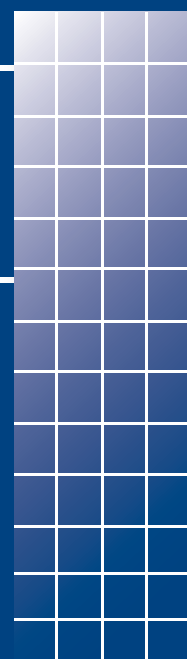
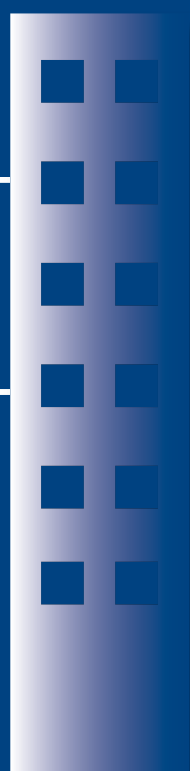


4.

**FISCALITÀ IMMOBILIARE
IN ITALIA E IN EUROPA**



4

FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA E IN EUROPA

La crisi innescata dall'emergenza epidemiologica da COVID-19 e quella energetica hanno provocato un significativo deterioramento delle finanze pubbliche tanto da riaccendere il dibattito su un complessivo ripensamento del ruolo delle politiche fiscali e di spesa nel perseguimento degli obiettivi di equilibrio dei conti pubblici. Le misure di contenimento, l'aumento della spesa pubblica e il calo delle entrate fiscali hanno determinato un aumento dei disavanzi di bilancio e del debito pubblico, che in percentuale del PIL, ha raggiunto i livelli più alti negli ultimi decenni.

La crisi non ha solamente lasciato i paesi con disavanzi di bilancio elevati e aumenti significativi dei livelli di debito pubblico ma, allo stesso tempo, ha accentuato alcune disuguaglianze esistenti e ha colpito più duramente le famiglie più vulnerabili. Il Rapporto Ocse *"Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 crisis"* elaborato per i Ministri delle Finanze del G20 e i Governatori delle banche centrali ad Ottobre 2021 segnala la necessità di apportare interventi correttivi per risanare i bilanci dei principali paesi industrializzati, sollevando, al tempo stesso, dubbi sull'efficacia rispetto all'obiettivo del ricorso all'aumento di tasse sul lavoro e sui consumi, come già si è verificato in seguito alla crisi finanziaria mondiale del 2008¹.

L'esigenza di assicurare la sostenibilità dei conti pubblici ha pertanto spostato il dibattito internazionale sugli strumenti più efficaci per fronteggiare gli squilibri dei bilanci e, al tempo stesso, ridurre le disuguaglianze. Le politiche di tassazione costituiscono strumenti rilevanti per rafforzare l'equità e per garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche. Oltre a rappresentare un efficace strumento nel ridurre i divari di reddito e di ricchezza, alcuni recenti lavori hanno evidenziato anche la funzione che può svolgere la politica fiscale nel perseguire un mix diversificato di obiettivi: migliorare l'equità intergenerazionale, le pari opportunità (Ocse, 2021) e l'uguaglianza di genere.

Per quanto riguarda la situazione italiana e il dibattito sulla ridefinizione della composizione del gettito tributario può essere utile partire innanzitutto dal confronto internazionale dei dati disponibili e dal contesto normativo italiano.

I dati forniti dall'Ocse, ad esempio, mostrano che in Italia il prelievo sulla proprietà immobiliare (espresso in percentuale del PIL) risulta leggermente superiore alla media dei paesi più industrializzati.

Nel nostro Paese, inoltre, la legislazione vigente prevede forme diversificate di prelievo che gravano sul patrimonio e che hanno come base imponibile la proprietà di beni immobili e mobili, gli atti di successione e donazione e le transazioni finanziarie e di capitale.

Per questo la riflessione sulla ricomposizione del gettito tributario e sull'efficacia del rafforzamento del prelievo patrimoniale non può prescindere dalle evidenze sopra descritte.

In generale la necessità di incrementare la tassazione sul patrimonio risponde a esigenze di tipo redistributivo e di equità. Un tale incremento tuttavia potrebbe generare e/o rafforzare alcuni effetti distorsivi, quali, ad

esempio, il fenomeno della doppia imposizione della ricchezza e del reddito che l'ha generata o incidere sulle scelte di risparmio delle famiglie vanificando parzialmente o totalmente l'efficacia dello strumento rispetto all'obiettivo posto.

La crisi innescata dall'epidemia ha, inoltre, messo in evidenza l'importanza di un'efficace *governance* multilivello nella gestione delle crisi, portando i paesi a rivalutarne i sistemi di gestione e gli strumenti di politica regionale nel tentativo di renderli più flessibili e maggiormente in grado di rispondere alle esigenze differenziate di regioni ed enti locali. Nel nostro paese, il percorso avviato negli ultimi anni che ha portato al rafforzamento del decentramento delle competenze a livello territoriale si combina con l'avvio del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) che può costituire l'occasione e un'opportunità unica per il completamento di una piena attuazione dell'assetto del federalismo fiscale, necessario per rispondere al meglio alle sfide che ci accompagneranno nei prossimi anni.

Se compiutamente realizzati, gli investimenti previsti nel Piano potrebbero infatti contribuire a riequilibrare le differenze territoriali nelle dotazioni, anche infrastrutturali, e porre le premesse per imprimere un'accelerazione alla definizione dei meccanismi perequativi, basati su capacità fiscali e fabbisogni standard.

La diversa allocazione delle funzioni tra Stato centrale e governi sub nazionali è strettamente connessa all'esigenza di ripartire correttamente le risorse pubbliche tra livelli di governo e, a fronte di mutate competenze di spesa, di definire gli strumenti e le fonti di finanziamento più idonei per gli enti decentrati.

In questo capitolo è presentata, dapprima, un'analisi sull'evoluzione del prelievo sugli immobili e sull'impatto del decentramento e dell'autonomia fiscale degli enti locali nei principali Paesi europei. In particolare il paragrafo 4.1 analizza la dinamica del prelievo immobiliare in Italia e nei principali Paesi europei a partire dal 2015 in poi. Si ricorda, infatti, che la tassazione sul patrimonio immobiliare rappresenta lo strumento di prelievo destinato al finanziamento delle amministrazioni locali più diffuso nei Paesi europei.

Con l'obiettivo di fornire un quadro aggiornato delle dinamiche quantitative sottostanti le scelte di decentramento, il paragrafo 4.2 presenta la ripartizione delle fonti di finanziamento tra i vari livelli di governo, nei Paesi Ocse, analizzando, in particolare, l'andamento e la distribuzione del totale delle entrate nei Paesi federali e in quelli unitari. Il paragrafo 4.3 traccia l'evoluzione del prelievo immobiliare in Italia e le conseguenti variazioni di gettito intervenute negli ultimi anni.

A partire dal 2012, per effetto dell'introduzione dell'IMU si è osservato un incremento del gettito derivante dalla tassazione immobiliare che è stato più significativo negli anni 2014 e 2015. Dal 2016 il prelievo complessivo si è ridotto di oltre 3,5 miliardi su base annua a seguito dell'esenzione dell'abitazione principale dalla TASI (con l'eccezione delle abitazioni principali di lusso) e, recentemente, si è assistito ad un'ulteriore contrazione a seguito della crisi provocata dal COVID-19.

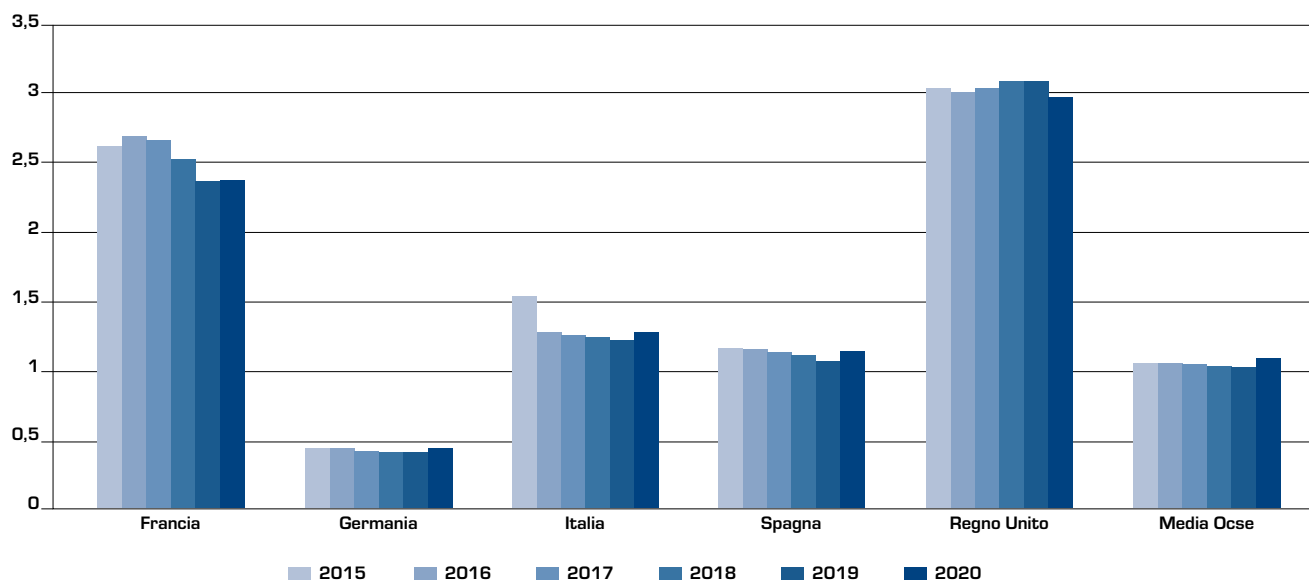
Infine, nel paragrafo 4.4 si è delineato un primo bilancio sulla crisi causata dal COVID-19 sui livelli di spesa e di entrata dei principali Paesi europei e si illustra come l'Italia abbia adottato una serie di provvedimenti agevolativi a favore di soggetti ed operatori economici proprietari di immobili operanti in quei settori maggiormente colpiti dall'emergenza sanitaria.

4.1 L'EVOLUZIONE DEL PRELIEVO SULLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI

Secondo la tradizionale classificazione dell'Ocse il prelievo sul patrimonio immobiliare è costituito da "imposte ricorrenti" sulla proprietà immobiliare, imposte sulle successioni e donazioni, imposte sulle transazioni di capitale, imposte non ricorrenti sulla proprietà e altre imposte ricorrenti non ricomprese nelle altre voci.

La Figura 4.1 riporta i dati del prelievo generato dalle "imposte ricorrenti" in rapporto al PIL, con esclusione delle imposte sui redditi delle persone fisiche e delle imposte sulla ricchezza patrimoniale.

Figura 4.1 - Livelli di prelievo sulla proprietà immobiliare nei principali Paesi europei (in % del PIL) - Anni 2015-2020



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

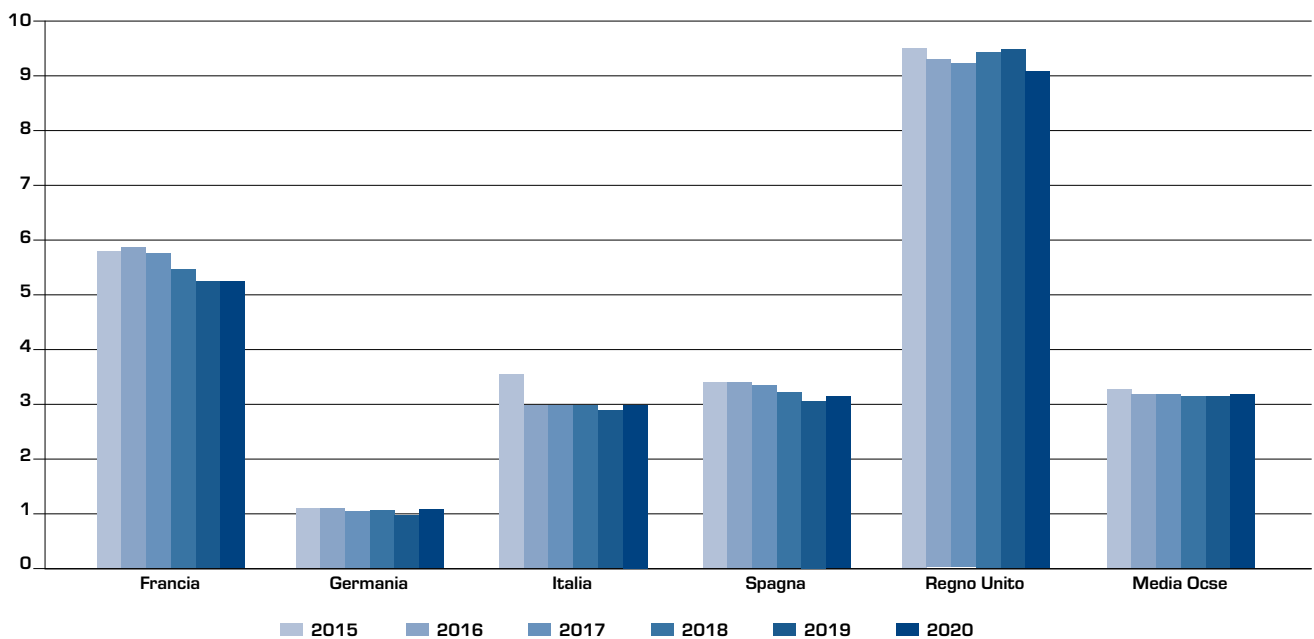
In Italia, le "imposte ricorrenti", raggiunto il picco massimo dell'1,5% del PIL nel 2015, si sono collocate a valori compresi tra l'1,2% e l'1,3%, di poco superiori alla media dei paesi Ocse pari all'1,1% del PIL. La dinamica registrata in Italia riflette la stabilità della normativa sulla tassazione immobiliare dopo i frequenti cambiamenti dovuti all'introduzione dell'IMU e della TASI, che a partire dal 2011 avevano introdotto elementi di variabilità del gettito. Anche in Spagna, dal 2015, si è registrato un andamento stabile del livello della tassazione che nel 2020 si è collocato a un valore pari all'1,2% del PIL.

Tra i Paesi europei, anche Francia e Regno Unito mostrano una dinamica stabile dei livelli delle imposte "ricorrenti", anche se presentano valori più elevati della media Ocse. Nel Regno Unito il livello della tassazione è, nel periodo considerato, costantemente pari al 3%; in Francia il prelievo raggiunge nel 2016 il 2,7% del PIL e si riduce leggermente al 2,4% nel 2020. Diversamente dagli altri Paesi europei, in Germania il livello delle imposte ricorrenti sugli immobili è ampiamente inferiore all'1% del PIL.

Gli aumenti della tassazione immobiliare sono riconducibili anche a esigenze di risanamento della finanza pubblica e di riduzione del debito in numerosi Paesi europei. La base imponibile delle imposte immobiliari, costituita da beni immobili (terreni, fabbricati, abitazioni), è infatti sostanzialmente stabile e il gettito che ne deriva è per sua natura caratterizzato da minore aleatorietà rispetto a quello derivante da altre imposte.

La Figura 4.2 mostra il prelievo sugli immobili in rapporto al prelievo totale in cinque Paesi europei.

Figura 4.2 – Livelli di prelievo sulla proprietà immobiliare (in % delle entrate totali) nei principali Paesi europei – Anni 2015-2020

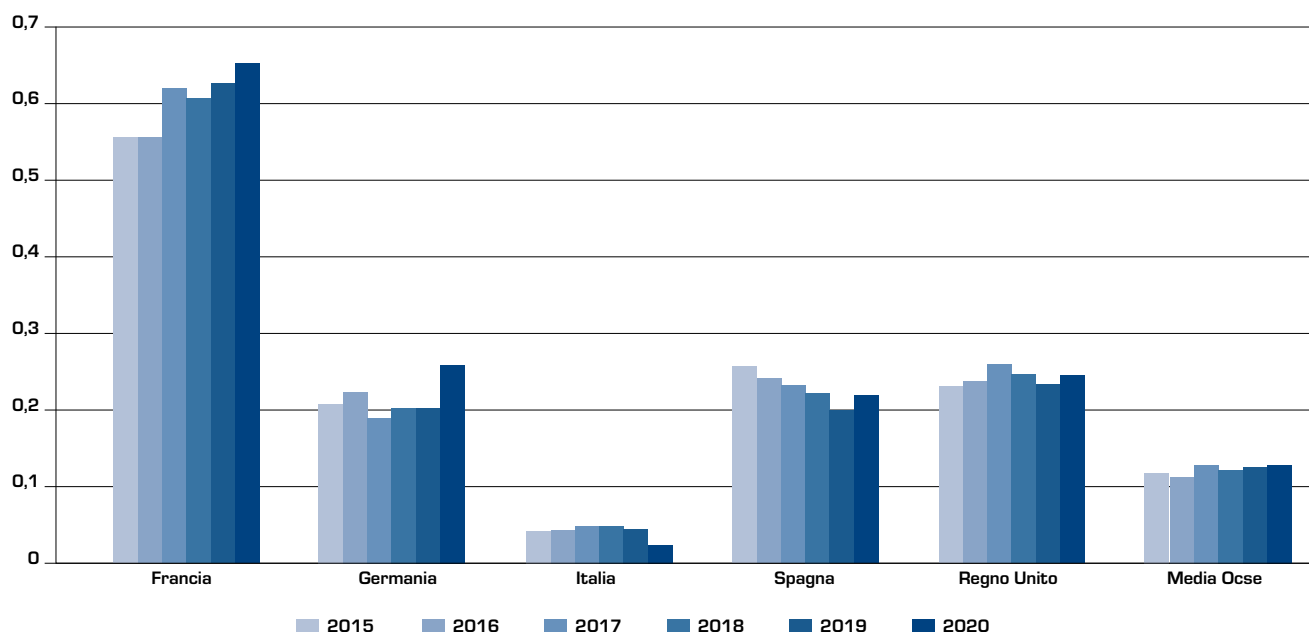


Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

Nel confronto tra i paesi considerati, l'Italia mostra un'incidenza delle imposte immobiliari sulle entrate tributarie complessive pari al 3%, sostanzialmente in linea con la media Ocse (3,2%). Anche la Spagna presenta un'incidenza pari alla media europea (3,1%). La dinamica dell'incidenza delle imposte immobiliari sul totale delle entrate indica che, in Italia, questo rapporto – pari nel 2015 al 3,6% - è diminuito negli anni successivi per effetto dell'esenzione TASI sull'abitazione principale. Analogo trend decrescente si è registrato anche in Francia dove l'incidenza del prelievo immobiliare sulle entrate complessive è scesa dal 5,8% del 2015 al 5,2% del 2020, e nel Regno Unito, paese in cui il medesimo indicatore si è ridotto dal 9,5% del 2015 al 9,1% del 2020. In entrambi i paesi, i valori si collocano ampiamente sopra la media Ocse.

Le entrate derivanti dalle imposte di successione e donazione (Figura 4.3), pari allo 0,02% del PIL, si collocano in Italia su valori assai inferiori a quelle registrate nei principali paesi Ocse in cui il prelievo medio si attesta a circa lo 0,12% del PIL. Tutti i paesi considerati mostrano valori significativamente più alti rispetto a quelli osservati nel nostro paese e caratterizzati da una dinamica crescente negli ultimi anni: in Germania, l'incidenza si attesta allo 0,26% del PIL, in Francia allo 0,65% del PIL, nel Regno Unito allo 0,25% del PIL e in Spagna allo 0,22% del PIL.

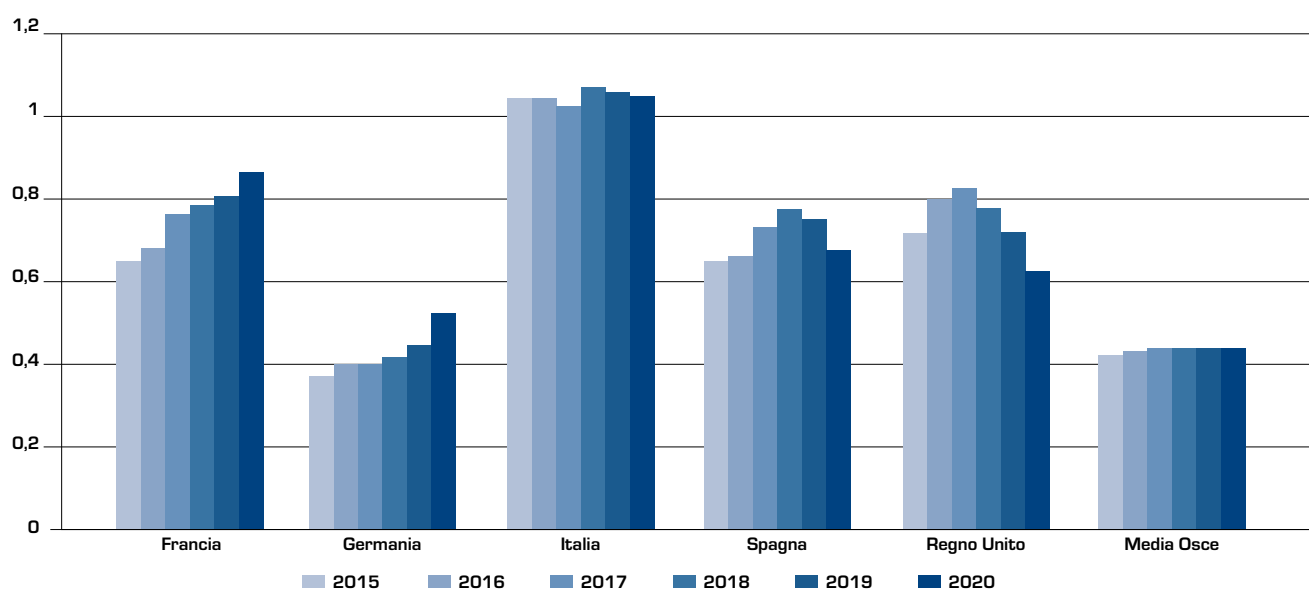
Figura 4.3 - Prelievo sulle successioni e donazioni in percentuale del PIL nei principali Paesi europei - Anni 2015-2020



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

Il prelievo sulle transazioni finanziarie e di capitale (Figura 4.4) risulta il più elevato in Italia tra tutti i paesi Ocse (pari a quasi l'1,1% del PIL nel 2020). In media, infatti, i principali paesi Ocse mostrano valori inferiori allo 0,9% del PIL. In Germania e in Francia il prelievo è crescente negli anni e raggiunge il livello massimo nel 2020, anno in cui il gettito si colloca rispettivamente allo 0,5% e allo 0,9% del PIL. Nel Regno Unito e in Spagna il prelievo, dopo una costante crescita avvenuta dal 2015 al 2017, si è leggermente contratto negli anni successivi attestandosi su valori di poco superiori allo 0,6% del PIL nel 2020. Nei paesi Ocse in media il prelievo risulta stabile negli anni e pari allo 0,44% del PIL.

Figura 4.4 - Livelli di prelievo sulle transazioni finanziarie e di capitale (in % del PIL) nei principali Paesi europei - Anni 2015-2020



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

Infine, la Tabella 4.1 riporta il dettaglio del prelievo sul patrimonio nei Paesi Ocse nel 2020, distinguendo per tipologia di imposta e ordinando i paesi dai livelli della tassazione più bassi in Estonia e Repubblica Ceca (0,2% del PIL) ai livelli più alti di prelievo in Canada (4,2% del PIL). In media nei Paesi Ocse il prelievo sul patrimonio è pari all'1,9%.

La maggior parte dei Paesi Ocse mostra livelli di prelievo molto bassi sulla ricchezza netta (la media Ocse nel 2020 si attesta allo 0,17% del PIL). In quasi tutti i paesi, le entrate sono prossime allo zero (in Italia sono pari allo 0,026% del PIL, in Germania allo 0,045% del PIL, in Francia allo 0,086% del PIL e nel Regno Unito i valori sono nulli). Gli unici paesi in cui si registrano livelli di tassazione sulla ricchezza netta molto elevati sono il Lussemburgo e la Svizzera dove il prelievo si colloca al 2,8% e all'1,4% del PIL rispettivamente.

Il gettito delle altre due voci di entrata - che nella classificazione Ocse sono incluse nel prelievo sul patrimonio e sulla ricchezza ("imposte non ricorrenti sulla proprietà", Classificazione Ocse 4500, e "altre imposte ricorrenti", Classificazione Ocse 4600) - è marginale, con valori prossimi allo zero. Nei paesi Ocse, infatti, in media, il prelievo derivante dalle imposte non ricorrenti sulla proprietà si attesta allo 0,04% del PIL e quello derivante da tutte le altre imposte allo 0,01% del PIL.

Anche in Italia, come negli altri Paesi Ocse, il prelievo derivante da queste due tipologie di imposta presenta valori marginali, pari allo 0,008% del PIL per le imposte non ricorrenti sulla proprietà immobiliare e allo 0,069% del PIL per le altre entrate ricorrenti sul patrimonio.

Nel complesso, in Italia, dunque, la parte consistente del prelievo sul patrimonio è costituita dalle imposte ricorrenti sul patrimonio immobiliare (1,3% del PIL) e dalle imposte relative alle transazioni finanziarie e di capitale (1,1% del PIL); è invece contenuto il prelievo sulle successioni e donazioni, sulla ricchezza netta e sulle due restanti tipologie di entrata.

Tabella 4.1 – Livelli di prelievo sul patrimonio immobiliare e finanziario (in % del PIL) nei principali paesi Ocse distinto per tipologia di imposta – anno 2020

Paese	Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare (4100 OCSE)	Imposte sulla ricchezza netta (4200 OCSE)	Imposte sulle successioni e donazioni (4300 OCSE)	Imposte sulle transazioni finanziarie e di capitale (4400 OCSE)	Imposte non ricorrenti sulla proprietà (4500 OCSE)	Altre imposte ricorrenti non incluse nella proprietà immobiliare e nella ricchezza netta (4600 OCSE)	Totale
Repubblica Ceca	0,204	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,2
Estonia	0,218	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,2
Messico	0,190	0,000	0,000	0,098	0,000	0,000	0,3
Lituania	0,297	0,000	0,004	0,000	0,000	0,000	0,3
Costa Rica	0,355	0,000	0,000	0,098	0,000	0,000	0,5
Repubblica Slovacca	0,478	0,000	0,000	0,000	0,000	0,000	0,5
Austria	0,226	0,000	0,000	0,350	0,004	0,000	0,6
Slovenia	0,501	0,000	0,021	0,085	0,017	0,001	0,6
Lettonia	0,757	0,000	0,039	0,149	0,000	0,000	0,9
Svezia	0,687	0,000	0,000	0,267	0,000	0,000	1,0
Cile	0,749	0,000	0,078	0,177	0,000	0,000	1,0
Turchia	0,222	0,000	0,026	0,813	0,000	0,000	1,1
Ungheria	0,472	0,226	0,020	0,346	0,000	0,000	1,1
Irlanda	0,326	0,000	0,135	0,685	0,000	0,000	1,1
Germania	0,436	0,045	0,257	0,522	0,000	0,000	1,3
Polonia	1,125	0,000	0,013	0,150	0,000	0,000	1,3

Paese	Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare (4100 OCSE)	Imposte sulla ricchezza netta (4200 OCSE)	Imposte sulle successioni e donazioni (4300 OCSE)	Imposte sulle transazioni finanziarie e di capitale (4400 OCSE)	Imposte non ricorrenti sulla proprietà (4500 OCSE)	Altre imposte ricorrenti non incluse nella proprietà immobiliare e nella ricchezza netta (4600 OCSE)	Totale
Norvegia	0,434	0,527	0,002	0,333	0,000	0,000	1,3
Portogallo	0,807	0,000	0,000	0,645	0,000	0,000	1,5
Finlandia	0,823	0,000	0,336	0,346	0,000	0,000	1,5
Paesi Bassi	0,979	0,000	0,260	0,444	0,000	0,000	1,7
Colombia	0,909	0,095	0,000	0,746	0,062	0,000	1,8
Nuova Zelanda	1,866	0,000	0,000	0,034	0,000	0,000	1,9
Danimarca	1,356	0,000	0,286	0,316	0,000	0,000	2,0
Svizzera	0,188	1,414	0,172	0,225	0,000	0,153	2,2
Spagna	1,152	0,203	0,222	0,672	0,187	0,000	2,4
Islanda	1,896	0,000	0,306	0,205	0,014	0,020	2,4
Italia	1,289	0,026	0,024	1,042	0,008	0,069	2,5
Giappone	2,005	0,000	0,433	0,242	0,000	0,000	2,7
Australia	1,666	0,000	0,000	1,210	0,000	0,000	2,9
Israele	1,772	0,000	0,000	0,490	0,682	0,000	2,9
Stati Uniti d'America	2,804	0,000	0,111	0,083	0,000	0,050	3,0
Grecia	1,853	0,702	0,102	0,381	0,000	0,008	3,0
Belgio	1,336	0,218	0,653	1,100	0,071	0,072	3,4
Lussemburgo	0,061	2,885	0,132	0,756	0,000	0,000	3,8
Regno Unito	2,971	0,000	0,249	0,624	0,011	0,000	3,9
Korea	1,042	0,000	0,539	2,395	0,000	0,000	4,0
Francia	2,381	0,086	0,651	0,858	0,000	0,000	4,0
Canada	3,255	0,021	0,015	0,378	0,486	0,000	4,2
Media Paesi Ocse	1,057	0,169	0,134	0,444	0,043	0,010	1,9

Fonte Ocse, OECD Stat

4.2 IL PRELIEVO IMMOBILIARE PER LIVELLI DI GOVERNO

Molti Paesi europei, tra cui anche l'Italia, hanno avviato negli ultimi anni un percorso di decentramento di competenze a livello territoriale, motivato dalla crescente richiesta di maggiore autonomia da parte delle comunità territoriali e dalla necessità di ridefinire i rapporti finanziari tra centro e periferia. In linea con il principio di sussidiarietà e di leale collaborazione, il percorso intende promuovere una ripartizione dei poteri di regolazione e tributari tra diversi livelli di governo funzionale a realizzare una maggiore efficienza e responsabilizzazione finanziaria; il percorso è finalizzato inoltre ad assicurare l'uniformità dell'offerta di servizi sul territorio nazionale e una sostanziale omogeneità redistributiva e perequativa. La crisi innescata dal COVID-19 ha portato a riconsiderare l'equilibrio tra gestione territoriale centralizzata e decentrata, così come i meccanismi di *governance*. Si è affermata, infatti, l'esigenza fondamentale di un rafforzamento di una risposta coordinata alle emergenze e alle loro conseguenze, soprattutto alla luce dei rischi associati a una gestione delle crisi poco coordinata, indipendentemente dall'assetto federale o unitario, centralizzato o decentralizzato dei paesi coinvolti.

La crisi epidemiologica ha mostrato che una corretta allocazione delle funzioni tra i livelli di governo è una precondizione essenziale per fronteggiare in maniera più adeguata gli *shock* esogeni, sia di natura sanitaria, sia finanziaria, sia climatica e per consentire una più efficiente attribuzione delle risorse pubbliche tra livelli di governo e una appropriata definizione di strumenti e fonti di finanziamento per gli enti decentrati.

Questo paragrafo esamina la ripartizione delle fonti di finanziamento tra i vari livelli di governo nei Paesi europei, allo scopo di fornire un quadro aggiornato delle dinamiche quantitative sottostanti le scelte di decentramento, analizzando, in particolare, l'andamento e la distribuzione del totale delle entrate e l'evoluzione delle entrate derivanti dalla tassazione immobiliare attribuite agli enti locali nei Paesi federali e nei Paesi unitari.

In linea con la classificazione dell'Ocse, che suddivide le amministrazioni pubbliche in 5 livelli (ente sovranazionale, Governo Centrale, Stato o Regione Federale, Enti locali e Fondi di Previdenza sociale), la Tabella 4.2 riporta la quota di entrate fiscali attribuite a ciascun livello di governo negli anni 1975, 1995 e 2019 per i paesi Federali Ocse.

Tabella 4.2 – Quota di entrate fiscali destinate ai settori delle amministrazioni pubbliche (in % delle entrate complessive) – Paesi Federali Ocse

Stati Federali	Ente Sovranazionale			Governo Centrale			Stato o Regione Federale			Enti locali			Fondi di Previdenza sociale		
	1975	1995	2019	1975	1995	2019	1975	1995	2019	1975	1995	2019	1975	1995	2019
Australia				80,1	77,5	80,8	15,7	19,0	15,6	4,2	3,4	3,6	0,0	0,0	0,0
Austria		0,4	0,4	51,7	64,7	65,0	10,6	1,8	2,0	12,4	4,1	3,2	25,3	29,0	29,4
Belgio	1,4	1,0	1,0	65,3	60,1	50,8		1,8	10,6	4,4	4,8	4,9	28,8	32,2	32,8
Canada				47,6	39,1	41,7	32,5	37,1	39,5	9,9	9,8	9,8	10,0	14,0	9,0
Germania	1,2	0,6	0,5	33,5	31,4	29,3	22,3	21,6	23,8	9,0	7,4	8,5	34,0	39,0	37,9
Messico					73,9	80,4		2,8	4,1		1,5	1,7		21,8	13,8
Svizzera				30,7	31,7	35,7	27,0	24,0	24,9	20,3	17,5	15,7	22,0	26,8	23,7
USA				45,4	41,4	40,2	19,5	20,0	20,6	14,7	13,3	14,6	20,5	25,2	24,5
Spagna		0,8	0,6	48,2	51,1	40,2		5,0	15,4	4,3	8,6	9,2	47,5	34,6	34,5
Media non ponderata	1,3	0,7	0,6	50,6	52,5	53,0	21,3	16,0	17,7	10,7	7,7	7,7	20,1	23,5	21,4

Fonte: Revenue Statistics 2021

In questa classificazione viene inclusa anche la Spagna che, sebbene non sia un Paese federale in senso stretto, presenta un'articolazione regionale costituita dalle Comunità autonome, assimilabile a quella propria di uno Stato federalista. La ripartizione del prelievo all'interno dei singoli Paesi varia in misura significativa: in Germania, al Governo Centrale viene attribuito nel 2019 un gettito pari al 29,3% delle entrate totali; in Australia la quota di gettito è pari all'80,8%. Tra i Paesi che attribuiscono maggiore autonomia finanziaria ai governi sub nazionali figurano il Canada, paese in cui nel 2019 il 39,5% del gettito viene attribuito agli stati federali; la Svizzera dove l'attribuzione del gettito è stata pari al 25% delle entrate totali e la Germania dove i *Länder* acquisiscono il 23,8% delle entrate nazionali. È interessante notare che nella gran parte dei Paesi federali le risorse attribuite alle autonomie locali sono cresciute tra il 1975 e il 2019. In particolare va sottolineato che le riforme costituzionali varate in Spagna e Belgio hanno profondamente contribuito a ridefinire l'organizzazione delle competenze del governo centrale e dei governi decentrati, con riflessi non soltanto sui profili amministrativi, ma anche su quelli finanziari, in quanto la quota di risorse attribuite alle Regioni o Comunità autonome è passata da valori nulli al 15,4% in Spagna e al 10,6% in Belgio. La Tabella mostra anche che in Austria negli ultimi anni si è registrato un accentramento delle risorse finanziarie, con una graduale riduzione delle risorse attribuite ai governi sub nazionali dal 10,6% del 1975 al 2% del 2019, e un corrispondente aumento di quelle a disposizione del Governo Centrale dal 51,7% del 1975 al 65% del 2019. In generale, con riferimento agli enti territoriali, tra il 1975 e il 2019, si osserva una costante, anche se di lieve entità, diminuzione delle risorse attribuite. Questa dinamica è comune alla maggioranza dei Paesi federali con esclusione della Spagna, ove la quota di entrate erariali attribuite ai Comuni è progressivamente aumentata dal 4,3% al 9,2% e del Messico, ove nel 1975 non venivano attribuite risorse ai Comuni mentre nel 2019 le entrate devolute sono state pari all'1,7%.

In quasi tutti i Paesi federali larga parte delle risorse attribuite è destinata ai Fondi di Previdenza sociale. In media, il 21,4% delle entrate erariali complessive è attribuita a tale funzione. I valori più elevati si registrano in Germania che attribuisce ai Fondi di Previdenza sociale il 37,9% delle entrate complessive; Spagna e Belgio assegnano ai medesimi fondi rispettivamente il 34,5% e il 32,8% delle entrate. Diversamente dai casi sopra esaminati, l'Australia non riserva alcuna quota delle proprie risorse a Fondi di Previdenza sociale; inoltre, valori relativamente bassi si registrano in Canada (9%) e in Messico (13,8%). Nel 2019, infatti, tutti i Paesi federali hanno ridotto la quota delle entrate destinate ai Fondi di previdenza nazionali con l'eccezione dell'Austria dove le risorse assegnate sono passate dal 29% del 1995 al 29,4% del 2019.

La Tabella 4.3 mostra la distribuzione delle entrate totali nazionali fra i vari settori o livelli di governo delle Amministrazioni pubbliche nei principali Paesi unitari membri dell'Ocse per gli anni 1975, 1995 e 2019.

Tabella 4.3 – Ripartizione del prelievo tra livelli di governo in percentuale delle entrate totali – Paesi Ocse unitari

Stati unitari	Ente Sovranazionale			Governo Centrale			Stato o Regione Federale			Enti locali			Fondi di Previdenza sociale		
	1975	1995	2019	1975	1995	2019	1975	1995	2019	1975	1995	2019	1975	1995	2019
Cile	0,0	0,0	0,0	0,0	89,9	85,6	0,0	0,0	0,0	0,0	6,5	8,3	0,0	3,6	6,1
Costa Rica	0,0	0,0	0,0	0,0	65,5	57,8	0,0	0,0	0,0	0,0	1,6	3,0	0,0	33,0	39,2
Repubblica Ceca	0,0	0,0	0,4	0,0	57,7	54,4	0,0	0,0	0,0	0,0	0,9	1,0	0,0	41,4	44,2
Danimarca	1,0	0,5	0,3	69,1	68,2	73,9	0,0	0,0	0,0	29,8	31,3	25,7	0,1	0,0	0,0
Estonia	0,0	0,0	0,6	0,0	84,3	82,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,8	0,8	0,0	14,9	16,6
Finlandia	0,0	0,4	0,4	56,0	46,6	48,9	0,0	0,0	0,0	23,5	22,3	22,8	20,4	30,8	27,9
Francia	0,7	0,7	0,4	51,2	42,5	32,6	0,0	0,0	0,0	7,6	11,0	13,6	40,6	45,8	53,4
Grecia	0,0	0,6	0,5	67,1	66,3	66,2	0,0	0,0	0,0	3,4	2,0	2,4	29,5	31,0	30,9
Ungheria	0,0	0,0	0,4	0,0	63,8	62,7	0,0	0,0	0,0	0,0	2,5	5,8	0,0	33,6	31,2
Islanda	0,0	0,0	0,0	81,3	79,2	71,7	0,0	0,0	0,0	18,7	20,8	28,3	0,0	0,0	0,0
Irlanda	2,3	1,5	0,6	77,4	83,1	82,5	0,0	0,0	0,0	7,3	2,7	2,0	13,1	12,7	15,0
Israele	0,0	0,0	0,0	0,0	79,7	74,7	0,0	0,0	0,0	0,0	6,4	7,9	0,0	14,0	17,4
Italia	0,0	0,4	0,4	53,2	62,7	57,0	0,0	0,0	0,0	0,9	5,4	11,4	45,9	31,5	31,2
Giappone	0,0	0,0	0,0	45,5	41,2	35,5	0,0	0,0	0,0	25,6	25,2	23,5	29,0	33,6	41,1
Korea	0,0	0,0	0,0	89,0	69,2	56,0	0,0	0,0	0,0	10,1	18,7	17,3	0,9	12,1	26,7
Lettonia	0,0	0,0	0,5	0,0	43,5	50,5	0,0	0,0	0,0	0,0	19,5	19,3	0,0	36,9	29,7
Lituania	0,0	0,0	0,9	0,0	71,7	66,1	0,0	0,0	0,0	0,0	2,3	1,1	0,0	26,1	31,8
Lussemburgo	0,8	0,4	0,7	63,6	66,4	67,6	0,0	0,0	0,0	6,7	6,5	4,8	29,0	26,6	26,9
Paesi Bassi	1,5	1,3	1,1	58,9	56,0	61,2	0,0	0,0	0,0	1,2	3,1	3,4	38,4	39,5	34,2
Nuova Zelanda	0,0	0,0	0,0	92,3	94,7	93,1	0,0	0,0	0,0	7,7	5,3	6,9	0,0	0,0	0,0
Norvegia	0,0	0,0	0,0	50,6	57,6	84,5	0,0	0,0	0,0	22,4	20,0	15,5	27,0	22,4	0,0
Polonia	0,0	0,0	0,6	0,0	61,2	49,3	0,0	0,0	0,0	0,0	8,5	12,6	0,0	30,3	37,6
Portogallo	0,0	0,8	0,5	65,4	72,3	65,8	0,0	0,0	0,0	0,0	5,4	7,2	34,6	21,5	26,6
Repubblica Slovacca	0,0	0,0	0,4	0,0	62,6	55,5	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,8	0,0	36,1	42,3
Slovenia	0,0	0,0	0,4	0,0	50,5	48,9	0,0	0,0	0,0	0,0	6,2	8,9	0,0	43,3	41,7
Svezia	0,0	0,4	0,3	51,3	46,9	51,9	0,0	0,0	0,0	29,2	30,9	35,5	19,5	21,8	12,3
Turchia	0,0	0,0	0,0	0,0	75,1	59,5	0,0	0,0	0,0	0,0	12,8	9,2	0,0	12,1	31,4
Regno Unito	1,0	1,0	0,5	70,5	77,5	74,6	0,0	0,0	0,0	11,1	3,7	5,2	17,5	17,8	19,7
Media non ponderata	1,2	0,7	0,5	65,2	65,6	63,2	0,0	0,0	0,0	12,8	10,1	10,9	21,6	24,0	25,5

Fonte: Revenue Statistics 2021

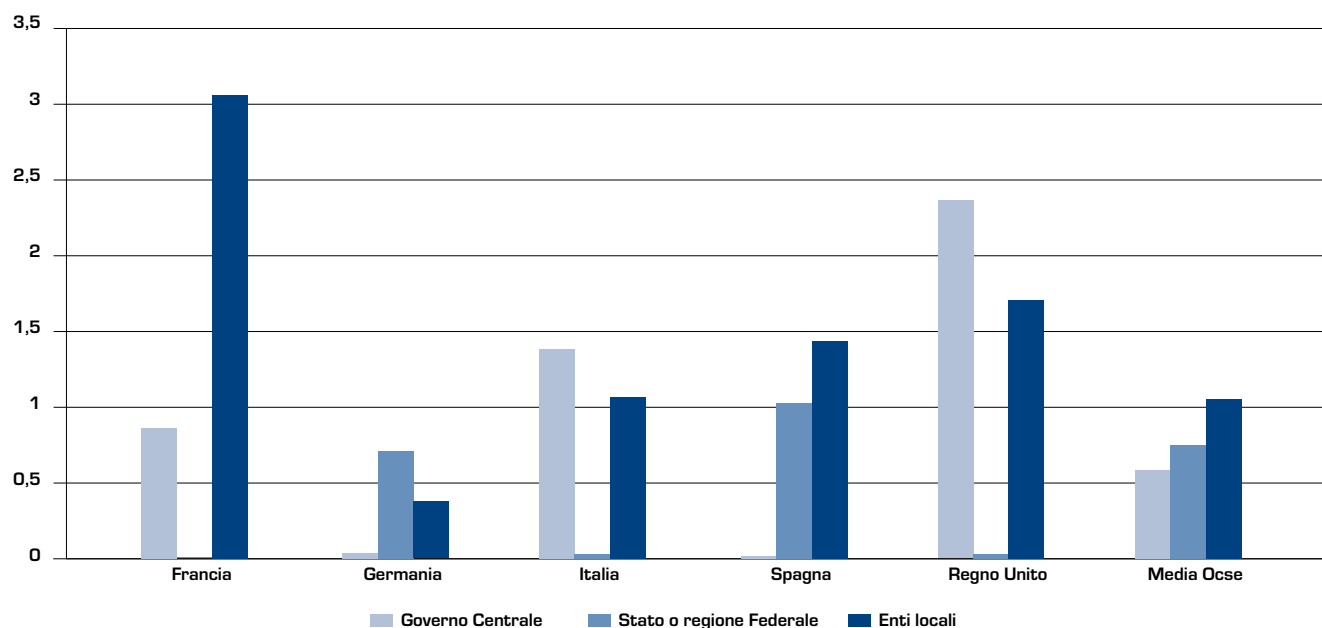
Dalla Tabella 4.3 si desume che i Paesi unitari hanno una struttura del prelievo fortemente centralizzata; in media, nel 2019, le risorse a disposizione sono allocate per il 63,2% ai livelli centrali di governo, per il 10,9% agli enti locali e per il restante 25,5% ai Fondi di Previdenza sociali nazionali. L'entità delle risorse che sono messe a disposizione dei governi centrali restituisce un quadro molto differenziato. Si passa infatti da valori relativamente bassi, come quelli registrati dalla Francia e dal Giappone, paesi in cui rispettivamente solo il 32,6% e il 35,5% delle entrate complessive viene attribuito a livello centrale, a valori molto elevati di paesi in cui quasi l'intero gettito nazionale è attribuito ai Governi centrali per l'esercizio delle funzioni loro assegnate: si rilevano infatti valori superiori all'80% in Cile, Irlanda, Estonia, Nuova Zelanda e Norvegia.

La Tabella 4.3 mostra inoltre sostanziali differenze anche in relazione alle risorse a disposizione degli enti locali. In molti paesi infatti, le risorse a disposizione dei Comuni sono aumentate tra il 1975 e il 2019: in Francia si è passati dal 7,6% al 13,6% delle entrate; in Italia, nel 1975, gli enti locali avevano a disposizione lo 0,9% delle entrate a fronte dell'11,4% rilevato nel 2019. Questo significativo aumento delle risorse attribuite sono il risultato del percorso di riforme Costituzionali di Federalismo fiscale e autonomia finanziaria intrapreso in entrambi i paesi a partire dagli anni 2000. Seguono il trend della Francia e dell'Italia molti altri paesi unitari anche se i tassi di crescita delle risorse attribuite ai livelli decentrati di governo sono più contenuti (Svezia, Portogallo, Polonia, Islanda, Lettonia, Cile). Ci sono, infine, una serie di paesi che hanno visto aumentare gradualmente il livello delle risorse assegnate agli enti locali tra il 1975 e il 1995, per poi intraprendere un percorso inverso tra il 1995 e il 2019 (Danimarca, Giappone, Korea, Turchia). Anche i Paesi unitari destinano ai rispettivi Fondi di previdenza nazionali ingenti risorse: in media, per l'anno 2019, è stato stanziato il 25,5% delle entrate totali, valore in costante aumento rispetto al 1975, anno in cui la media si attestava al 21,6%. In relazione all'evoluzione delle risorse a disposizione per livelli di governo, un gruppo di paesi risultano caratterizzati da un'incidenza molto elevata, e in crescita a partire dal 1975, delle risorse assegnate ai Fondi di Previdenza. Rientrano in questo gruppo la Francia, dove nel 2019 le risorse assegnate al Fondo di previdenza sociale sono state pari al 53,4%, l'Italia (31,2%), il Giappone (41,1%), la Repubblica Ceca (44,2%) e la Polonia (37,6%). In altri paesi le risorse assegnate ai Fondi di Previdenza nazionali hanno invece valori prossimi alla zero (inferiori al 5%), come in Danimarca, Islanda, Norvegia e Nuova Zelanda.

La Figura 4.5 mostra il prelievo derivante dal patrimonio immobiliare e finanziario in rapporto al PIL nei principali paesi Ocse nell'anno 2020, distinguendo per settore di governo.

In Germania e in Spagna, la quota di entrate derivanti dal patrimonio immobiliare e finanziario destinata ai livelli centrali di governo è pari allo 0,04% del PIL e allo 0,02% del PIL rispettivamente. Al contrario, in Francia, Italia e Regno Unito è destinata ai livelli centrali una quota pari rispettivamente all'0,84%, all'1,37% e al 2,38% del PIL. Nei paesi federali, la quota attribuita nei paesi unitari al Governo Centrale, viene invece assegnata in Spagna alle Comunità regionali autonome e in Germania ai *Länder*. Tra i Paesi considerati, in Francia e Spagna viene attribuita agli enti locali una quota del prelievo immobiliare e finanziario maggiore di quella attribuita al Governo centrale o alle Regioni federali. Ad esempio, in Francia questa quota è pari al 3,1% del PIL per gli enti locali e allo 0,8% per i livelli centrali di governo. Allo stesso modo, in Spagna, si assegnano agli enti locali entrate pari all'1,4% del PIL; mentre alle Comunità autonome regionali sono attribuite risorse pari a circa l'1% del PIL. Tutti i Paesi europei ad eccezione della Germania, paese in cui i livelli della tassazione immobiliare e finanziaria sono molto bassi, destinano agli enti locali risorse superiori alla media dei Paesi Ocse, pari all'1% del PIL.

Figura 4.5 – Livelli di prelievo distinto per settore di Governo nei principali Paesi europei (in % del PIL) – Anno 2020



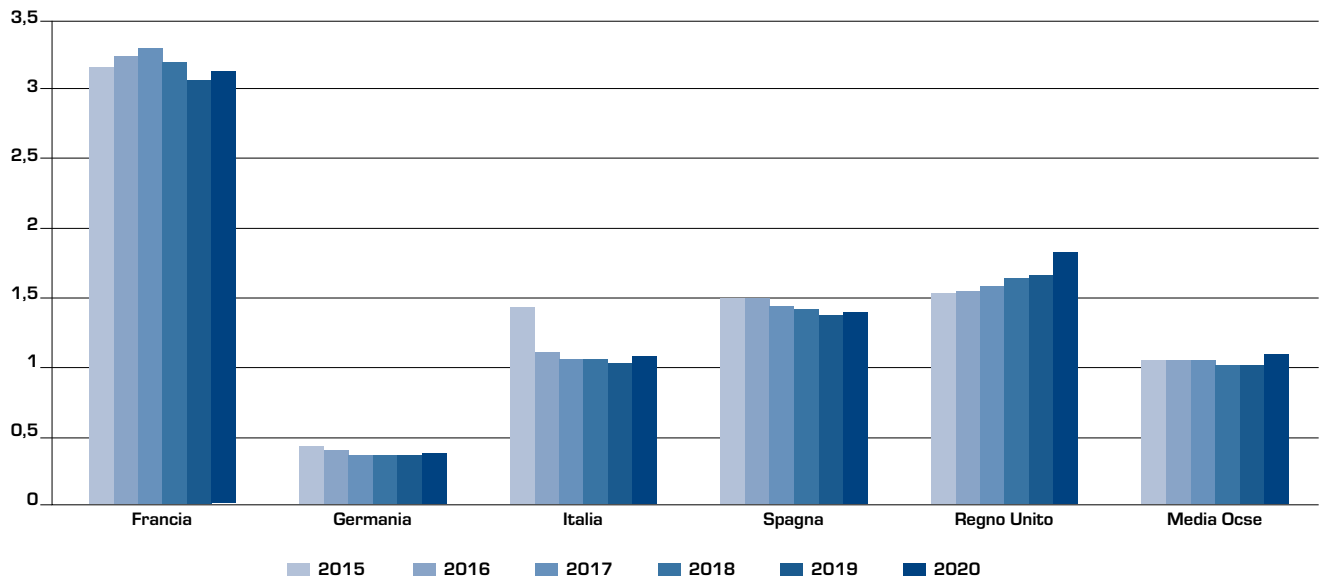
Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

La Figura 4.6 mostra il livello di prelievo degli enti locali sul patrimonio immobiliare e finanziario, in percentuale del PIL, per gli anni dal 2015 al 2020.

Nel periodo considerato il prelievo locale risulta leggermente in calo. Mediamente nel 2020 risulta più basso rispetto al 2015 con eccezione del Regno Unito, dove la quota di risorse a disposizione degli enti locali passa dall'1,6% del PIL nel 2015 all'1,9% nel 2020. Nei restanti paesi la dinamica del prelievo è inversa: l'incidenza del prelievo in Francia passa dal 3,2% al 3,1%, in Italia dall'1,5% all'1,1% e in Spagna dall'1,5% all'1,4%.

Il prelievo medio dei Paesi Ocse è stabile con un valore sempre pari all'1% del PIL. Anche in Germania, rimane pressoché invariato il livello di tassazione, collocandosi allo 0,4%. In Italia, la Figura 4.6 mostra che gli enti locali hanno raggiunto i livelli massimi di tassazione sul patrimonio immobiliare e finanziario (1,5% del PIL nel 2015) mentre a partire dal 2016 si è assistito a una contrazione del gettito degli enti locali per effetto dell'esenzione ai fini IMU e TASI delle abitazioni principali. La Figura 4.6 mostra, infine, che il livello della tassazione sul patrimonio immobiliare e finanziario è rimasto inalterato in tutti i paesi considerati nonostante la crisi economica innescata dalla pandemia da COVID-19.

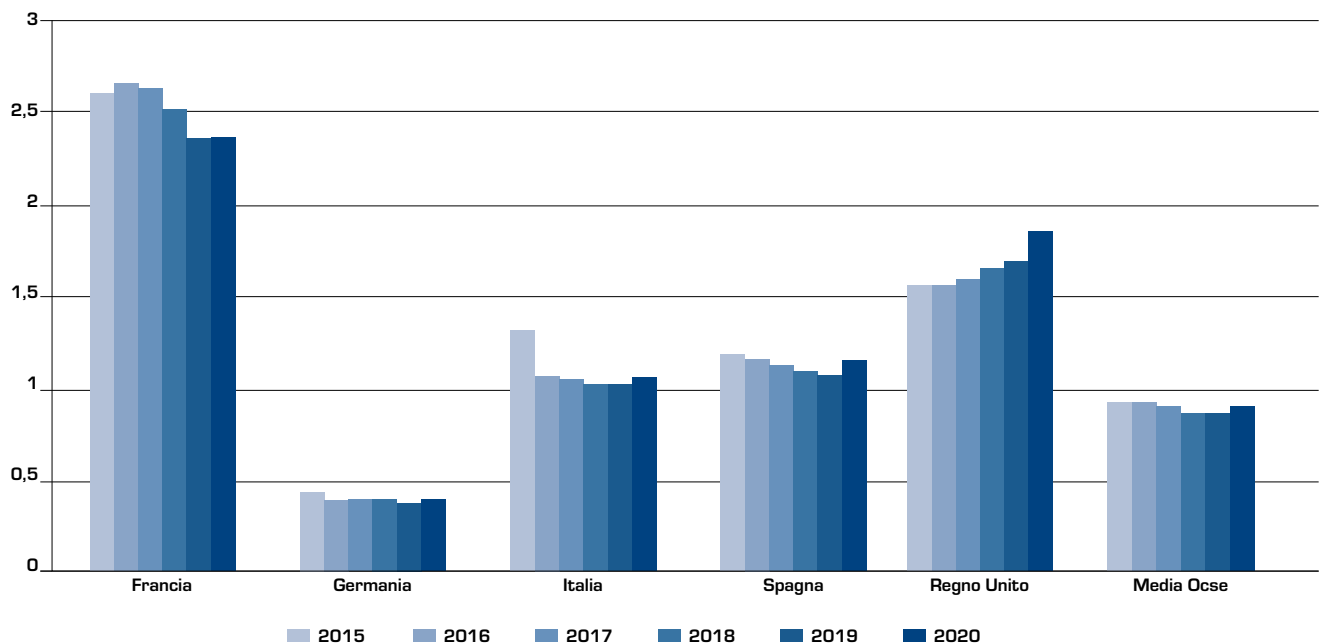
Figura 4.6 – Livelli di prelievo sul patrimonio finanziario e immobiliare degli enti locali nei principali Paesi europei (in % del PIL)
Anni 2015-2020



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

La Figura 4.7 riporta l'evoluzione del prelievo a livello locale tra il 2015 e il 2020, con esclusivo riferimento alla tassazione immobiliare.

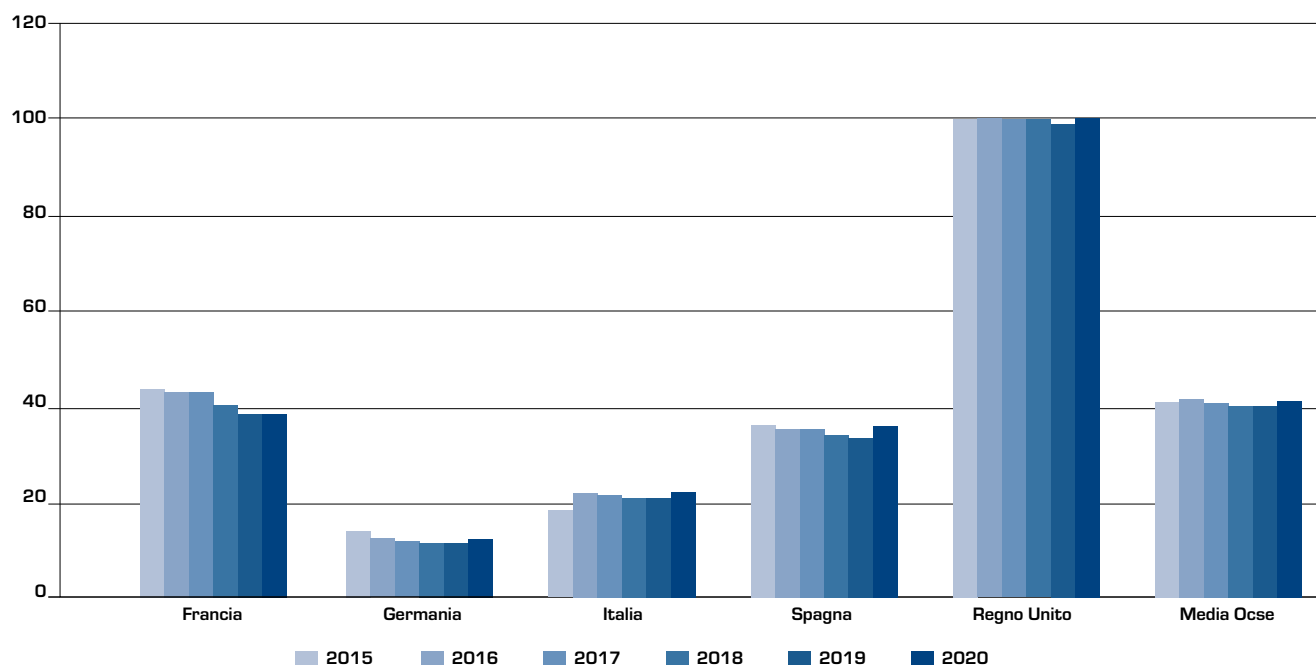
Figura 4.7 – Livello di prelievo sulla proprietà immobiliare degli enti locali nei principali Paesi europei (in % del PIL) – Anni 2015-2020



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

La Francia è il paese con il livello della tassazione più elevato a livello locale. Nel 2020 esso si colloca al 2,4% del PIL, in lieve calo rispetto agli anni 2016 e 2017 (2,7%). Anche in Spagna e in Italia il livello della tassazione risulta leggermente in riduzione: in Italia si passa dall'1,3% all'1,1% del PIL e in Spagna dall'1,2% all'1,1% del PIL. Tra i paesi analizzati la Germania presenta il livello del prelievo più basso - pari allo 0,4% del PIL - per tutto l'arco temporale 2015-2020. Solo nel Regno Unito, il prelievo aumenta dall'1,6% del 2015 all'1,8% del 2020. Il prelievo immobiliare a livello locale in percentuale del totale delle entrate (Figura 4.8) presenta un'incidenza molto elevata. Nel Regno Unito la quasi totalità delle entrate degli enti locali è dovuta alla tassazione immobiliare. La media dei Paesi Ocse si attesta al 41% nel 2020, valore leggermente inferiore a quello del 2015 (41,1%). Sugli stessi livelli della media Ocse si colloca la Francia, con un prelievo sulle entrate complessive che risulta pari al 38,7% nel 2020. In Francia l'incidenza del prelievo sulle entrate complessive si riduce in modo significativo dal 53,2% del 2010 al 38,7% del 2020. Una dinamica di segno contrario si registra in Italia e Spagna. In Italia, gli enti locali, tra il 2015 e il 2020, hanno aumentato le entrate derivanti dalla tassazione immobiliare che passano dal 18,5% al 22,1%; in Spagna i Comuni nello stesso periodo hanno incrementato il prelievo dal 35,8% al 35,9%.

Figura 4.8 - Livelli di prelievo sulla proprietà immobiliare degli enti locali nei principali Paesi europei (in % delle entrate complessive) - Anni 2015-2020



Fonte: Ocse, OECD.stat (<https://stats.oecd.org/#>)

4.3 IL PRELIEVO IMMOBILIARE IN ITALIA

La tassazione degli immobili in Italia si articola nei seguenti principali tributi:

1. **Imposte di natura reddituale, l'IRPEF e l'IRES**, con relative addizionali. Tali imposte sono dovute da chi possiede fabbricati a titolo di proprietà, o altro diritto reale. A decorrere dal 2012 l'IRPEF non è dovuta sui fabbricati non locati, poiché assoggettati a IMU, ma dal 2014 è applicabile, nella misura del 50 per cento, se tali fabbricati si trovano nello stesso Comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale. L'IRES è applicata sui proventi derivanti da «immobili patrimonio» (cioè immobili che non rappresentano beni strumentali e la cui produzione o scambio non è oggetto dell'attività di impresa). L'art 14 del D.Lgs. n. 23/2011 ha inoltre previsto la deducibilità dal reddito d'impresa e lavoro autonomo dell'IMU relativa agli immobili strumentali nella misura del 20%. Tale percentuale è stata successivamente incrementata, dapprima dall'art. 3, D.L. n. 34/2019, e successivamente dalla Legge n. 160/2019 portandola al 100% a partire dall'anno 2022.

In alternativa alla tassazione del reddito da immobili, è consentito al contribuente di optare per un'imposta sostitutiva sul reddito (la «cedolare secca»), introdotta dal D.Lgs. n. 23 del 2011, in luogo dell'IRPEF. Tale opzione è applicabile alle abitazioni e alle relative pertinenze, locate congiuntamente all'abitazione, oppure con contratto separato e successivo rispetto a quello relativo all'immobile abitativo, a condizione che il rapporto di locazione intercorra tra le medesime parti contrattuali, nel contratto di locazione della pertinenza si faccia riferimento a quello di locazione dell'immobile abitativo e sia evidenziata la sussistenza del vincolo pertinenziale con l'unità abitativa già locata. Il regime della «cedolare secca» consiste nell'applicazione di un'imposta fissa pari al 21% per i contratti a canone libero e al 19% per i contratti a canone concordato: quest'ultima aliquota è stata prima ridotta al 15% e poi al 10% a decorrere dall'anno 2014². I contribuenti che non optano per questo regime devono versare, oltre all'IRPEF e alle relative addizionali, anche le imposte di registro e bollo sui contratti di affitto, che variano dallo 0,5 per cento al 2 per cento del canone annuo, per ciascuna annualità prevista nel contratto, incidendo sul reddito da locazione.

2. **Imposta di natura patrimoniale.** L'IMU, introdotta dagli artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011, è stata anticipata a decorrere dal 2012 dall'art.13 del D.L. n. 201 del 2011 che ha contestualmente abrogato l'ICI. Oltre all'IMU, era previsto un tributo sui servizi indivisibili, la TASI, introdotta dalla Legge n. 147/2013. Le discipline dell'IMU e della TASI sono state più volte modificate nel corso degli anni e per assicurare una maggiore coerenza del sistema tributario e un riordino del prelievo, la Legge di Bilancio per il 2020 ha abolito la TASI e ha previsto una nuova disciplina dell'IMU. L'unificazione dei due tributi non determina alcun incremento potenziale di tassazione rispetto a quanto già previsto dalla precedente normativa, considerato che non varia il livello massimo di tassazione applicabile. Anche per ciò che riguarda il livello delle aliquote standard si prevede che l'aliquota di base per ciascuna categoria di immobili sia fissata pari alla somma delle previgenti aliquote di base IMU e TASI.

3. **Imposte sul trasferimento degli immobili a titolo oneroso.** IVA, imposte di registro e di bollo e imposte ipotecarie e catastali. In particolare, le imposte ipotecarie e catastali sono in somma fissa per i trasferimenti onerosi e in percentuale per la parte non agevolata di successioni e donazioni. Inoltre, negli anni più recenti, le aliquote IVA del 4% (sull'acquisto dell'abitazione principale) e del 10% (sugli acquisti di immobili non di lusso che non rientrano nell'ambito dell'agevolazione sull'abitazione di residenza) sono rimaste invariate, mentre l'aliquota ordinaria applicata agli acquisti dei fabbricati di lusso è aumentata progressivamente dal 20% al 22%; le altre imposte sono state modificate dal 2014, con una riduzione dell'incidenza della tassazione immobiliare complessiva (dal 10% al 9%) e, in particolare, della tassazione relativa all'abitazione principale (dal 3% al 2%).

4. **Imposte sul trasferimento degli immobili a titolo gratuito**, ovvero su successioni e donazioni. Per queste imposte è prevista una franchigia di 1 milione di euro per i parenti in linea retta e di 100 mila euro per

fratelli e sorelle. Negli altri casi, il prelievo varia a seconda del grado di parentela tra cedente e beneficiario, con un'aliquota compresa tra il 4% e l'8%, cui si aggiungono le imposte ipotecarie e catastali rispettivamente fissate al 2% e all'1%.

La Tabella 4.4 riporta la composizione e le variazioni del prelievo immobiliare in Italia, dal 2012 al 2022, che riflettono le frequenti modifiche legislative intervenute negli ultimi anni. La più rilevante, in termini di impatto sul gettito, è l'esenzione per le abitazioni principali dal pagamento della TASI, a decorrere dal 2016. Il totale delle imposte gravanti a vario titolo sugli immobili (a carico sia dei soggetti privati sia di professionisti e imprese) è pari a circa 42 miliardi di euro nel 2022 e mostra una variazione rispetto ai valori massimi registrati nel 2014 e 2015 interamente riconducibile all'abolizione della TASI per l'abitazione principale.

L'andamento e la composizione del prelievo immobiliare, a seguito dell'abolizione della TASI per l'abitazione principale, rimangono sostanzialmente invariati fino all'anno 2019. Si rileva invece un calo nell'anno 2020 imputabile agli effetti della crisi economica innescata dall'emergenza epidemiologica: le imposte gravanti a vario titolo sugli immobili risultano di 37,9 miliardi di euro nel 2020 e mostrano una variazione negativa del 7,4% rispetto al dato definitivo del 2019 (41 miliardi di euro).

Sugli immobili incidono anche imposte di natura reddituale che aumentano di circa 1 miliardo di euro tra il 2012 e il 2013 e non subiscono variazioni di rilievo tra il 2013 e il 2019 (passando da 8,74 a 8,5 miliardi). A partire dal 2020 il prelievo immobiliare di natura reddituale è diminuito di circa 500 milioni per effetto della crisi epidemiologica, in particolare si assiste ad un progressivo calo dell'IRPEF che passa da 6,55 miliardi del 2013 ai 4,53 miliardi di euro del 2022. Nell'arco temporale considerato rimane pressoché invariato il gettito dell'IRES che passa da 0,64 miliardi di euro del 2012 a 0,55 miliardi del 2022. Si osserva anche una ricomposizione interna del prelievo per effetto del regime di maggior favore rappresentato dall'opzione di un'imposta sostitutiva sul reddito («cedolare secca») e dell'esenzione per i redditi figurativi degli immobili assoggettati a IMU in quanto il prelievo derivante dal regime opzionale della «cedolare secca» è progressivamente cresciuto passando da 1,23 a circa 3,1 miliardi di euro.

Le imposte patrimoniali di natura ricorrente (IMU) registrano nel 2022 una sostanziale invarianza rispetto agli anni precedenti (20,3 miliardi di euro nel 2020, 20,5 miliardi nel 2021 e 20,4 miliardi nel 2022). Si ricorda che a decorrere dal 2020 il gettito IMU incorpora anche la TASI per effetto della riforma della tassazione immobiliare locale di cui alla Legge n. 160/2019. I dati però mostrano che l'aumento dell'IMU riscossa nel 2020 non è stato tale da compensare integralmente l'abolizione della TASI (-0,5 miliardi di euro) anche per effetto delle agevolazioni disposte a favore delle attività economiche maggiormente colpite dalla crisi COVID di cui si tratterà successivamente.

Infine, le imposte indirette sui trasferimenti e sulle locazioni, che si erano ridotte di circa 1 miliardo di euro nel 2013 e 2014 rispetto al 2012, aumentano gradualmente nel periodo successivo raggiungendo nel 2017 un livello di prelievo pari a 12,2 miliardi di euro e si stabilizzano negli anni successivi, se si esclude il 2020, anno in cui il gettito è diminuito (9,21 miliardi di euro), per effetto della crisi innescata dall'emergenza COVID. Il 2022 risulta essere l'anno della serie in esame con il più alto gettito relativamente alle imposte sui trasferimenti con un valore pari a 13,4 miliardi di euro. In particolare nel 2022 sui trasferimenti immobiliari e sulle locazioni sono dovute imposte indirette (IVA per circa 6 miliardi; imposta di registro per 3,5 miliardi; imposte ipotecaria e catastale per circa 2 miliardi; imposte su successioni e donazioni per 1 miliardo ed imposte su registro e bollo sui contratti di locazioni per circa 0,8 miliardi di euro).

Rispetto alla precedente edizione di «Gli Immobili in Italia» (pubblicata nel dicembre 2019), la serie storica del gettito immobiliare è stata aggiornata. Per questo motivo, i dati relativi al periodo antecedente il 2018 (annualità prese in esame in entrambi i volumi) possono lievemente differire da quelli pubblicati nei volumi precedenti.

Tabella 4.4 – Il prelievo sugli immobili 2012-2022

TIPO	TOTALE										
	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022
Imposte di natura "reddituale" (1)	7,79	8,74	8,19	8,26	8,47	8,46	8,58	8,5	8,01	8,05	8,19
<i>Irpef</i>	5,92	6,55	5,78	5,5	5,53	5,25	5,22	4,94	4,4	4,39	4,53
<i>IRES</i>	0,64	0,69	0,65	0,69	0,62	0,65	0,61	0,59	0,6	0,55	0,55
<i>Cedolare secca</i>	1,23	1,5	1,76	2,07	2,32	2,56	2,75	2,97	3,01	3,11	3,11
Imposte di natura "patrimoniale" (2)	24,7	20,8	25,6	25,9	21,4	21,3	21,0	20,8	20,3	20,5	20,4
IMU di cui	24,7	20,8	20,8	21,0	20,2	20,1	19,8	19,7	20,3	20,5	20,4
<i>Abitazione principale</i>	4,1	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
<i>Altri immobili - comune</i>	12,4	16,3	16,8	17,0	16,5	16,3	16,0	15,8	16,6	16,6	16,4
<i>Altri immobili - Stato</i>	8,2	4,0	3,9	3,9	3,7	3,7	3,8	3,8	3,6	3,8	3,9
TASI di cui			4,8	4,9	1,2	1,2	1,2	1,1	0,0	0,0	0,0
<i>Abitazione principale</i>			3,5	3,6	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
<i>Altri fabbricati</i>			1,3	1,3	1,2	1,2	1,1	1,1	0,0	0,0	0,0
Imposte su trasferimenti e sulle locazioni (3)	10,84	9,65	9,60	10,15	10,78	12,22	11,66	11,69	9,62	12,47	13,37
<i>IVA</i>	4,95	4,12	4,43	4,79	4,89	5,95	5,32	5,58	4,41	5,67	6,04
<i>Registro e bollo</i>	2,21	2	2,24	2,35	2,72	2,89	2,99	2,86	2,42	3,18	3,46
<i>Ipotecaria e catastale</i>	2,07	1,94	1,47	1,5	1,61	1,76	1,73	1,67	1,62	2,02	2,02
<i>Successioni e donazioni</i>	0,58	0,62	0,58	0,67	0,72	0,79	0,79	0,77	0,41	0,82	1,03
<i>Registro e bollo su locazioni</i>	1,03	0,97	0,88	0,84	0,84	0,83	0,83	0,81	0,76	0,78	0,82
Totale (1)+(2)+(3)	43,36	39,17	43,42	44,26	40,65	41,97	41,21	40,98	37,95	40,99	41,92

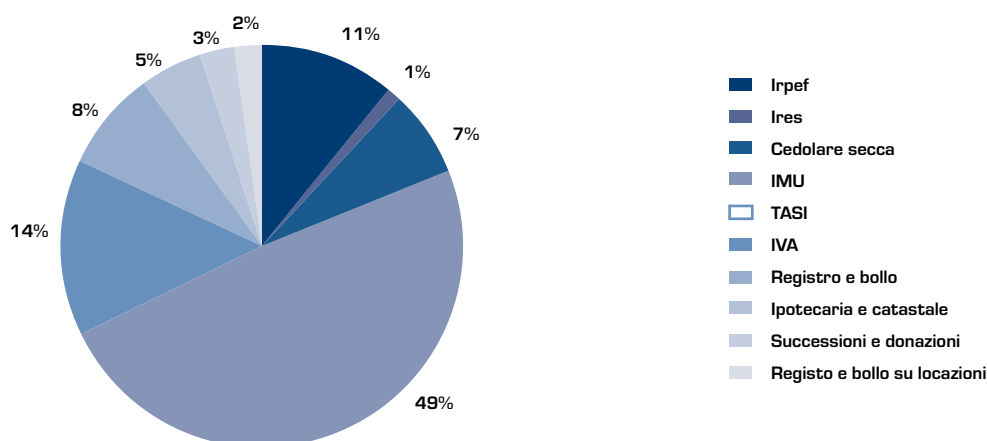
Miliardi di euro

*Il dato relativo all'IRPEF degli anni dal 2012 al 2020 è stato stimato tramite modello di microsimulazione IRPEF, applicato ai dati dichiarativi di ciascun anno d'imposta ed utilizzando l'aliquota marginale. Per l'anno 2021 si è proceduto all'estrapolazione del dato reddituale.

La composizione percentuale del gettito complessivo (Figura 4.9) mostra che, nel 2022, circa il 49 per cento delle entrate deriva dall'IMU, che dal 2020 ha incorporato il gettito relativo alla TASI. Il gettito da imposte di natura reddituale è pari a quasi il 20 per cento del totale ed è in gran parte attribuibile all'IRPEF (11 per cento del totale) e alla «cedolare secca» sulle locazioni abitative (7 per cento).

L'IVA sulle compravendite di immobili rappresenta il 14 per cento delle entrate complessive, mentre le imposte di registro e bollo costituiscono l'8 per cento del totale. Poco significative risultano le entrate tributarie da successioni e donazioni (pari al 2 per cento del prelievo complessivo) e quelle da imposte ipotecarie e catastali (pari al 5 per cento del totale).

Figura 4.9 – Composizione (%) del prelievo sugli immobili 2022



Fonte: Elaborazioni su dati del Dipartimento delle Finanze

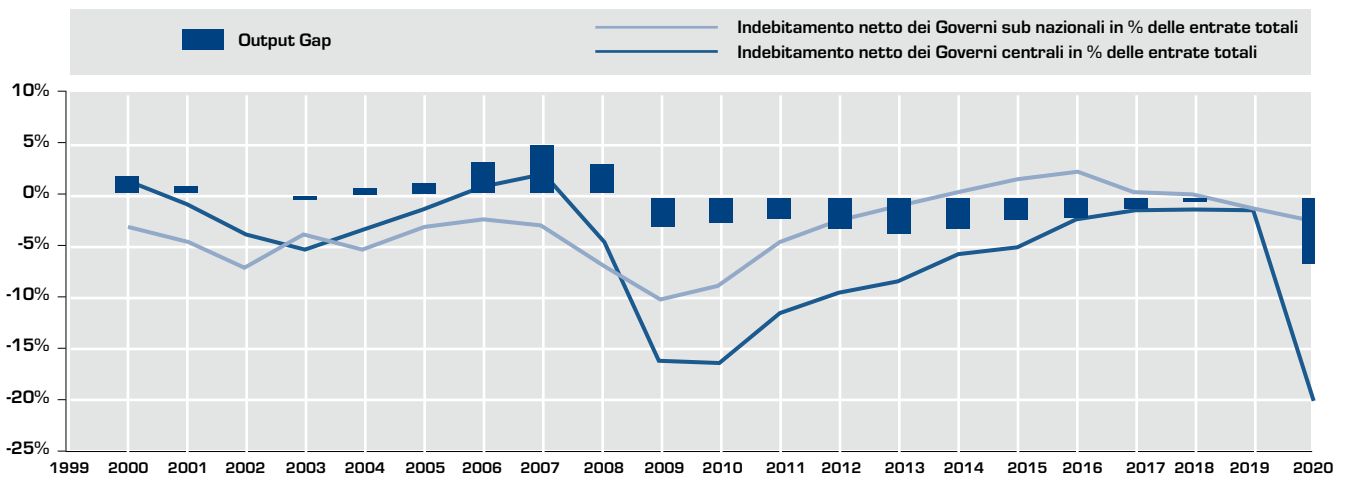
4.4 LA CRISI COVID-19 E LE PRINCIPALI MISURE AGEVOLATIVE RELATIVE ALLA TASSAZIONE IMMOBILIARE

La pandemia COVID-19 ha avuto conseguenze severe su vite, economie e finanze pubbliche in tutto il mondo. Le conseguenze della pandemia da un punto di vista sociale ed economico sono state fortemente influenzate da diversi fattori politici e strutturali, tra cui: (i) lo spazio fiscale che i governi avevano all'inizio della crisi per fornire sostegno finanziario a individui ed imprese, (ii) la loro capacità di adottare misure di contenimento efficaci e (iii) la possibilità di adattare l'offerta di assistenza sanitaria, istruzione e altri servizi pubblici essenziali in un contesto di mobilità ridotta e da una crescente domanda di servizi essenziali. L'efficacia degli sforzi per mitigare l'impatto della pandemia è stata influenzata anche da fattori istituzionali, tra i quali efficaci meccanismi di coordinamento tra i vari livelli di governo.

La pandemia ha messo infatti in rilievo la capacità dei governi centrali e sub nazionali di fronteggiare gli *shock*, mantenere la fornitura di servizi essenziali durante le crisi e mitigare il loro impatto a lungo termine sull'economia e ha posto l'attenzione sulla necessità di rafforzare la resilienza sub nazionale agli *shock*. Secondo un recente rapporto dell'Ocse *"Improving subnational governments' resilience in the wake of the COVID-19 pandemic"* (Ocse, 2021), si definisce *"...La resilienza come la capacità dei sistemi di assorbire un disturbo, riprendersi dalle interruzioni e adattarsi a condizioni mutevoli pur mantenendo essenzialmente la stessa funzione di prima dello shock dirompente. La resilienza dei paesi agli shock dipende da una serie di aspetti economici (ad esempio, il loro livello di sviluppo e la diversificazione della loro struttura produttiva), sociali (ad esempio, l'entità della povertà e della disuguaglianza e la tolleranza della società per le stesse, e l'efficacia degli ammortizzatori sociali) e istituzionali (in particolare la qualità della governance e lo stato delle finanze pubbliche ai diversi livelli di governo)."*

Governi centrali ed enti locali rispondono agli *shock* esogeni, come quello causato dall'epidemia COVID-19, in maniera differente; in particolare le finanze sub nazionali sono meno reattive alle variazioni della produzione rispetto a quelle del governo nazionale (compreso il governo centrale e il sistema di sicurezza sociale). Dalla Figura 4.10 emerge, infatti, che in media nei paesi OCSE, il deterioramento del saldo di bilancio è più marcato per i governi nazionali che per gli enti locali, come è evidente nelle crisi del 2008-09 e 2020.

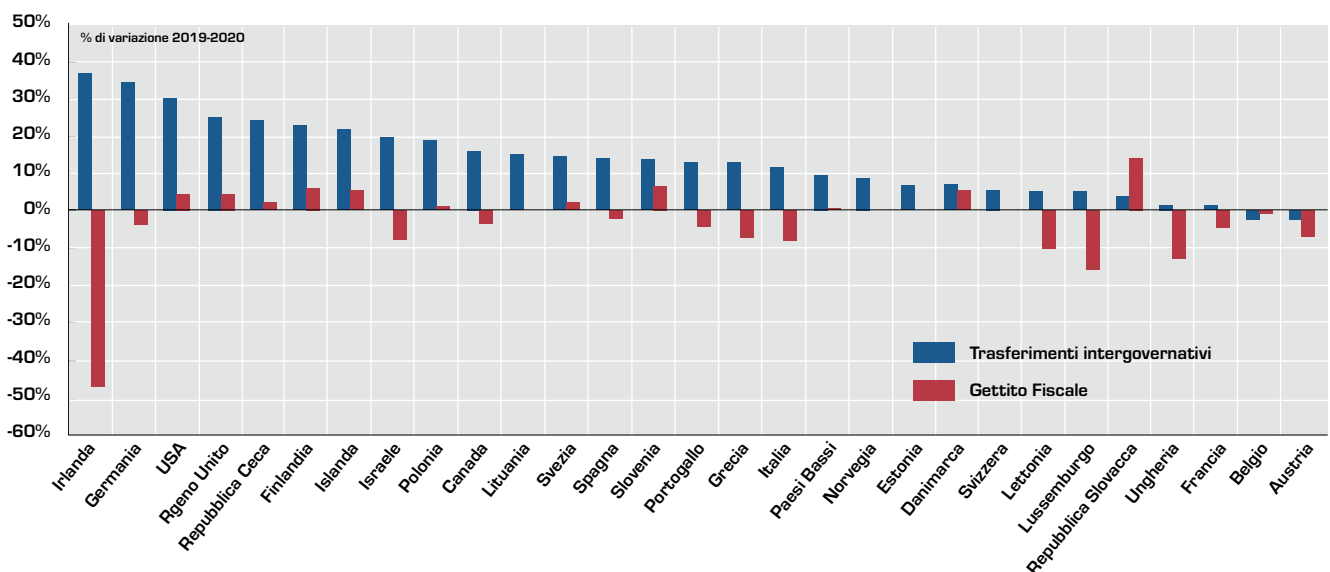
Figura 4.10 – Reattività dei bilanci nazionali e sub nazionali alle variazioni dell'output gap



Fonte: banche dati Ocse sul decentramento fiscale e sui conti nazionali; OCSE (2022), Fiscal federalism 2022.

Dal punto di vista delle entrate, come anticipato dai paragrafi precedenti, i Governi centrali hanno visto nel 2020 calare i livelli di entrata in misura maggiore rispetto ai governi regionali e locali. L'andamento riflette in particolare la circostanza che le entrate proprie dei livelli sub centrali sono prevalentemente costituite dal gettito derivante dagli immobili, generalmente più stabile anche durante le crisi economiche. Inoltre nel breve termine, le principali fonti fiscali degli enti locali presentano tipicamente un'elasticità e dinamicità inferiori rispetto alle principali fonti di entrate dei governi nazionali, come le imposte sul reddito delle società e delle persone fisiche e i contributi sociali. Si deve infine aggiungere che nella maggior parte dei paesi dell'Ocse, i governi nazionali hanno rafforzato i trasferimenti intergovernativi per mitigare l'impatto della crisi sulle finanze sub nazionali (Figura 4.11). La Figura 4.11 mostra che in numerosi paesi Ocse tra il 2019 e il 2020 gli aumenti dei trasferimenti intergovernativi sono stati superiori al 10%, a fronte di un calo delle entrate in molti casi nullo e di lieve entità.

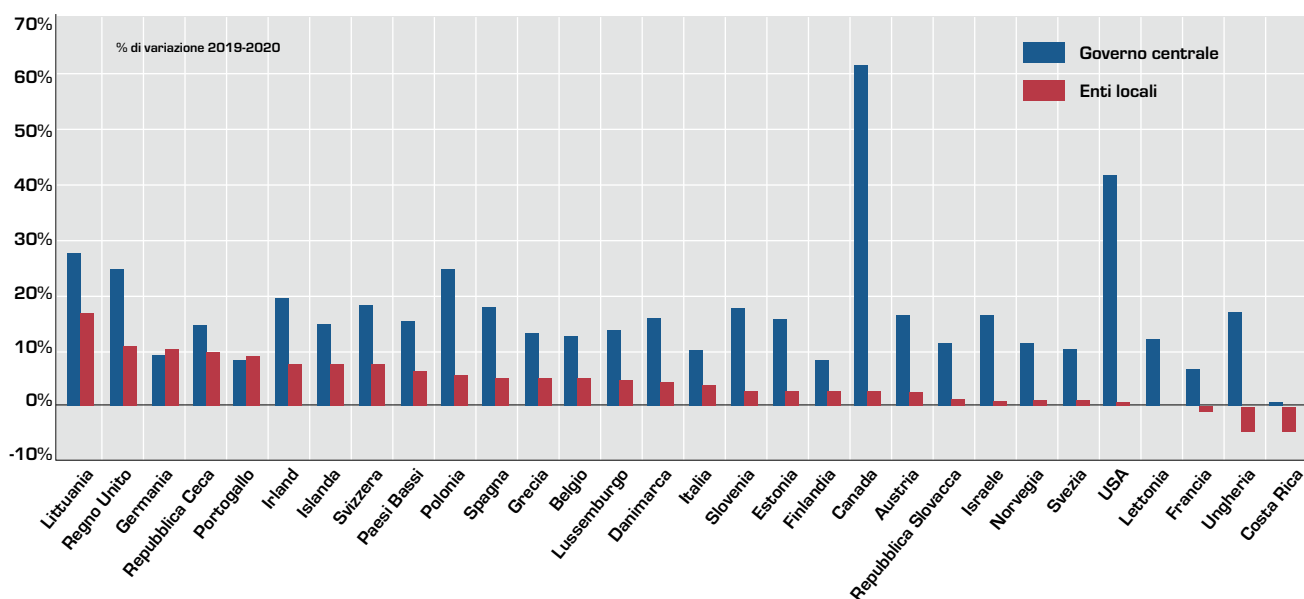
Figura 4.11 – Effetti della pandemia sui trasferimenti intergovernativi e gettito fiscale dei governi sub nazionali



Fonte: banca dati Ocse sul decentramento fiscale.

La Figura 4.12 mostra la variazione della spesa pubblica tra il 2019 e il 2020 per tutti i livelli di governo durante la pandemia, segnalando che, per far fronte all'emergenza sanitaria, i governi nazionali hanno incrementato i servizi essenziali nella fase pandemica. Per perseguire questi obiettivi, nella maggior parte dei paesi sono stati varati pacchetti di misure di entità significativa a sostegno delle famiglie a basso reddito, dei lavoratori in cassa integrazione e delle imprese dei settori e dei servizi interessati dalle restrizioni alla mobilità, limitando così le ricadute della pandemia sulla spesa sub nazionale per l'assistenza sociale.

Figura 4.12 – Spesa pubblica per i livelli di governo durante la pandemia



Fonte: banca dati OCSE sul decentramento fiscale.

Anche l'Italia, per fronteggiare l'emergenza COVID-19, ha stanziato risorse significative: oltre 180 miliardi di euro in termini di indebitamento netto sono stati reperiti attraverso diversi scostamenti di bilancio. Di seguito si fornirà una breve descrizione delle principali misure di fiscalità immobiliare che sono state adottate nel corso degli anni 2020 e 2021, mediante una serie di provvedimenti normativi di natura agevolativa a favore di soggetti ed operatori economici operanti in quei settori maggiormente colpiti dall'emergenza COVID-19.

In particolare, l'analisi si concentra su un elenco di esenzioni dal pagamento dell'imposta municipale propria-IMU introdotti nel periodo successivo alla dichiarazione dello stato di emergenza sanitaria a favore dei soggetti possessori di immobili nei quali sono svolte quelle attività destinate al pubblico e che hanno subito i maggiori effetti negativi in termini di minori incassi e/o di riduzione del fatturato a causa delle chiusure causate dalla limitata mobilità delle persone sul territorio nazionale.

Nella Tabella 4.5 si sintetizzano i principali provvedimenti di agevolazione, con riferimento ai versamenti IMU, adottati, rispettivamente, negli anni 2020 e 2021, con l'indicazione dei riferimenti normativi, del periodo di vigenza, dei soggetti beneficiari e degli effetti finanziari a carico della finanza pubblica.

Tabella 4.5 – Misure agevolative IMU per fronteggiare la crisi COVID-19

Misura adottata	Riferimento normativo	Soggetti beneficiari	Effetti di Finanza pubblica
			Anno 2020
<p>Esenzione dal versamento della prima rata IMU relativa all'anno 2020 per il settore turistico, concernente sia la quota riservata allo Stato sia quella spettante ai Comuni, con riferimento agli immobili:</p> <p>a) degli stabilimenti balneari marittimi, lacuali, fluviali e termali;</p> <p>b) rientranti nella categoria catastale D/2 (alberghi e pensioni) e in strutture ricettive (agriturismi, villaggi turistici ecc.);</p> <p>c) da parte di imprese esercenti attività di allestimenti di strutture espositive nell'ambito di eventi fieristici o manifestazioni.</p>	<p>Art. 177 del Decreto Legge n. 34 del 2020 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 17 luglio 2020, n. 77)</p>	<p>Soggetti proprietari di immobili e/o titolari di diritto reale. Nel caso degli immobili di cui alla lett. b) i beneficiari sono i proprietari che sono anche gestori delle attività ivi esercitate.</p>	<p>211,45 milioni di euro, di cui 134,9 milioni di euro a carico dello Stato e 76,55 milioni di euro a livello comunale con previsione di ristoro agli enti locali di tali minori entrate.</p>
<p>Estensione dell'esclusione dal versamento IMU con riferimento anche alla seconda rata relativa all'anno 2020, a favore di quei soggetti che sono stati già esentati dal pagamento della prima rata IMU ai sensi dell'art. 177 del D.L. n. 34/2020. Inoltre, la misura in esame ha introdotto l'esenzione dal versamento della seconda rata IMU a favore anche di quei soggetti che siano proprietari di immobili:</p> <p>a) rientranti nella categoria catastale D/3 (destinati a cinema, teatri e sale per concerti e spettacoli);</p> <p>b) in uso per discoteche, sale da ballo e simili;</p> <p>c) rientranti nella categoria catastale D/2 con riferimento alle pertinenze degli immobili di tale gruppo (con applicazione anche alla prima rata IMU).</p>	<p>Art. 78, comma 1, del Decreto Legge n. 104 del 2020 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126)</p>	<p>Soggetti proprietari di immobili e/o titolari di diritto reale, con la limitazione che gli stessi siano anche gestori delle attività ivi esercitate.</p>	<p>La disposizione in esame ha comportato per la seconda rata 2020 minori entrate a titolo di IMU pari a 231,60 milioni di euro, di cui 145,65 milioni di euro a carico dello Stato e 85,95 milioni di euro a livello comunale con previsione di un fondo di ristoro agli enti locali per le minori entrate.</p>
<p>Esenzione dal pagamento dell'IMU anche per gli anni 2021 e 2022 con riferimento agli immobili rientranti nella categoria catastale D/3 (spettacoli, cinema ecc.).</p>	<p>Art. 78, comma 3, del Decreto Legge n. 104 del 2020 (convertito, con modificazioni, dalla Legge 13 ottobre 2020, n. 126)</p>	<p>Soggetti proprietari di immobili che siano anche gestori delle attività ivi esercitate.</p>	<p>La norma ha determinato un minor gettito su base annua di circa 30 milioni di euro, di cui 9,2 milioni di euro a carico della finanza comunale.</p>
<p>Esenzione dal versamento della seconda rata IMU relativa all'anno d'imposta 2020 concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 1 al Decreto (es. gestione di impianti sportivi). Si osserva che tra le attività inserite sono riportate anche quelle svolte dai proprietari di immobili per i quali restano ferme le disposizioni di cui all'art. 78 del D.L. n. 104 del "2020".</p>	<p>Art. 9 del Decreto Legge n. 137 del 2020 (convertito, con modificazioni dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 176)</p>	<p>Soggetti possessori di immobili, ossia i proprietari ovvero i titolari di diritto reale che siano anche gestori delle attività ivi esercitate.</p>	<p>La disposizione di esenzione ha comportato una perdita di gettito per l'anno 2020 pari a 137 milioni di euro di cui 112,7 milioni fanno riferimento alle minori entrate a titolo di IMU a carico dei Comuni.</p>

Misura adottata	Riferimento normativo	Soggetti beneficiari	Effetti di Finanza pubblica
Anno 2020			
Cancellazione della seconda rata IMU relativa all'anno 2020 concernente gli immobili e le relative pertinenze in cui si esercitano le attività riferite ai codici ATECO riportati nell'Allegato 2 al Decreto (es. commercio al dettaglio), a condizione che gli immobili siano ubicati nei Comuni delle aree del territorio nazionale, caratterizzate da uno scenario di massima gravità e da un livello di rischio alto. Si precisa che le aree interessate dalle attività esercitate negli immobili in questione sono quelle individuate dall'ordinanza del Ministro della salute del 4 novembre 2020, ossia le regioni Calabria, Lombardia, Piemonte e Valle d'Aosta.	Art. 9-bis del Decreto Legge n. 137 del 2020 (convertito, con modificazioni dalla Legge 18 dicembre 2020, n. 176)	Soggetti possessori di immobili, ossia i proprietari ovvero i titolari di diritto reale che siano anche gestori delle attività ivi esercitate.	La disposizione agevolativa ha comportato per l'anno 2020 minori entrate pari a 38,7 milioni di euro di cui 31,4 milioni fanno riferimento alla quota a carico dei Comuni.
Anno 2021			
Esenzione della prima rata IMU per l'anno 2021 con riferimento agli immobili in ambito turistico-ricettivo, fieristico e dell'intrattenimento (es. discoteche) di cui all'art. 177 del D.L. n. 34 del 2020 e all'art. 78, comma 1, del D.L. n. 104 del 2020, escludendo gli immobili destinati a spettacoli cinematografici, teatri e sale per concerti poiché su di essi tale esenzione per l'anno 2021 era già prevista dall'art. 78, comma 3, del D.L. n. 104 del 2020. Nel caso degli immobili rientranti nella categoria catastale D/2 e pertinenze (alberghi, pensioni, agriturismi ecc.) e di quelli destinati a discoteche e simili, i beneficiari sono i proprietari che sono anche gestori delle attività economiche esercitate.	Art. 1, comma 599 della Legge n. 178 del 2020 (Legge di Bilancio 2021)	Soggetti proprietari di immobili e/o titolari di diritto reale. Nel caso degli immobili rientranti nella categoria catastale D/2 e pertinenze e di quelli destinati a discoteche e simili, i beneficiari sono i proprietari nonché gestori delle attività economiche esercitate.	La norma di esenzione ha generato minori entrate per l'anno 2021 pari a 214,35 milioni di euro di cui 79,1 milioni relativi alle minori entrate a titolo di IMU afferenti la quota comune.
Esenzione dalla prima rata dell'IMU relativa agli immobili posseduti dai soggetti passivi per i quali ricorrono le condizioni di cui all'art. 1 dello stesso D.L. n. 41 del 2021, ovvero i soggetti titolari di partita IVA, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, che svolgono attività d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario con un decremento pari almeno al 30% del fatturato e dei corrispettivi dell'anno 2020 rispetto all'anno 2019 per fruire del contributo a fondo perduto.	Art. 6-sexies del Decreto Legge n. 41 del 2021	Soggetti proprietari di immobili titolari di partita IVA, residenti o stabiliti nel territorio dello Stato, che svolgono attività d'impresa, arte o professione o producono reddito agrario che rispettino le condizioni previste dal Decreto stesso.	La norma di esenzione ha determinato oneri per l'anno 2021 pari a 216 milioni di euro di cui 142,5 milioni di euro si riferiscono all'IMU quota comune.

Note al capitolo 4

- ¹ *“...aumentare le tasse sul lavoro e sui consumi, come è stato fatto sulla scia della crisi finanziaria mondiale del 2008, potrebbe essere meno auspicabile dal punto di vista dell'equità e della crescita e molto difficile dal punto di vista politico. Pertanto, l'attuale crisi induce a riflettere sulla necessità di ricorrere a fonti di reddito nuove o sottoutilizzate. Le tasse sul reddito personale e sulla proprietà sono tra le tasse che i governi stanno riconsiderando (OCSE 2021[32]) dato il loro ruolo potenzialmente significativo nella riduzione delle disuguaglianze e il loro ruolo attualmente limitato nei mix fiscali della maggior parte dei paesi”.*
- ² La Legge di Bilancio 2020 ha previsto la stabilizzazione a regime dell'aliquota agevolata del 10% (invece del 15%) per la cedolare secca sulle locazioni a canone concordato di immobili a uso abitativo nei Comuni ad alta tensione abitativa. Per tali Comuni è prevista un'aliquota ridotta al 10% per i contratti di locazione a canone concordato relativi ad abitazioni ubicate:
- nei Comuni con carenze di disponibilità abitative (articolo 1, comma 1, lettere a) e b) del Decreto Legge 551/1988). Si tratta, in pratica, dei Comuni di Bari, Bologna, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Roma, Torino e Venezia e dei Comuni confinanti con gli stessi nonché degli altri Comuni capoluogo di Provincia;
 - nei Comuni ad alta tensione abitativa individuati dal Cipe.



Riferimenti Bibliografici

Bartolini, D., Stossberg, S., and Blöchliger, H. (2016), “Fiscal decentralisation and regional disparities”, OECD Economics Department Working Papers, No. 1330, OECD Publishing, Paris, <http://dx.doi.org/10.1787/5jlpq7v3j237-en>.

De Biase, P., S. Dougherty and L. Lorenzoni (forthcoming), “Ageing and the long-run fiscal sustainability of health care across levels of government”, OECD Working Papers on Fiscal Federalism, No. 37, OECD, Paris.

Dougherty, S. and L. Phillips (2022), “Spending Autonomy and Public Sector Performance across Levels of Government”, in OECD, Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD, Paris, Chapter 4.

Italian G20 Presidency (2021), Communiqué of the Second G20 Finance Ministers and Central Bank Governors meeting, <https://www.bancaditalia.it/media/notizie/2021/seconda-riunione-g20/communique.pdf>

OECD (2022), Luiz de Mello e Teresa Ter-Minassian, Improving subnational governments’ resilience in the wake of the COVID-19 pandemic, OECD Publishing, Paris.

OECD (2022), Fiscal Federalism 2022: Making Decentralisation Work, OECD, Paris.

OECD (2022), Revenue Statistics 2022: The Impact of COVID-19 on OECD Tax Revenues, OECD Publishing, Paris, <https://www.oecd-ilibrary.org/sites/8a691b03-en/index.html?itemId=/content/publication/8a691b03-en>.

OECD (2021), Economic Policy Reforms 2021: Going for Growth: Shaping a Vibrant Recovery, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/3c796721-en>.

OECD (2021), Making Property Tax Reform Happen in China: A Review on Best Practices in Property Tax Design and Reforms in OECD Countries, OECD, Paris.

OECD (2021), Tax Policy Reforms 2021: Special Edition on Tax Policy during the COVID-19 Pandemic, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/427d2616-en>.

OECD (2021) Report for the G20 Finance Ministers and Central Bank Governors: Tax and Fiscal Policies after the COVID-19 Crisis, Italy, https://read.oecd-ilibrary.org/view/?ref=1112_1112899-o25re5oxnb&title=Tax-and-fiscal-policies-after-the-COVID-19-crisis.

OECD (2020), COVID-19: Protecting people and societies, <https://doi.org/10.1787/e5c9de1aen>.

OECD (2020), OECD Best Practices for Managing Fiscal Risks: Lessons from case studies of selected OECD countries and next steps post COVID-19, OECD.

OECD (2020), Revenue Statistics 2020, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/8625f8e5-en>.

IMF (2021), Fiscal Monitor, October, 2021, International Monetary Fund, Washington, D.C.

Ter-Minassian, T. (2015), "Promoting responsible and sustainable fiscal decentralization", in E. Ahmad and G. Brosio (Eds.), *Handbook of Multilevel Finance*, E. Elgar, London.

