beneficio decresce al crescere dei quintili di reddito; all'opposto la ripartizione si concentra negli ultimi quintili.

Tabella 5.3 Incidenza sul reddito disponibile familiare della detrazione per ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica

Quintili	Ristrutturazione edilizia		Riqualificazione energetica		Totale detrazioni edilizie	
	Incidenza	Ripartizione	Incidenza	Ripartizione	Incidenza	Ripartizione
I	2,49%	11,5%	4,27%	11,6%	3,08%	10,5%
II	1,77%	14,0%	3,11%	14,1%	2,24%	13,1%
III	1,60%	17,2%	2,81%	17,5%	2,12%	16,7%
IV	1,41%	21,0%	2,48%	21,3%	1,92%	21,0%
V	1,26%	36,3%	2,05%	35,5%	1,84%	38,7%
TOTALE	1,49%	100%	2,54%	100%	2,04%	100%

Fonte: dichiarazioni dei redditi 2012

L'incidenza e la ripartizione delle detrazioni edilizie sul reddito disponibile individuale (Tabella 5.4) mostrano un andamento analogo.

Tabella 5.4 Incidenza sul reddito disponibile individuale della detrazione per ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica

Quintili	Ristrutturazione edilizia		Riqualificazione energetica		Totale detrazioni edilizie	
	Incidenza	Ripartizione	Incidenza	Ripartizione	Incidenza	Ripartizione
I	3,17%	12,5%	5,46%	12,3%	3,94%	11,5%
II	1,93%	14,1%	3,49%	13,5%	2,43%	13,1%
III	1,82%	16,9%	3,34%	16,3%	2,35%	16,1%
IV	1,80%	21,1%	3,44%	21,6%	2,42%	20,9%
V	1,49%	35,4%	2,67%	36,4%	2,21%	38,3%
TOTALE	1,79%	100%	3,24%	100%	2,43%	100%

Osservando solo l'incidenza delle detrazioni sul reddito disponibile si potrebbe dedurre che le detrazioni edilizie hanno un effetto progressivo ed in parte ciò è vero. Tuttavia, interpretando i dati relativi all'incidenza e alla ripartizione congiuntamente, si osserva che le detrazioni incidono maggiormente sui redditi bassi poiché sono in somma fissa ma sono ripartite in misura maggiore nelle classi più ricche.

Nel sistema di tassazione personale sui redditi non è incluso il reddito figurativo e il reddito percepito per l'affitto/locazione di un immobile gode di un regime di favore. In questo caso, l'Italia non si differenzia in modo sostanziale dai Paesi esaminati nel capitolo 4, ma se ne discosta per ciò che concerne la deduzione degli interessi passivi sui mutui ipotecari. Come abbiamo visto, infatti, nel capitolo 4, i Paesi europei analizzati si stanno muovendo nella direzione auspicata dalla Commissione, riducendo o imponendo un limite temporale a questa particolare agevolazione fiscale. Nella letteratura economica si sostiene che tassare favorevolmente l'abitazione principale viola il principio teorico della neutralità della tassazione⁴; tuttavia, l'esenzione del reddito figurativo potrebbe trovare la ragion d'essere nel fatto che non si tratta di reddito realmente percepito (e ciò potrebbe comportare problemi di liquidità per il contribuente) e in aggiunta, se il soggetto paga un mutuo ipotecario, non è ancora proprietario dell'immobile, quindi trae beneficio solo dal «consumo» dell'abitazione. Inoltre, la scelta di consentire la detrazione degli interessi passivi e quindi di incentivare l'acquisto della casa, può essere dettata dall'obiettivo di maggiore stabilità sociale e creazione di ricchezza.

Infine, nel disegno della *Comprehensive Income Tax*, se il reddito-entrata⁵ è calcolato sommando tutte le componenti positive di reddito che potrebbero finanziare il consumo nel corso del periodo (senza provocare una riduzione dello stock di ricchezza reale posseduto), simmetricamente tutte le componenti negative di reddito (che riducono la capacità di consumare) dovrebbero essere dedotte dalla base imponibile, compresi gli interessi passivi pagati e le spese di produzione. Il presupposto teorico della detrazione per gli interessi passivi sul mutuo potrebbe dunque essere il concetto di reddito-entrata, anche se non possono essere ignorati i suoi effetti distorsivi in termini di maggiore investimento in abitazioni in luogo di investimenti in altre destinazioni e eventuali effetti distributivi regressivi.

5.2.1 IL PRELIEVO SULLE LOCAZIONI

Per le abitazioni locate, il reddito è 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, è un'imposta proporzionale sul reddito da locazione di abitazioni. L'aliquota era pari al 19% per gli affitti a canone concordato e al 21% per quelli a canone libero. La «cedolare secca» sostituisce, oltre l'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). Per gli immobili locati a canone «concordato» il D.L. 102 del 2013 ha stabilito una riduzione del 15% dell'ali-

quota, a decorrere dall'anno di imposta 2013. Il D.L. n. 47 del 2014 ha ridotto ulteriormente tale aliquota al 10% per il quadriennio 2014-2017⁶.

Il D.L. n. 16 del 2012 ha fissato al 35% la riduzione applicabile per determinare il reddito da locazione imponibile a fini IRPEF e IRES degli immobili aventi interesse storico o artistico.

La Legge n. 92 del 2012 ha rideterminato le modalità di calcolo del reddito dei fabbricati imponibile ai fini IRPEF; in particolare, dal 2013 è diminuita dal 15 al 5% la riduzione applicabile ai canoni dei fabbricati concessi in locazione, utile ai fini della determinazione del reddito imponibile IRPEF.

Tutti i contratti di locazione e di affitto di beni immobili (compresi quelli relativi a fondi rustici e quelli stipulati da soggetti passivi IVA) devono essere registrati, qualunque sia il loro ammontare e se di durata superiore a 30 giorni complessivi nell'anno. Dunque, i contribuenti che non scelgono il regime della cedolare secca devono versare l'imposta di registro. Questa è dovuta, a seconda dell'immobile locato o affittato, nel modo che segue:

- fabbricati ad uso abitativo: 2% del canone annuo moltiplicato per ciascuna annualità;
- fabbricati strumentali per natura: 1% del canone annuo se la locazione è effettuata da soggetti passivi IVA e 2% del canone negli altri casi;
- fondi rustici: 0,50% del corrispettivo annuo moltiplicato per ciascuna annualità;
- altri immobili: 2% del corrispettivo annuo moltiplicato per ciascuna annualità.

L'imposta sostitutiva sulle locazioni è stata introdotta con l'obiettivo di alleggerire il peso fiscale sulle locazioni e combattere il fenomeno diffuso dell'evasione. La Legge di stabilità 2014 infatti, per assicurare il contrasto all'evasione fiscale nel settore delle locazioni abitative, ha attribuito ai Comuni compiti di monitoraggio in relazione ai contratti di locazione, anche utilizzando il registro di anagrafe condominiale. Si dispone inoltre che i pagamenti riguardanti canoni di locazione di unità abitative, fatta eccezione per quelli di alloggi di edilizia residenziale pubblica, devono essere corrisposti obbligatoriamente, quale ne sia l'importo, escludendo l'uso del contante e assicurando la tracciabilità anche ai fini della asseverazione dei patti contrattuali per l'ottenimento delle agevolazioni e detrazioni fiscali da parte del locatore e del conduttore.

Dai dati delle dichiarazioni dei redditi 2013, relativi all'anno d'imposta 2012, risulta un'imposta totale pari a circa 1,23 miliardi di euro. Relativamente ai contribuenti che hanno utilizzato la cedolare secca, a livello nazionale, l'imposta media è stata pari a 1.610 euro, mentre a livello regionale si osserva una variabilità significativa, dal livello minimo del Molise (860 euro) al livello massimo della Provincia Autonoma di Bolzano (2.090 euro) (Tabella 5.5).

Tabella 5.5 «Cedolare secca» per Regione, anno d'imposta 2012

Regione	Cedolare secca		
	Frequenza	Ammontare	Media
Piemonte	69.862	115.218	1,65
Valle d'Aosta	3.420	5.113	1,49
Lombardia	154.441	271.269	1,76
Liguria	27.452	51.823	1,89
Trentino Alto Adige (P.A. Trento)	9.818	15.737	1,60
Trentino Alto Adige (P.A. Bolzano)	6.052	12.629	2,09
Veneto	67.138	106.892	1,59
Friuli Venezia Giulia	14.243	20.462	1,44
Emilia Romagna	88.178	138.393	1,57
Toscana	68.725	112.333	1,63
Umbria	14.075	14.704	1,04
Marche	20.275	21.891	1,08
Lazio	94.269	177.859	1,89
Abruzzo	10.893	11.508	1,06
Molise	1.995	1.724	0,86
Campania	41.396	70.034	1,69
Puglia	24.319	28.342	1,17
Basilicata	2.080	1.835	0,88
Calabria	6.354	6.437	1,01
Sicilia	28.332	33.810	1,19
Sardegna	11.157	12.642	1,13
Totale	764.474	1.230.655	1,61

Ammontare e media espressi in migliaia di euro

Fonte -Dichiarazioni 2013-Anno d'imposta 2012

L'analisi della «cedolare secca» per classi di reddito complessivo fa rilevare che gli importi medi dichiarati sono direttamente proporzionali al reddito complessivo (con la sola eccezione dei redditi minori o uguali a zero). L'imposta media dichiarata va da un minimo di 400 euro, per i contribuenti con reddito complessivo compreso tra 1 e 5.000 euro, ad un massimo di 7.790 euro, per i contribuenti con reddito complessivo superiore a 300.000 euro (Tabella 5.6).

Tabella 5.6 «Cedolare secca» per classi di reddito complessivo, anno d'imposta 2012

Classi di reddito complessivo in euro	Numero contribuenti	Frequenza	Cedolare secca	
			Ammontare	Media
minore o uguale a 0	1.099.202	741	549	0,74
da 1.000 a 5.000	5.708.466	27.476	11.093	0,40
da 5.000 a 10.000	7.038.803	23.851	16.780	0,70
da 10.000 a 15.000	6.066.390	30.464	22.304	0,73
da 15.000 a 26.000	12.487.316	120.560	101.370	0,84
da 26.000 a 35.000	4.625.838	146.648	152.110	1,04
da 35.000 a 55.000	2.775.640	207.652	317.818	1,53
da 55.000 a 75.000	778.973	83.886	180.234	2,15
da 75.000 a 100.000	421.830	55.472	141.020	2,54
da 100.000 a 200.000	336.197	53.912	195.815	3,63
da 200.000 a 300.000	45.259	8.258	48.281	5,85
oltre 300.000	30.240	5.554	43.281	7,79
Totale	41.414.154	764.474	1.230.655	1,61

Ammontare e media espressi in migliaia di euro

5.3 IL PRELIEVO SUL PATRIMONIO E I SERVIZI INDIVISIBILI: IMU E TASI

In Italia, l'imposta municipale propria è un tributo dovuto sugli immobili posseduti a titolo di proprietà o di altro diritto reale (usufrutto, uso, abitazione, enfiteusi, superficie).

Dal 2012 ad oggi, tuttavia, l'evoluzione della normativa sull'imposta immobiliare è stata caratterizzata da importanti cambiamenti, sinteticamente riportati nella Tabella 5.7.

Tabella 5.7 Evoluzione normativa tassazione immobiliare

TIPOLOGIA IMMOBILE	2012	2013	2014
			con delibera
Abitazione Principale	IMU		TASI
Abitazione Principale Lusso (A1, A8, A9)	IMU	IMU	TASI + IMU
Altri Fabbricati	IMU	IMU	TASI + IMU
Aree Fabbricabili	IMU	IMU	TASI + IMU
Terreni Agricoli	IMU	*	IMU
Immobili Uso Produttivo Cat. D	IMU	IMU	TASI + IMU
Fabbricati Rurali	IMU		TASI + IMU
Fabbricati Rurali Uso Strumentale	IMU		TASI

* Nel 2013 è stata pagata la seconda rata IMU solo dai cosiddetti "rentiers", possessori di terreni agricoli che però non svolgono attività agricola.

In sintesi, la Legge di stabilità per il 2014 ha introdotto dal 1° gennaio 2014 una revisione della tassazione degli immobili finalizzata a rafforzare il legame fra l'onere dell'imposta e il corrispettivo ricevuto sotto forma di servizio locale, potenziando per i Comuni la piena facoltà di modulare aliquote, esenzioni ed agevolazioni nonché di ridurre il prelievo fino al suo azzeramento. È stata abolita l'IMU sull'abitazione principale e alcune fattispecie

assimilate, nonché la componente della TARES relativa ai servizi indivisibili. Contestualmente, è stato istituito il nuovo tributo IUC (Imposta Unica Comunale) che grava su coloro che possiedono o detengono a qualsiasi titolo locali o aree scoperte a qualsiasi uso adibite, articolato in due componenti: l'IMU, di natura patrimoniale e dovuta dal possessore di immobili ad esclusione dell'abitazione principale; una componente relativa ai servizi, che a sua volta si articola nel Tributo per i servizi indivisibili (TASI) e nella Tassa sui rifiuti (TARI) destinata a finanziare i costi del servizio di raccolta e smaltimento dei rifiuti.

L'EVOLUZIONE DELL'IMPOSTA MUNICIPALE UNICA

Nel dettaglio, l'IMU, dalla sua introduzione (D.L. 201/2011), colpiva tutti gli immobili, compresa l'abitazione principale. La base imponibile era costituita dal valore catastale determinato applicando alla rendita catastale (rivalutata del 5 per cento) moltiplicatori più alti rispetto a quelli usati in precedenza per l'ICI. L'aliquota di base era fissata allo 0,76 per cento; i Comuni potevano modificare l'aliquota, in aumento o in diminuzione, sino a 0,3 punti percentuali (la riduzione poteva arrivare allo 0,4 per cento per gli immobili locati). Per l'abitazione principale e le relative pertinenze, l'aliquota era fissata allo 0,4 per cento e poteva essere aumentata o diminuita dai Comuni fino a 0,2 punti percentuali; era riconosciuta, inoltre, una detrazione fissa di 200 euro e, fino a tutto il 2013, un'ulteriore detrazione legata al numero dei figli conviventi. 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 Comuni. 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).

Per l'anno 2013, il Decreto Legge n. 102 del 31 agosto 2013 ha soppresso il versamento della prima rata dell'IMU, relativamente ai seguenti immobili:

- abitazione principale e relative pertinenze, ad eccezione dei fabbricati classificati nelle categorie catastali A/1 - Abitazioni di tipo signorile, A/8 - Abitazioni in ville e A/9 - Castelli e palazzi di eminenti pregi artistici o storici;
- unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa, adibite ad abitazione principale (e relative pertinenze) dei soci assegnatari;
- 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;
- terreni agricoli e fabbricati rurali.

Il Decreto Legge n. 133 del 2013 del 30 novembre 2013 ha abolito anche il versamento della seconda rata IMU per le categorie sopraelencate.

Dal 2014, l'IMU è stata integrata nella IUC (Imposta Unica Comunale). Sono esenti dall'IMU le abitazioni principali delle categorie catastali «abitazioni di tipo civile», «economico», «popolare» e «villini» (categorie da A/2 ad A/7). Alle abitazioni principali soggette ad l'IMU (abitazioni signorili o di rilevante pregio) è riconosciuta una detrazione di 200 euro. Dal 2014, inoltre, non è più riconosciuta ai fini IMU la detrazione di 50 euro per i figli di età inferiore a 26 anni, come previsto dal D.L. 201/2011. Alle abitazioni principali soggette a IMU e alle relative pertinenze (abitazioni di lusso) è applicata l'aliquota ridotta dello 0,4%. I Comuni possono modificare, in aumento o in diminuzione, la suddetta aliquota sino a 0,2 punti percentuali.

Rimane invariata l'IMU sulle case diverse dall'abitazione principale che continuano ad avere un'aliquota ordinaria dello 0,76% che potrà subire variazioni in aumento o in diminuzione non superiori a 0,3 punti, a discrezione dei singoli Comuni.

Il gettito derivante da IMU (Tabella 5.8) è variato in misura significativa nel corso degli ultimi tre anni a seguito della revisione della normativa, tra il 2012 e il 2014. In questo periodo si è notevolmente ridotto il gettito derivante dall'abitazione principale passando da circa 4 miliardi di euro a 91 milioni di euro, in conseguenza, a partire dal 2013, dell'esenzione dal pagamento dell'imposta per tale tipologia di immobili (tranne per gli immobili di lusso).

Il prelievo sulle altre categorie immobiliari, soggette al pagamento dell'IMU, mostra un andamento sostanzialmente stabile, nell'arco degli ultimi tre anni. In particolare, per la categoria «altri fabbricati» che generano una quota rilevante del gettito IMU, si è registrato solo un lieve decremento da 18 miliardi di euro nel 2012 a 17,7 miliardi di euro nel 2014 (Tabella 5.8).

Per i fabbricati rurali strumentali, il gettito è diminuito per effetto della previsione normativa (comma 708 Legge 147/2013, Legge di stabilità 2014) che ha disposto l'abolizione dal pagamento dell'IMU per questa tipologia di immobili a partire dal 2014; il gettito è passato da 64 milioni di euro nel 2012 a 3 milioni nel 2014.

Tabella 5.8 Prelievo fiscale derivante da IMU (anni 2012-2014)

	2012	2013	2014
Abitazione principale	4.034.803.230	478.104.316	91.245.718
Altri fabbricati	18.023.129.407	18.602.842.556	17.678.086.908
Aree fabbricabili	1.063.002.796	1.070.681.717	939.062.410
Fabbricati rurali	64.192.598	4.752.136	3.193.830
Terreni	630.419.335	247.941.870	553.749.793
Sanzioni e Interessi	6.907.776	5.804.013	607.679
Totale	23.822.455.142	20.410.126.608	19.265.946.338

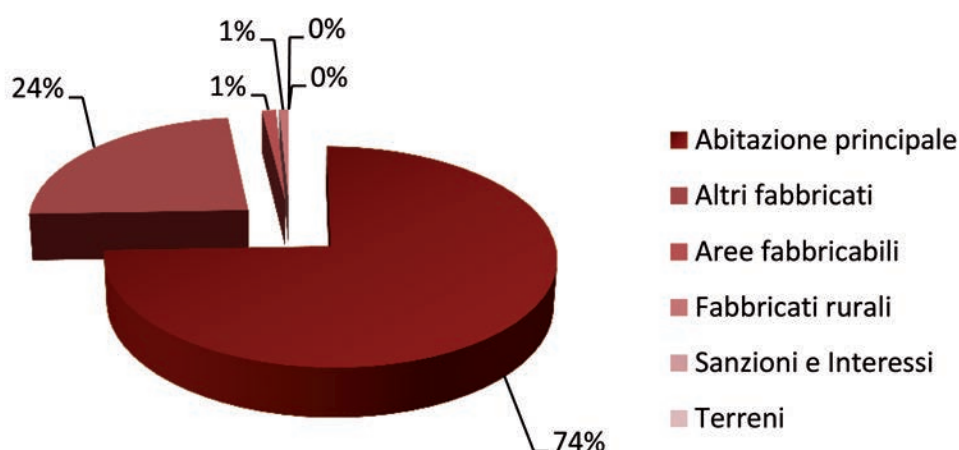
Ammontare espresso in euro

Il presupposto impositivo della TASI è il possesso o la detenzione a qualsiasi titolo di fabbricati, compresa l'abitazione principale, a qualsiasi uso adibiti.

La base imponibile è quella prevista per l'applicazione dell'imposta municipale unica (IMU). L'aliquota di base della TASI è pari all'1 per mille. Il Comune, con deliberazione del consiglio comunale, può determinare l'aliquota (o azzerarla) rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla Legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote, in relazione alle diverse tipologie di immobile. Per il 2014, l'aliquota massima non poteva eccedere il 2,5 per mille. Per i fabbricati rurali ad uso strumentale l'aliquota massima della TASI non poteva eccedere il limite dell'1 per mille⁷.

Nel caso in cui l'unità immobiliare sia occupata da un soggetto diverso dal proprietario dell'unità immobiliare, la TASI è ripartita tra quest'ultimo e l'inquilino, con un'aliquota che il Comune fissa per il proprietario dell'immobile. L'occupante versa la TASI nella misura stabilita dal Comune in una percentuale compresa fra il 10 e il 30 per cento dell'ammontare complessivo. La restante parte è corrisposta dal proprietario dell'immobile. Se il Comune non delibera la suddivisione tra proprietario e inquilino, quest'ultimo deve pagare il 10% dell'imposta. La Figura 5.2 riporta il prelievo della TASI nel 2014. Il gettito derivante dall'abitazione principale risulta di 3,3 miliardi di euro, pari al 74% circa del prelievo TASI complessivo. Il 24% del totale è riconducibile al prelievo derivante da altri immobili diversi da abitazione principale (1,06 miliardi di euro). Marginale risulta il gettito TASI derivante dalle altre fattispecie immobiliari soggette a tassazione (aree fabbricabili e fabbricati rurali).

Figura 5.2 Prelievo TASI (anno 2014)



Nel 2014, anno d'introduzione della TASI, i contribuenti sono tenuti a versare il tributo con modalità e scadenze differenti a seconda di quanto deliberato dal Comune in cui si trova il fabbricato. In particolare:

- per i 2.178 Comuni che hanno deliberato le aliquote TASI entro il 23 maggio, i contribuenti hanno versato l'acconto entro il 16 giugno (con saldo dovuto entro il 16 dicembre);
- per i 5.227 Comuni che hanno approvato le aliquote e le eventuali detrazioni TASI entro il 10 settembre 2014, i contribuenti hanno versato l'acconto entro il 16 ottobre (con saldo dovuto entro il 16 dicembre);
- per i Comuni che non hanno deliberato entro il 10 settembre, il versamento del tributo avviene il 16 dicembre in un'unica soluzione con l'aliquota base dell'1 per mille, rispettando in ogni caso il vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non sia superiore all'aliquota massima consentita dalla Legge statale per l'IMU al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille e ad altre minori aliquote.

La Tabella 5.9 riporta i versamenti IMU totali e i versamenti TASI per fasce di importo versato per contribuente nell'anno 2014.

L'importo dell'IMU ammonta a circa 19,3 miliardi di euro mentre il gettito TASI complessivo è pari a 4,6 miliardi di euro. Per quanto riguarda l'IMU, la maggior parte del gettito (11,6 miliardi di euro) deriva da contribuenti che hanno effettuato versamenti per importi superiori a 1.800 euro; mentre per ciò che riguarda la TASI, la fascia di importo di versamento che ha prodotto maggior gettito risulta essere quella compresa tra 100 e 200 euro.

Tabella 5.9 Distribuzione per fasce dell'importo versato per contribuente IMU/TASI totale

Fasce di importo	IMU	TASI
meno di 50	77.047.424	179.214.944
tra 50 e 100	171.711.328	413.847.463
tra 100 e 200	481.589.856	963.966.449
tra 200 e 300	591.101.740	769.426.518
tra 300 e 400	628.965.045	529.715.107
tra 400 e 500	629.616.365	365.857.786
tra 500 e 600	599.300.632	253.779.245
tra 600 e 800	1.081.373.806	295.791.912
tra 800 e 1000	922.931.870	164.139.249
tra 1000 e 1300	1.108.549.594	132.835.534
tra 1300 e 1800	1.341.079.731	102.375.959
oltre 1800	11.632.678.947	438.495.812
Totale	19.265.946.338	4.609.445.978

Ammontare espresso in euro

La Tabella 5.10 riporta, per fascia di importo versato, il confronto tra il gettito IMU/TASI 2014 e il gettito IMU 2012 per le sole abitazioni principali. Il confronto del gettito dell'IMU e della TASI 2014 è effettuato con quello dell'IMU 2012 in quanto maggiormente significativo; infatti, il gettito IMU 2013 è stato condizionato in misura significativa dalle esenzioni previste dai Decreti Legge n. 102/2013 e n. 133/2013 per le abitazioni principali, i terreni e altre categorie di immobili.

Il gettito IMU 2012 relativo all'abitazione principale è risultato di circa 4 miliardi di euro a fronte di un gettito TASI/IMU 2014 pari a circa 3,5 miliardi di euro, con una riduzione complessiva del 12,6% (Tabella 5.10).

Per le fasce di importo tra i 50 ed i 300 euro la TASI/IMU 2014 registra un incremento dell'importo su base annua rispetto all'IMU 2012. Al contrario, per le fasce di importo superiori ai 300 euro, gli importi della TASI/IMU 2014 diminuiscono rispetto all'IMU 2012. Tale circostanza è probabilmente dovuta al fatto che la normativa IMU 2012 prevedeva detrazioni di base per le abitazioni principali in tutti i Comuni, mentre la normativa sulla TASI non contempla questa possibilità e lascia la facoltà di introdurre detrazioni al singolo Comune.

Complessivamente si registra una riduzione del prelievo per le fasce di importi medio alti (maggiori di 300 euro).

Tabella 5.10 Distribuzione per fasce dell'importo versato per contribuente IMU/TASI abitazione principale

Fasce di importo	IMU 2012	IMU+TASI 2014	Variazione % (IMU+TASI 2014 - IMU 2012)/IMU 2012
meno di 50	89.572.952	109.064.931	21,76%
tra 50 e 100	243.996.042	341.984.171	40,16%
tra 100 e 150	328.927.547	431.318.312	31,13%
tra 150 e 200	350.218.377	420.239.461	19,99%
tra 200 e 300	646.351.747	676.153.830	4,61%
tra 300 e 400	512.673.269	452.339.051	-11,77%
tra 400 e 450	210.799.160	169.370.534	-19,65%
tra 450 e 500	181.827.990	134.120.150	-26,24%
tra 500 e 600	302.651.378	202.801.676	-32,99%
oltre 600	1.167.784.768	587.747.028	-49,67%
Totale	4.034.803.230	3.525.139.144	-12,63%

Ammontare espresso in euro

5.4 ANALISI DEI VERSAMENTI DELL'IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA E DELLA TASI

Nelle Tabelle che seguono l'analisi è stata circoscritta ai soli contribuenti persone fisiche che risultano proprietari di fabbricati al 31 dicembre 2012 e per i quali è stato possibile abbinare l'imposta dovuta con la proprietà immobiliare. Tali soggetti sono stati classificati in base al versamento per tipologia di immobile distinguendo tra abitazione principale ed altri fabbricati.

Per gli stessi soggetti sono stati analizzati i versamenti effettuati in acconto nel 2014 a titolo di IMU e TASI per abitazioni principali e altri fabbricati. Si precisa che la proiezione IMU/TASI 2014 si basa solo sui versamenti effettuati a titolo di acconto dai contribuenti proprietari di fabbricati ubicati nei 7.405 Comuni che hanno deliberato l'approvazione delle aliquote e delle eventuali detrazioni entro il 10 settembre 2014. Nella proiezione del gettito derivante dalla TASI 2014 non è, dunque, incluso il gettito derivante ad aliquota *standard* (1 per mille) dei restanti Comuni che non hanno deliberato entro tale scadenza. In considerazione della specifica metodologia di abbinamento adottata, i dati di gettito esposti di seguito non coincidono con quelli riportati nelle Tabelle 5.9 e 5.10 che includono tutti i contribuenti persone fisiche (proprietari e inquilini) e i soggetti diversi dalle persone fisiche.

La Tabella 5.11 riporta la distribuzione del prelievo medio distinguendo tra abitazioni principali ed altri immobili (escludendo aree fabbricabili e terreni). L'importo medio dell'IMU 2012 è pari a circa 638 euro a fronte dei circa 677 euro derivanti dal versamento medio di IMU/TASI 2014. Il versamento medio per abitazione principale è leggermente diminuito passando da 227 euro per l'IMU 2012 a 204 euro dell'IMU/TASI 2014. Viceversa per gli altri immobili diversi dall'abitazione principale l'importo medio versato a titolo di IMU/TASI (886 euro) è aumentato rispetto a quello dell'IMU 2012 (748 euro).

Tabella 5.11 Importo medio IMU 2012 e IMU/TASI 2014 dei contribuenti proprietari «persone fisiche» per tipologia d'immobile

Categorie	Importo medio versato IMU 2012	Importo medio proiezione su base annua IMU/TASI 2014
Abitazione principale	226,80	204,20
Altri immobili	748,31	886,01
Totale	638,16	676,78

Ammontare espresso in euro

Le Figure 5.3 e 5.4 riportano la composizione percentuale del prelievo immobiliare per tipologia di immobile con riferimento agli anni 2012 e 2014. Il totale IMU 2012 è costituito per il 26% dal prelievo sulle abitazioni principali e per il 74% dal prelievo sugli altri immobili. Analizzando i dati riferiti a IMU e TASI nell'anno 2014 si osserva che il prelievo sulle abitazioni principali cala al 21% mentre per gli altri immobili cresce al 79%. Inoltre le Figure 5.3 e 5.4 mostrano che nel 2012 il 73% dei contribuenti hanno effettuato versamenti per le abitazioni principali (69% nel 2014) e il 63% per altri immobili (61% nel 2014).

Figura 5.3 Versamenti IMU 2012 effettuati dai contribuenti «persone fisiche» per tipologia di immobile (%)

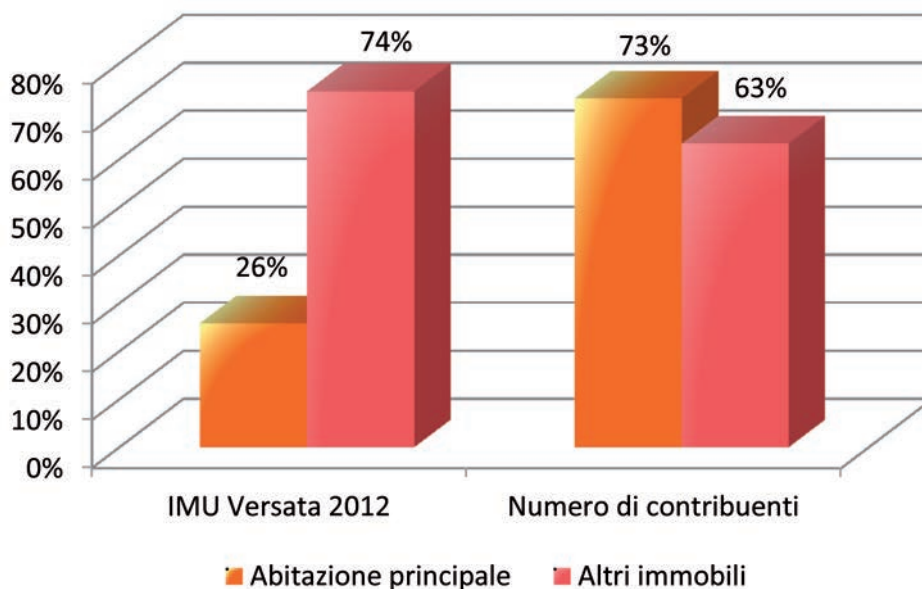
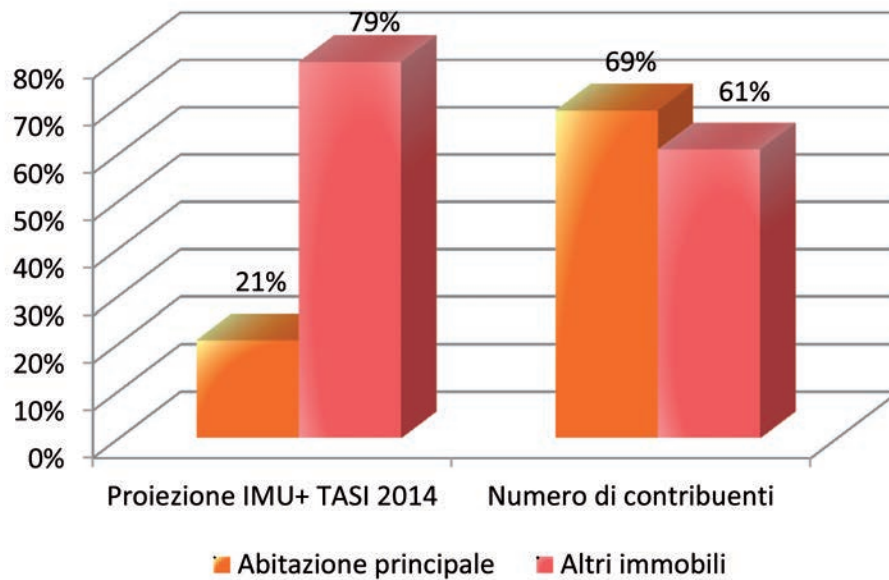


Figura 5.4 Versamenti IMU/TASI 2014 effettuati dai contribuenti «persone fisiche» per tipologia di immobile (%)

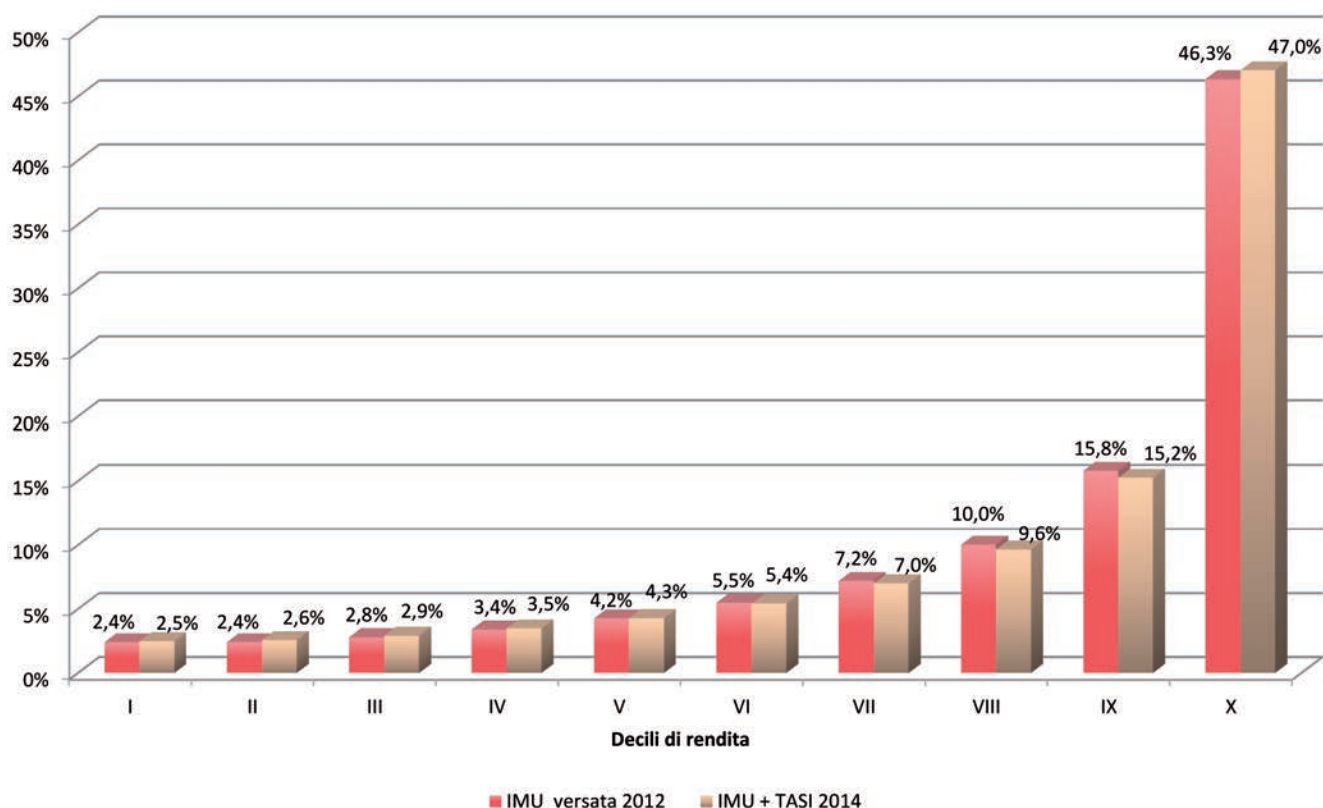


La Figura 5.5 mostra la distribuzione dell'IMU 2012 e dell'IMU/TASI 2014 proiettata a fine 2014, che includono il gettito sulle abitazioni principali e sugli altri immobili. In ascissa sono riportati i decili di contribuenti ordinati per rendita catastale degli immobili detenuti ed in ordinata la percentuale del gettito IMU 2012 e del gettito IMU e TASI 2014.

Emerge che i contribuenti appartenenti all'ultimo decile, i più «ricchi» in termini di rendita catastale ovvero coloro che possiedono immobili caratterizzati dalla rendita catastale più elevata, hanno versato il 46% del totale delle imposte dovute nel 2012 e il 47% nel 2014.

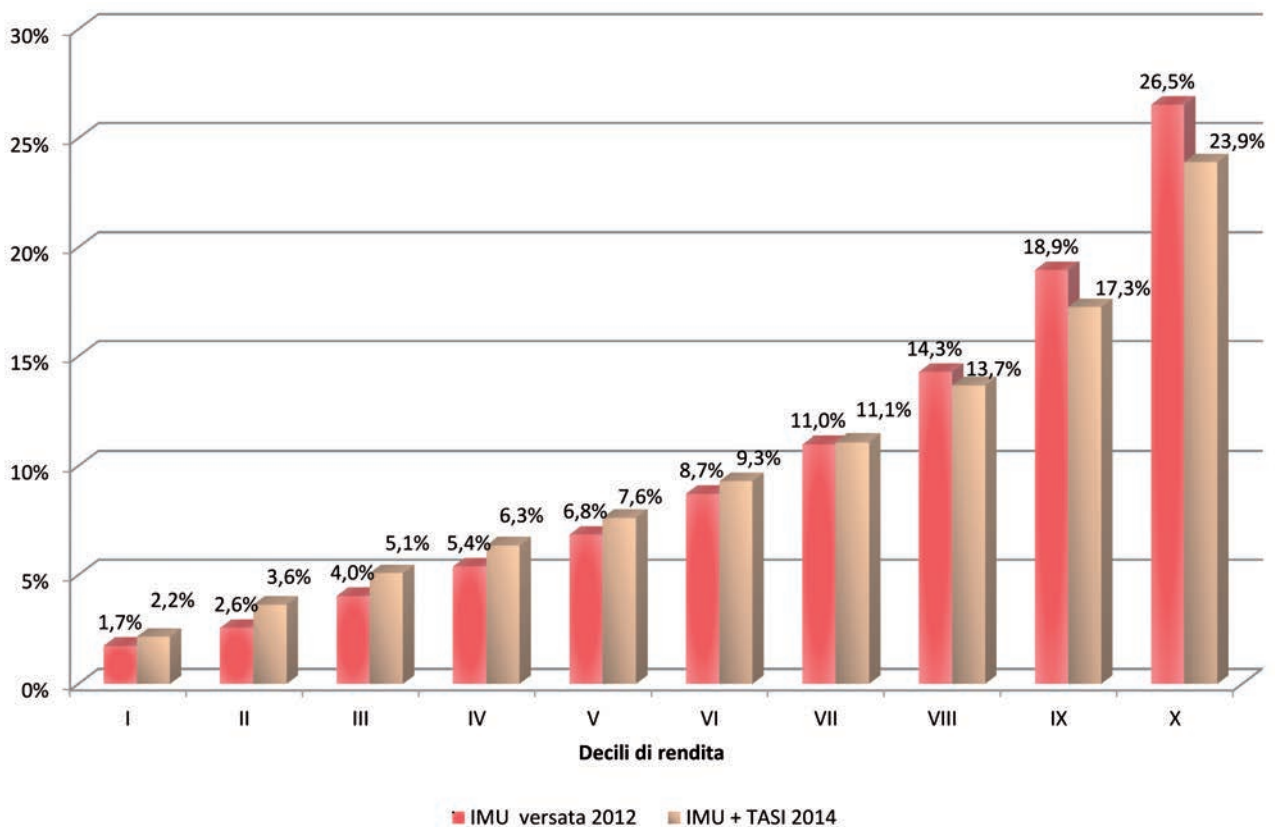
Il 30% dei contribuenti più «poveri» (appartenenti ai primi tre decili della distribuzione) hanno versato complessivamente poco più del 7% di IMU nel 2012 e quasi l'8% di IMU e TASI 2014. La forte concentrazione dell'imposta si evince dall'analisi dei primi otto decili; se, infatti l'imposta fosse perfettamente equidistribuita tra i contribuenti, ogni decile dovrebbe versare il 10% dell'ammontare complessivo dell'imposta, tuttavia la Figura 5.5 mostra che gli appartenenti ai primi otto decili versano meno del 10% del totale IMU/TASI 2014.

Figura 5.5 Versamenti IMU 2012 e IMU/TASI 2014 per decile di rendita (Abitazioni principali e altri immobili)



La Figura 5.6 riporta la distribuzione dell'IMU 2012 e la proiezione dell'IMU/TASI a fine 2014 per decile di rendita considerando solo le abitazioni principali. In ascissa sono riportati i decili di contribuenti persone fisiche ordinati in base alla rendita catastale delle abitazioni principali ed in ordinata la percentuale relativa di gettito IMU 2012 e IMU/TASI 2014. Si osserva che i proprietari di abitazione principale dell'ultimo decile hanno versato quasi il 24% dell'IMU/TASI 2014, valore inferiore rispetto a quanto versato nel 2012 (26,5%). I contribuenti dei primi sette decili della distribuzione hanno versato nel 2014 per IMU e TASI un importo complessivamente superiore a quanto dovuto nel 2012 a titolo di IMU. Tale circostanza è dovuta al fatto che nel 2012 la normativa riguardante l'IMU prevedeva detrazioni di base per tutti i contribuenti, rendendo di fatto esenti circa un quarto dei proprietari dal pagamento dell'imposta. Nel 2014, con l'introduzione della TASI, la normativa ha riservato la facoltà di introdurre le detrazioni al singolo Comune. L'effetto legato all'assenza di detrazioni si è di fatto tradotto nella maggior parte dei Comuni in un aumento del versamento dovuto per i contribuenti più «poveri» ovvero per i contribuenti che detengono le abitazioni principali con le rendite catastali più basse. A partire dall'ottavo decile, il 30% dei contribuenti più «ricchi» hanno versato una quota di IMU/TASI 2014 con riferimento all'abitazione principale inferiore a quanto versato per la sola IMU nel 2012, essendo stati agevolati nel 2014 da aliquote più basse.

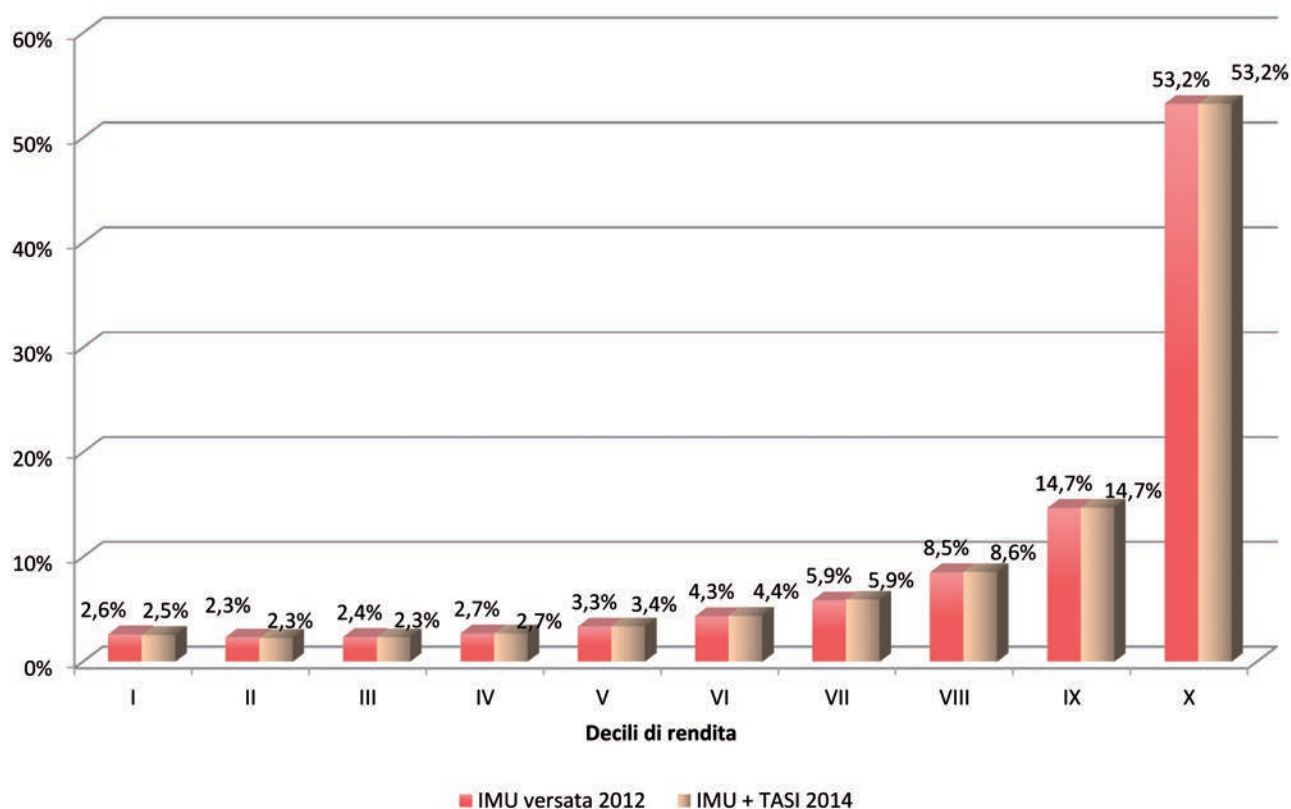
Figura 5.6 Versamenti IMU 2012 e IMU/TASI 2014 per decile di rendita (Abitazioni principali)



La Figura 5.7 riporta la distribuzione dell'IMU 2012 e la proiezione dell'IMU/TASI a fine 2014 per decile di rendita considerando solo gli immobili diversi dall'abitazione principale. In ascissa sono riportati i decili di contribuenti persone fisiche ordinati in base alla rendita catastale degli immobili diversi dall'abitazione principale ed in ordinata la percentuale relativa di gettito IMU 2012 e IMU/TASI 2014.

A differenza dell'analisi dei versamenti delle abitazioni principali, non risultano significative differenze tra la distribuzione per decile relativa all'IMU 2012 e quella dell'IMU e TASI 2014; per tutti i decili, le differenze tra quanto versato a titolo di IMU nel 2012 e quanto dovuto a titolo di IMU e TASI nel 2014 sono infatti minime. Per quanto riguarda gli immobili diversi dall'abitazione principale risulta che nel 2014 i proprietari dell'ultimo decile hanno versato il 53% del totale, valore quasi quattro volte superiore a quello del penultimo decile. Così come osservato per il complesso degli immobili (abitazione principale e altri immobili) i contribuenti dei primi otto decili hanno versato meno del 10% del totale sia nel 2012 (IMU) che nel 2014 (IMU e TASI).

Figura 5.7 Versamenti IMU 2012 e IMU/TASI 2014 per decile di rendita (Altri immobili)



5.5 IL PRELIEVO SUL TRASFERIMENTO DEGLI IMMOBILI A TITOLO ONEROSO

I trasferimenti immobiliari sono soggetti a imposte d'atto (registro, ipotecarie e catastali), sul valore catastale o reale, o sul valore aggiunto, 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'articolo 26 del D.L. n. 104 del 2013 ha modificato, a decorrere dal 1° gennaio 2014, le imposte di registro, ipotecaria e catastale, relativamente ai trasferimenti immobiliari (Tabella 5.12). L'acquisto di un'abitazione è soggetto a imposta di registro del 9%; è confermata l'esenzione dall'imposta di bollo, dai tributi speciali catastali e dalle tasse ipotecarie per atti traslativi a titolo oneroso della proprietà di beni immobili e atti traslativi o costitutivi di diritti reali immobiliari di godimento e tutti gli atti e le formalità direttamente conseguenti, posti in essere per effettuare gli adempimenti presso il catasto ed i registri immobiliari. I predetti atti sono invece assoggettati alle imposte ipotecaria e catastale nella misura fissa di 50 euro.

Se il venditore è un'impresa, a seconda dei casi, la cessione è:

- esente da IVA, con l'imposta di registro pari al 9% e le imposte ipotecaria e catastale nella misura di 50 euro ciascuna;
- soggetta a IVA, con l'aliquota del 10% (o del 22% per le abitazioni di lusso); in questo caso, le imposte di registro, ipotecaria e catastale, sono pari a 200 euro per entrambe.

Se l'acquisto riguarda la «prima casa», le cessioni sono soggette a aliquote più basse, e cioè:

- nel caso di acquisto da privato (o da impresa, ma con vendita esente da IVA), all'imposta di registro del 2% ed imposte ipotecaria e catastale in misura fissa, pari a 50 euro;
- nel caso di acquisto da impresa, con vendita soggetta a IVA, all'IVA al 4% e a imposte ipotecaria, catastale e di registro in misura fissa, pari a 200 euro.

Per completezza, bisogna aggiungere che l'imposta di registro proporzionale non può comunque essere di importo inferiore a 1.000 euro.

Ulteriori modifiche al regime dei trasferimenti immobiliari sono state introdotte dalla Legge di stabilità 2014 (L. 147/2013):

- in deroga al principio di alternatività IVA/registro, l'applicazione dell'imposta di registro è prevista in misura proporzionale (nella misura del 4%) sulle cessioni da parte degli utilizzatori di contratti di locazione finanziaria di immobili strumentali (comma 164);
- è soppressa la devoluzione ai Comuni del gettito della fiscalità immobiliare prevista nel D.Lgs. n. 23 del 2011 sul federalismo municipale (imposte di registro, ipotecarie, ipocatastali, cedolare secca ed altre) (comma 729);
- sono ripristinate le agevolazioni per la piccola proprietà contadina già soppresse dal D.Lgs. n. 23 del 2011: pertanto gli atti di trasferimento a titolo oneroso di terreni e relative pertinenze, qualificati agricoli in base a strumenti urbanistici vigenti, posti in essere a favore di coltivatori diretti ed imprenditori agricoli professionali, sono soggetti alle imposte di registro ed ipotecaria nella misura fissa ed all'imposta catastale nella misura dell'1%; gli onorari dei notai per gli atti suindicati sono ridotti alla metà (comma 608);
- qualora il trasferimento abbia per oggetto terreni agricoli e relative pertinenze a favore di soggetti diversi dai coltivatori diretti e dagli imprenditori agricoli professionali l'imposta si applica nella misura del 12 per cento (comma 609);
- agli atti aventi ad oggetto trasferimenti gratuiti di beni di qualsiasi natura, effettuati nell'ambito di operazioni di riorganizzazione tra enti appartenenti alla medesima struttura organizzativa politica, sindacale, di categoria, religiosa, assistenziale o culturale, si applicano le imposte di registro, ipotecaria e catastale nella misura fissa di 200 euro ciascuna (comma 737).

Tabella 5.12 Le imposte dovute sui trasferimenti a titolo oneroso

Prima casa		
Se il venditore è	Imposte	
Privato	IVA	No
	Registro	2%
	Ipotecaria	50 euro
	Catastale	50 euro
Impresa "non costruttrice" e che non ha eseguito lavori di restauro, risanamento o ristrutturazione	IVA	Esente
	Registro	2%
	Ipotecaria	50 euro
	Catastale	50 euro
Impresa "costruttrice" (o di ristrutturazione) che vende dopo 5 anni dalla data di ultimazione dei lavori	IVA	4%
	Registro	200 euro
	Ipotecaria	200 euro
	Catastale	200 euro
Impresa "costruttrice" (o di ristrutturazione) che vende entro 5 anni dall'ultimazione dei lavori o successivamente nel caso in cui entro tale termine i fabbricati siano stati locati per un periodo non inferiore a 4 anni in attuazione di programmi di edilizia residenziale convenzionata	IVA	4%
	Registro	200 euro
	Ipotecaria	200 euro
	Catastale	200 euro
Fabbricato ad uso abitativo		
Se il venditore è	Imposte	
Privato	IVA	No
	Registro	9%
	Ipotecaria	50 euro
	Catastale	50 euro
Impresa "non costruttrice" e che non ha eseguito lavoro di restauro, risanamento o ristrutturazione	IVA	Esente ¹
	Registro	9%
	Ipotecaria	50 euro
	Catastale	50 euro
Impresa "costruttrice" che vende dopo 5 anni dalla data di ultimazione dei lavori	IVA	10%*
	Registro	200 euro
	Ipotecaria	200 euro
	Catastale	200 euro
Impresa "costruttrice" che vende entro 5 anni dall'ultimazione dei lavori o successivamente, nel caso in cui entro tale termine i fabbricati siano stati locati per un periodo non inferiore a 4 anni in attuazione di programmi di edilizia residenziale convenzionata	IVA	10%*
	Registro	200 euro
	Ipotecaria	200 euro
	Catastale	200 euro

¹ 22% se il fabbricato è di lusso

*dal 26 giugno 2012 (data di entrata in vigore del decreto legge n. 83/2012), in luogo del regime naturale dell'esenzione, le cessioni di abitazioni effettuate dalle imprese che le hanno costruite o ristrutturate, oltre il termine di 5 anni, sono assoggettate a IVA (10%, 22% per i fabbricati di lusso) se il cedente opta nell'atto di vendita per il regime dell'imponibilità. In caso di opzione e applicazione dell'IVA, le imposte di registro e quelle ipotecaria e catastale sono dovute in misura fissa

5.5.1 IMPOSTA DI REGISTRO

L'imposta di registro è una imposta indiretta (colpisce il trasferimento di ricchezza: ad esempio l'acquisto di un appartamento) ed è dovuta per la registrazione di una scrittura, pubblica o privata, in base al valore monetario indicato nella scrittura. L'imposta di registro riguarda la vendita di proprietà immobiliari, di attività finanziarie e attività commerciali, ma anche altri tipi di transazione come le rendite. Il presupposto teorico della registrazione degli atti è la necessità per il funzionamento del mercato di un complesso sistema normativo che assicuri la protezione della proprietà (De Soto, 2007, p. 47).

Da un punto di vista economico, l'imposta di registro si configura come costo di transazione, infatti nel mo-

mento in cui si verifica una transazione e su questa ricade l'obbligo di registrazione dell'atto pubblico che la transazione richiede, lo scambio - di natura economica - tra i contraenti risulta gravato da un costo ulteriore. L'analisi economica dell'imposta di registro impone dunque un duplice punto di vista: valutazione degli effetti dei costi di transazione e dell'imposizione indiretta.

Le tasse/imposte di registro implicano elevati costi di efficienza; ciononostante, sono giustificate dai costi amministrativi del mantenimento dei registri e dalla regolamentazione del mercato delle transazioni e delle attività. Tuttavia, può accadere che il gettito raccolto sia più elevato dei costi amministrativi o che i costi amministrativi siano accresciuti da un'inefficiente gestione e quindi si acuisca l'effetto distorsivo sulle transazioni che genera un'allocatione non efficiente delle attività oggetto dell'imposizione.

La letteratura non è sempre concorde sugli effetti dei costi di transazione nel mercato immobiliare. Secondo alcuni (Becchetti, 2012), una tassa sulle transazioni non è del tutto negativa. Il confronto tra mercato immobiliare italiano e americano dimostra paradossalmente che avere costi di transazione più elevati riduce la speculazione e fa evitare quelle dinamiche che danneggiano il funzionamento del mercato. Negli USA, negli anni precedenti alla crisi, i costi di transazione associati alla compravendita delle abitazioni sono stati progressivamente ridotti. Tale riduzione ha trasformato la natura delle abitazioni, da bene d'investimento o consumo, esse sono diventate oggetto di attività speculative; il che ha contribuito alla creazione della «bolla» dei prezzi degli immobili. Il crollo dei prezzi successivo alla «bolla» ha generato la crisi dei *subprime* e la crisi finanziaria mondiale; il mercato immobiliare da allora non si è più ripreso mantenendosi ancora su livelli inferiori a quelli pre-crisi. Molti studi empirici portano a concludere che gli elevati costi di transazione potrebbero essere la motivazione della relativamente bassa mobilità residenziale in Italia, significativamente al di sotto della media dei Paesi OCSE; anche se non può essere attribuita esclusivamente ai costi di transazione nel mercato immobiliare (OCSE, 2011), tale circostanza induce alla riflessione, poiché la regolamentazione del mercato immobiliare non dovrebbe distorcere l'offerta nel mercato, inibire la mobilità residenziale e generare rendite di posizione. Per l'acquisto dell'abitazione principale sono previste dalla normativa citata (D.L. 23/11) una serie di agevolazioni fiscali, condizionate al possesso di alcuni requisiti da parte dell'acquirente che comportano un forte risparmio d'imposta (di oltre il 50%) del carico ordinario. Inoltre, esiste la possibilità di reiterare i benefici prima casa, come ad esempio il credito d'imposta, nei successivi acquisti, purché effettuati entro un anno dalla vendita. Infine, la presenza di aliquote differenziate in base alla tipologia di immobile attenua i problemi di equità, associati generalmente alla non progressività dell'imposizione indiretta. Nonostante il legislatore italiano abbia cercato di mitigare l'effetto delle tasse sulle transazioni (il D.L. 23/2011 riduce le aliquote), esse risultano relativamente alte nel nostro Paese: nel 2011, rappresentavano l'1% del PIL, il doppio della media dei Paesi dell'OCSE. L'imposta di registro, in particolare, è pari a circa la metà del gettito generato dall'imposizione sulle transazioni⁸. Si osserva che nel periodo 2011-2013, l'incidenza dell'imposta di registro sui trasferimenti immobiliari, catastale e ipotecaria rimane stabile, relativamente al totale delle tre imposte. (Tabella 5.13).

Tabella 5.13 Incidenza dell'imposta di registro, ipotecaria e catastale sul totale dei versamenti

	2011	2012	2013
Trasferimenti immobiliari (terreni e fabbricati)	52,2	46,9	44,4
Contratti di locazione e affitto fondi rustici	23	24,7	24,7
Cessioni di azienda e negozi a tassa fissa	23,8	26,5	29,2
Residui	1	2	1,7
a) Totale imposta di registro	61,7	62	62,1
b) Imposta ipotecaria	26,3	26	25,8
c) Imposta catastale	12	12	12,1
Totale (a+b+c)	100	100	100

Dati gli effetti dell'imposta di registro sul mercato immobiliare, in particolare, e sul sistema economico, in generale, come illustrato nel capitolo 4, la teoria economica ne propone il contenimento. A fronte, infatti, del minore gettito nel breve periodo, si ipotizza un incremento delle transazioni nel mercato immobiliare, nel lungo periodo, e uno stimolo alla mobilità nel mercato del lavoro cui può conseguire un alleggerimento del *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro.

5.6 IL PRELIEVO SUL TRASFERIMENTO DEGLI IMMOBILI A TITOLO GRATUITO

In Italia, la tassa di successione può essere imposta sull'asse ereditario (valore complessivo del patrimonio netto) oppure sulle quote parte di eredità ricevute dai singoli eredi. Nel primo caso l'obiettivo del *policy maker* è l'uguaglianza dei punti di partenza; nel secondo caso, l'obiettivo è la meritocrazia, cioè l'ottenimento di un beneficio in conseguenza di uno sforzo⁹.

In Italia, la tassazione dei trasferimenti per successione e donazione è stata reintrodotta dalla Legge di conversione del D.L. 262/2006, con procedure molto simili alla normativa previgente, soppressa dalla Legge 383/2001. Infatti il legislatore richiama nella nuova Legge le norme recate dal Testo Unico del 1990 (D. Lgs 346/1990) che erano state abrogate dalla Legge 383/2001.

Il D.L. 262 (con le modifiche introdotte nella Legge di conversione del provvedimento d'urgenza) prescrive che qualsiasi attività patrimoniale ereditata o ricevuta in donazione sia sottoposta a tassazione (salvo singole eccezioni, illustrate nel seguito). Nel caso in cui siano ereditati beni immobili, gli eredi sono tenuti al pagamento delle imposte ipotecaria e catastale (aliquote rispettivamente del 2 e dell'1 per cento). Inoltre, se l'immobile ereditato rientra nella fattispecie «abitazione principale», le imposte ipotecaria e catastale sono dovute nella misura fissa di 200 euro¹⁰.

La Legge di conversione del D.L. 262/2006 prevede una franchigia di 1 milione di euro per ciascun beneficiario, sia della successione che della donazione, che sia in rapporto di parentela diretta con il defunto (ad esempio tra genitori e figli; oppure tra nonni e nipoti *ex filio*)¹¹. Nessuna franchigia viene invece prevista per i trasferimenti per successione e donazione che intervengano tra parenti in linea collaterale (ad esempio tra fratelli o tra zio e nipote *ex fratello*), tra affini (e cioè tra il coniuge e i parenti dell'altro coniuge), nonché tra soggetti che tra loro non abbiano alcun rapporto né di parentela né di affinità (ad esempio due conviventi)¹².

In Italia, l'elevata franchigia per ciascun beneficiario indicata nella Tabella 5.14 e la possibilità di determinare il valore degli immobili su base catastale di fatto limita l'imposta di successione ai grandi patrimoni. Questo pone un problema per quanti ritengono che nella tassazione della trasmissione intergenerazionale della ricchezza risieda uno dei più significativi strumenti di redistribuzione delle risorse, di avvicinamento delle opportunità degli individui, di conseguimento di guadagni di efficienza, legati agli incentivi percepiti dalli stessi eredi.

Tabella 5.14 Aliquote dell'imposta sulle successioni e donazioni

Valore della quota di patrimonio netto	Coniuge, figli e nipoti in linea retta	Fratelli e sorelle	Altri parenti/affini*	Altri eredi
inferiore a 100.000	Esente	Esente	6	8
100.000-1.000.000	Esente	6	6	8
oltre 1.000.000	4	6	6	8

*I parenti sono fino al 4° grado e gli affini fino al 3° grado

Il gettito dell'imposta di successione a legislazione vigente è di quasi 0,6 miliardi di euro. Come si osserva nella Tabella 5.15, il 69% del gettito si ottiene dall'asse ereditato da parenti fino al IV grado, affini fino al III grado ed estranei che non godono della franchigia, a parità di aliquota (6%) o con aliquota leggermente superiore (8%). Dunque, l'elevata franchigia, unita alla possibilità di determinare il valore degli immobili su base catastale, di fatto limita l'imposta di successione ai grandi patrimoni. Ciò si rileva anche in termini di numero di eredi: infatti gli eredi che godono di franchigia sono solo il 5,8% del totale degli eredi tassati, a fronte del 94,2% degli eredi tassati che non godono di franchigia.

Tabella 5.15 Il prelievo sui trasferimenti a titolo gratuito

Beneficiario	Numero eredi	Asse	Franchigia	Asse tassato	Aliquota	Gettito	Gettito (%)	Numero eredi tassati	Eredi tassati (%)
Parente in linea retta, coniuge	1.296.170	45.164.628	1.000.000	2.941.365	4%	117.655	20%	2.106	1,3
Fratello, sorella, affine in linea retta	94.004	3.297.956	100.000	1.126.613	6%	67.597	11%	7.300	4,5
Parente fino al IV grado, affine fino al III grado	131.880	4.371.480		4.371.480	6%	262.289	44%	131.880	81
Estraneo	21.508	1.834.143		1.834.143	8%	146.731	25%	21.508	13,2
Esente	4.558	1.008.274							
Non classificabile	15.934	521.413							
Totale	1.564.054	56.197.894		10.273.601		594.272	100%	162.794	100

Ammontare in migliaia di euro



Note al capitolo 5

¹ Agenzia delle Entrate (Osservatorio del mercato immobiliare), Nota trimestrale-Andamento del mercato immobiliare (20 Novembre 2014).

² Per famiglia fiscale si intende il nucleo familiare che è possibile identificare e ricostruire attraverso i dati fiscali. A differenza della famiglia anagrafica, costituita dai soggetti appartenenti ad un medesimo nucleo familiare e conviventi nella stessa abitazione, si intende quella famiglia che, in base alla definizione fornita dal TUIR, è individuata sulla base dei dati contenuti nelle dichiarazioni dei redditi. Risulta pertanto costituita dal contribuente dichiarante, dall'eventuale coniuge, dichiarante o meno, e da tutti i familiari fiscalmente a carico indipendentemente dalla effettiva convivenza nella medesima dimora.

³ Con riferimento agli interventi di riqualificazione energetica relativi a parti comuni degli edifici condominiali è stata prorogata sino al 30 giugno 2015 la detrazione al 65 per cento (attualmente prevista sino al 30 giugno 2014) e la detrazione si applica nella misura del 50 per cento nei 12 mesi successivi.

⁴ Figari F. *et al.* (2012), *Taxing Home Ownership: Distributional Effects of Including Net imputed Rent in Taxable Income*, *IZA Discussion Paper*, n. 6493, April.

⁵ Si veda capitolo 4.

⁶ L'applicazione dell'aliquota ridotta viene inoltre consentita anche per le abitazioni locate a cooperative o enti senza scopo di lucro, purché sublocate a studenti universitari e date a disposizione dei Comuni con rinuncia all'aggiornamento del canone di locazione o assegnazione.

⁷ Il Comune può prevedere riduzioni ed esenzioni nel caso di:

- a) abitazioni con unico occupante;
- b) abitazioni tenute a disposizione per uso stagionale od altro uso limitato e discontinuo;
- c) locali, diversi dalle abitazioni, ed aree scoperte adibiti ad uso stagionale o ad uso non continuativo, ma ricorrente;
- d) abitazioni occupate da soggetti che risiedano o abbiano la dimora, per più di sei mesi all'anno, all'estero;
- e) fabbricati rurali ad uso abitativo;
- f) superfici eccedenti il normale rapporto tra produzione di rifiuti e superficie stessa.

⁸ Luc Eyraud (2014), *Reforming Capital Taxation in Italy*, IMF Working Paper, WP/16/4, Fiscal Affairs Department, January.

⁹ Brosio G. (1986), *Economia e Finanza Pubblica*, NIS.

¹⁰ Le agevolazioni fiscali per le abitazioni principali sono soggette ad alcune restrizioni: i) il beneficiario non deve essere titolare, esclusivo o in comunione col coniuge, di diritti di proprietà, usufrutto, uso e abitazione di altra casa di abitazione nel territorio del Comune dove si trova l'immobile ereditato; ii) il beneficiario non deve essere titolare, neppure per quote o in comunione legale, su tutto il territorio nazionale, di diritti di proprietà, uso, usufrutto, abitazione o nuda proprietà, su altra casa di abitazione acquistata, anche dal coniuge, usufruendo delle agevolazioni per l'acquisto della prima casa.

¹¹ Se a beneficiare del trasferimento è una persona portatrice di handicap grave, riconosciuta tale ai sensi della Legge n. 104/1992, l'imposta si applica sulla parte del valore della quota che supera 1.500.000 euro.

¹²Essendo la franchigia così elevata e applicata a ciascun beneficiario della trasmissione ereditaria o della donazione, è molto probabile che il carico fiscale di successioni e donazioni non si discosti notevolmente dal regime previgente (imposta di registro), eccetto quando il patrimonio trasmesso o donato ecceda il milione per ciascun beneficiario.

Riferimenti Bibliografici

Becchetti (2012), *Il mercato siamo noi*, Bruno Mondadori.

Brosio (1986), *Economia e Finanza Pubblica*, NIS.

De Soto (2007), *The Mystery of Capital: Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, Basic Books, NY.

Eyraud (2014), *Reforming Capital Taxation in Italy*, *IMF Working Paper*, WP/16/4, Fiscal Affairs Department, January.

Figari *et al.* (2012), *Taxing Home Ownership: Distributional Effects of Including Net imputed Rent in Taxable Income*, *IZA Discussion Paper*, n. 6493, April.

OCSE (2011), *Residential Mobility and Public Policy in OECD Countries* (Caldera, Andrews), *OECD Journal: Economic Studies*, 1.

