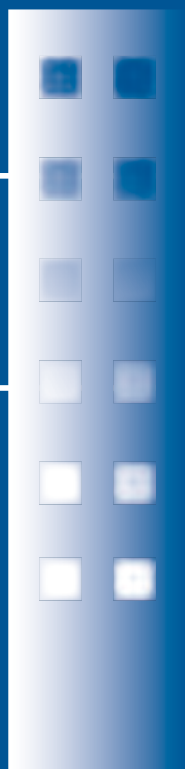


4.

LA FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA: RECENTI EVOLUZIONI



4

LA FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA: RECENTI EVOLUZIONI

Dopo una crisi lunga e profonda, i vincoli dettati dalle priorità del consolidamento fiscale e l'esigenza di sostenere la crescita e la competitività hanno orientato i Paesi europei ad adottare misure che spostassero gradualmente il prelievo dai fattori produttivi a quello sui consumi o sugli immobili.

Pur avviandosi lungo un sentiero di graduale ripresa, molti paesi avanzati continuano a manifestare difficoltà di recupero di capacità competitiva e di crescita economica. Il rafforzamento della crescita ha beneficiato in alcuni Paesi, tra cui, l'Italia, di un orientamento più espansivo della politica di bilancio, attento a evitare effetti avversi sulla domanda aggregata e ad assicurare un maggiore sostegno a consumi e investimenti.

Di recente, anche il FMI (2015)¹, in risposta ad una serie di fattori intervenuti a livello mondiale (la trasformazione economica della Cina, il crollo del prezzo delle materie prime e la politica monetaria negli USA), suggerisce alle economie avanzate che registrano tassi di crescita stabilmente bassi o negativi l'adozione di politiche economiche moderatamente espansive. Sebbene non sia possibile individuare un mix di *policies* ottimale, valido per tutti i Paesi e che tenga conto delle significative differenze nei contesti istituzionali, in presenza di *output gap* negativi, politiche monetarie e fiscali di carattere espansivo che prevedano investimenti pubblici in infrastrutture e che stimolino gli investimenti privati possono avere un impatto favorevole nel consolidare il percorso di crescita economica.

Recentemente l'attenzione degli economisti e delle organizzazioni internazionali si è inoltre concentrata sulle crescenti disuguaglianze economiche e sociali, evidenziando l'importanza di politiche economiche inclusive e sostenibili che beneficino tutte le classi sociali, in particolar modo quelle più disagiate (OCSE, 2017)².

I recenti sviluppi del dibattito economico hanno stimolato la riflessione sugli obiettivi della politica economica anche in relazione al comparto immobiliare. È rilevante in questo ambito sia il ruolo dei prezzi delle abitazioni per la misurazione dell'inflazione e come indicatore di squilibri reali e finanziari, sia l'incidenza del prelievo in una fase di ripresa ancora incerta. Insieme al rilancio degli investimenti, la riduzione della tassazione immobiliare è un elemento significativo della strategia di sostegno alla domanda delineata dal Governo italiano, negli ultimi due anni.

Il presente capitolo valuta le tendenze recenti della fiscalità immobiliare italiana nel confronto europeo e analizza l'evoluzione normativa negli ultimi anni e l'impatto, in termini distributivi e di gettito, di alcune importanti misure.

In particolare, il paragrafo 4.1 esamina gli impatti sul ciclo economico del mercato immobiliare. Il paragrafo 4.2 discute il ruolo delle imposte immobiliari nel dibattito economico e l'evoluzione e incidenza del prelievo nel confronto internazionale e in Italia. La dinamica del prelievo immobiliare è descritta nel paragrafo 4.3, sia sotto il profilo normativo sia sotto quello degli impatti sul gettito. Il paragrafo 4.4 approfondisce gli impatti distributivi delle recenti misure riguardanti la *property tax* (paragrafo 4.4.1) e la «cedolare secca» (paragrafo 4.4.2); una riflessione più generale sulle politiche abitative è argomento del paragrafo 4.5 che illustra le misure recenti di politica fiscale immobiliare, inserendole nel quadro complessivo degli obiettivi che si è posto il *policy maker* italiano.

4.1 IL RUOLO DEL SETTORE IMMOBILIARE NEL CONTESTO MACROECONOMICO

Il settore immobiliare riveste un ruolo rilevante nell'economia italiana; complessivamente la filiera immobiliare contribuisce per un quinto al prodotto interno lordo e ha importanti interazioni con gli altri settori dell'economia. Dal 2006, in Italia il settore immobiliare ha evidenziato i primi segnali di flessione sia in termini di compravendite sia in termini di investimenti (Fabrizi *et. al.*, 2015). In considerazione delle interazioni tra settore immobiliare e settore finanziario, gli effetti di questa flessione sull'economia nel suo complesso sono stati significativi. Il Box 4.1 illustra i principali canali, individuati negli studi economici, attraverso cui il mercato immobiliare influenza la dinamica dei consumi e la crescita economica.

BOX 4.1 – IL MERCATO IMMOBILIARE NEL QUADRO MACROECONOMICO

Fluttuazioni della ricchezza finanziaria e reale delle famiglie esercitano un effetto rilevante sulle scelte di consumo, come indicato dalle teorie del reddito permanente (Friedman, 1957) e del ciclo vitale (Modigliani e Brumberg, 1954) che hanno analizzato il rapporto tra le variazioni permanenti della ricchezza delle famiglie e le loro scelte di consumo.

L'analisi degli effetti della dinamica del mercato immobiliare sulla crescita e sulla stabilità economica è stata oggetto di un crescente interesse negli ultimi anni, alla luce del significativo aumento dei prezzi delle abitazioni (circa il 30% in più nei Paesi OCSE tra il 1980 e metà degli anni 2000³) rispetto al periodo precedente, della crisi finanziaria ed economica del 2007 e delle importanti interazioni tra mercato immobiliare e settore finanziario.

Sono stati in particolare valutati sia i fattori che hanno determinato il notevole aumento dei prezzi immobiliari e della loro volatilità, dalla metà degli anni '80 fino alla crisi finanziaria del 2007; sia il legame tra la dinamica dei prezzi immobiliari e i consumi delle famiglie.

Riguardo al primo aspetto, il forte incremento dei prezzi delle abitazioni non sembra correlato esclusivamente a fattori macroeconomici, quali reddito e tassi di interesse, ma anche e soprattutto ad alcune politiche finanziarie e abitative. Pur manifestatasi con intensità diverse nei paesi OCSE, la liberalizzazione del settore finanziario ha generalmente ampliato l'offerta di prestiti rendendo più agevole l'accesso ai mutui ipotecari; la maggiore domanda che ne è derivata si è tradotta in un aumento dei prezzi e in una loro maggiore volatilità piuttosto che in maggiori investimenti immobiliari per ampliare l'offerta (OCSE, 2011).

Con riferimento al secondo aspetto, gli effetti delle fluttuazioni dei prezzi degli asset finanziari e reali sui consumi sono stati oggetto di numerosi studi empirici⁴. Vi sono diverse ragioni per ritenere che l'effetto ricchezza dovuto a variazioni di prezzo degli immobili sia complessivamente più contenuto rispetto a quello dovuto alle fluttuazioni dei prezzi delle altre attività finanziarie: gli immobili, oltre ad essere un bene di investimento, sono anche un bene di consumo il cui aumento di valore, non rappresenta solo un guadagno in conto capitale per le famiglie proprietarie, ma anche un incremento del valore attuale del flusso di consumo futuro. Nondimeno, la ricchezza immobiliare è caratterizzata da maggiore illiquidità rispetto alla ricchezza finanziaria, con effetti sui consumi più ridotti (Cooper e Dynan, 2016).

L'evidenza empirica non appare conclusiva su questo tema. Mian e Sufi (2014), ad esempio, mostrano che negli Stati Uniti, tra il 2002 e il 2006, l'effetto dell'aumento dei prezzi immobiliari è stato particolarmente significativo per i proprietari a basso reddito (con una propensione marginale al consumo più elevata) che hanno incrementato sia la domanda di prestiti sia i consumi. Guiso *et al.* (2005) analizzano l'effetto ricchezza sui consumi, per l'Italia, nel periodo 1991-2002, trovando evidenza di effetti positivi delle variazioni dei prezzi degli immobili per i proprietari e di effetti negativi per le famiglie in affitto, indotte a ridurre i consumi e finanziare l'aumento del costo degli affitti con i maggiori risparmi. L'effetto aggregato sui consumi è stato comunque



positivo: a un aumento permanente dei prezzi degli immobili del 10 per cento è corrisposto un aumento dei consumi dell'1 per cento.

L'effetto di un aumento dei prezzi delle abitazioni dipende anche dalla possibilità per i proprietari di utilizzare gli immobili come garanzie reali per ottenere prestiti, e incrementare di conseguenza i consumi. Alcuni lavori analizzano il legame tra lo sviluppo e la liberalizzazione del mercato dei capitali e l'intensità del rapporto tra valori immobiliari e consumi. De Bonis e Silvestrini (2012) analizzano gli effetti ricchezza, distinguendo tra l'impatto di variazioni della ricchezza finanziaria e di quella reale sui consumi delle famiglie, per un panel di 11 Paesi OCSE, nel periodo 1997-2008. Dal lavoro emerge come l'effetto della variazione dei prezzi immobiliari sia maggiore in Paesi con mercati più sviluppati (Stati Uniti e Regno Unito), dove esistono strumenti finanziari che consentono alle famiglie di ottenere nuovo credito a fronte di un incremento del valore dell'immobile offerto in garanzia, rispetto ai Paesi dell'area dell'euro. A simili conclusioni giunge anche il lavoro di Duca *et al.* (2010).

Nell'analisi dei fattori che hanno generato la crisi finanziaria del 2007, il mercato immobiliare e la sua interazione con il settore bancario e finanziario riveste un ruolo rilevante. Lo scoppio della bolla immobiliare negli Stati Uniti e i conseguenziali effetti negativi sul settore finanziario hanno indotto i paesi dell'Unione europea a dotarsi di strumenti preventivi, prima che gli squilibri macroeconomici dispieghino effetti duraturi sul sistema economico. A tal fine è stata istituita una nuova procedura di sorveglianza e di esecuzione (*Macroeconomic Imbalance Procedure* – MIP) per monitorare gli shocks che possono propagarsi da uno agli altri Stati membri. Il sistema di misurazione (*Alert Mechanism Report* – AMR) è costituito da indicatori e soglie (*scoreboard*) utili a valutare il quadro macroeconomico degli Stati Membri⁵. Tra gli indicatori rivelatori degli squilibri interni, l'indice del prezzo delle abitazioni riveste un ruolo non trascurabile nelle fluttuazioni degli aggregati macroeconomici⁶. Nello stesso tempo, in considerazione dell'utilità di misurare correttamente i prezzi delle abitazioni, dal 2009, l'Eurostat, in collaborazione con l'I.L.O. (Organizzazione Internazionale del Lavoro), l'OCSE (Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico), L'UNECE (Commissione Economica delle Nazioni Unite per l'Europa) e la Banca mondiale, ha redatto un manuale sui metodi di calcolo degli indici dei prezzi delle abitazioni, al fine di renderli omogenei e consentire la comparabilità tra paesi, rendendo disponibili statistiche sulle variazioni del valore economico delle abitazioni e dei redditi da esse generati⁷.

4.1.1 PREZZI E VARIABILI MACROECONOMICHE PRIMA E DOPO LA CRISI: UN CONFRONTO TRA PAESI EUROPEI

L'evoluzione dei prezzi delle abitazioni, nel confronto internazionale, nel periodo precedente e successivo alla crisi finanziaria del 2008, evidenzia analogie e differenze tra i paesi europei. L'andamento dei prezzi risulta spesso correlato con quello di altri indicatori macroeconomici tra cui il PIL, i consumi, gli investimenti e le esportazioni.

Nel periodo precedente e successivo alla crisi finanziaria ed economica, l'andamento dell'indice dei prezzi delle abitazioni (HPI) deflazionato, nell'area euro, mostra differenze significative tra gli Stati Membri (Tabella 4.1).

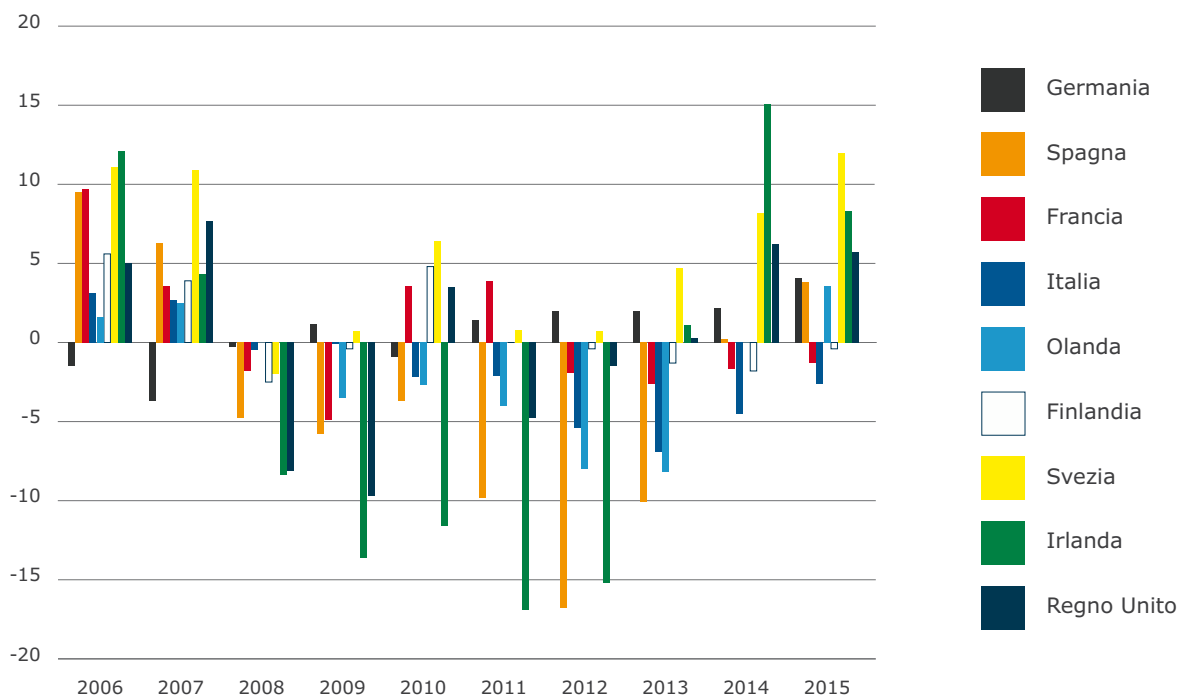
Tabella 4.1 – Indice dei prezzi delle case deflazionato (Deflatore spesa per consumi finali) – Tasso medio di variazione annuale (2006 - 2015)

Paesi	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Belgio	6,4	4,8	1,2	-0,1	1,4	1	0,2	0,3	-1,3	1,3
Bulgaria	12,3	18,4	17,6	-21	-12,3	-8,7	-5,3	0,4	1,5	1,6
Repubblica Ceca	5,7	15,9	7,8	-4,7	-2,3	-1,3	-3,5	-0,8	1,8	3,9
Danimarca	21,4	0,9	-7,9	-13,1	0,3	-4	-5	3,1	3	6,3
Germania	-1,5	-3,7	-0,3	1,2	-0,9	1,4	2	2	2,2	4,1
Estonia	41	12,1	-16,5	-37,1	2,1	2,6	3,2	7,7	13,1	6,8
Irlanda	12,1	4,3	-8,4	-13,6	-11,6	-16,9	-15,2	1,1	15,1	8,3
Grecia	9,7	2,2	-2,5	-4,6	-8	-7,6	-12	-9,1	-5,1	-3,5
Spagna	9,5	6,3	-4,8	-5,8	-3,7	-9,8	-16,8	-10,1	0,2	3,8
Francia	9,7	3,6	-1,8	-4,9	3,6	3,9	-1,9	-2,6	-1,7	-1,3
Croazia	13,9	8,8	-2,5	-8	-7,8	-2,2	-4,6	-5,7	-1,1	-2,4
Italia	3,1	2,7	-0,5	-0,1	-2,2	-2,1	-5,4	-6,9	-4,5	-2,6
Lettonia	41	22	-10,8	-34,9	-8,7	4	-0,4	6,6	4,2	-2,7
Lituania	22,6	19,3	-1,7	-32,8	-8,6	2,4	-3,2	0,2	6,3	4,6
Lussemburgo	8,4	4,6	1,1	-1,8	4	0,7	2,2	3,4	4,1	6,1
Ungheria	:	:	-3,1	-9	-5,9	-6,9	-9,3	-4,3	3,2	11,6
Malta	17	19,5	7,2	-6,2	-1,1	-3,5	0,6	-1,5	2,4	2,8
Olanda	1,6	2,5	0	-3,5	-2,7	-4	-8	-8,2	0	3,6
Austria	2	2,1	-1,1	3,5	4,4	3	4,8	2,9	1,4	3,5
Polonia	:	:	:	-5,3	-6,1	-4,6	-6,6	-4,7	1,1	2,8
Portogallo	-1,4	-1,9	1	1	-1	-6,5	-8,7	-2,7	3,9	2,3
Romania	:	:	:	-27,1	-13,8	-15,8	-9,1	-2,8	-3,2	1,7
Slovenia	14,1	18,8	1,3	-10,3	-1,3	0,9	-8,2	-6	-6,6	1,5
Slovacchia	:	25,7	12,8	-12,8	-5	-5,2	-5,9	-0,4	1,5	5,5
Finlandia	5,6	3,9	-2,5	-0,4	4,8	0	-0,4	-1,3	-1,8	-0,4
Svezia	11,1	10,9	-2	0,7	6,4	0,8	0,7	4,7	8,2	12
Regno Unito	5	7,7	-8,1	-9,7	3,5	-4,8	-1,5	0,3	6,2	5,7

Fonte: Eurostat

Dopo la crisi, il crollo generalizzato dei prezzi espressi in termini reali, per quasi tutti i paesi, (in Italia soprattutto a partire dal 2010), sembra supportare la tesi del FMI (2013), secondo cui le fluttuazioni dei prezzi nel mercato delle abitazioni dei paesi avanzati sono sempre più sincrone, per effetto della globalizzazione⁸. L'entità della diminuzione, tuttavia, presenta una forte variabilità: è più marcata nei paesi dell'est e può dipendere da molteplici fattori, di natura sostanzialmente istituzionale⁹.

Figura 4.1 – Indice dei prezzi delle abitazioni deflazionato, nei maggiori paesi europei (tasso medio di variazione annuale), 2006-2015



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

Tra i maggiori paesi europei (Figura 4.1), si osserva che, nel periodo immediatamente successivo alla crisi (2009), solo la Germania e la Svezia mostrano un andamento dell'indice dei prezzi reali delle abitazioni lievemente positivo. Nel 2010, una ripresa, ancorché incerta, si registra in Francia, Finlandia, Svezia e Regno Unito. Nel periodo 2011-2013 solo Germania e Svezia non sono interessate da variazioni negative dell'indice dei prezzi, espresso in termini reali, delle abitazioni; a questi paesi si aggiungono l'Irlanda e il Regno Unito, dal 2013. Infine, nell'ultimo anno disponibile (2015), si osserva una sostanziale ripresa dei prezzi reali delle abitazioni nei paesi considerati, fatta eccezione per l'Italia, la Francia e la Finlandia.

La Tabella 4.2 riporta i valori della spesa per consumo finale, degli investimenti, delle esportazioni, del PIL e il tasso medio di variazione del prezzo delle abitazioni nel 2015, considerando come base l'anno 2010. In generale, tranne per la Francia, negli altri Paesi, a una dinamica dell'indice dei prezzi negativa o stazionaria si associa un analogo andamento delle principali variabili macroeconomiche. La Finlandia, l'Italia e la Spagna sono i Paesi che presentano valori del PIL e degli investimenti inferiori o uguali a quelli del 2010. La Finlandia e l'Italia hanno, nello stesso periodo, registrato valori del tasso di variazione dell'indice dei prezzi delle abitazioni negativi. Al contrario, nei Paesi in cui, nel 2015, i valori dei tassi di variazione dell'indice dei prezzi delle abitazioni erano relativamente più alti (Svezia, Irlanda e Regno Unito) si è registrata una variazione del PIL positiva. In particolare, tra il 2010 e il 2015, il PIL dell'Irlanda è cresciuto del 36%, mentre Svezia e Regno Unito mostrano un tasso di crescita pari al 10% circa. La Francia ha recuperato e superato i valori del PIL del 2010 (104,8), ma rimane al di sotto della media europea (105,4) e non migliora in termini di occupazione (tasso di disoccupazione in percentuale della popolazione totale pari al 6% circa nel 2014, 2015 e 2016, secondo i dati dell'Eurostat).

Tabella 4.2 – PIL, Spesa finale per consumo, Investimenti, Esportazioni, Tasso di variazione annuale dell'Indice dei prezzi delle abitazioni deflazionato, 2015 (Indice 2010=100)

Paesi	Spesa per consumo finale	Investimenti	Esportazioni beni/servizi	PIL	Tasso medio variazione prezzi delle abitazioni
Germania	106,7	104,1	124,1	108,2	4,1
Spagna	95,2	89,9	123,7	98,8	3,8
Francia	104,2	108,4	122,5	104,8	-1,3
Italia	95,4	81	116,2	96,8	-2,6
Olanda	99,6	102,2	121,3	103,8	3,6
Finlandia	103,8	99,6	102,5	99,8	-0,4
Svezia	108,9	119,1	118,2	110,7	12
Irlanda	102,9	179,5	167	136,9	8,3
Regno Unito	107,3	132,2	114,1	110,4	5,7

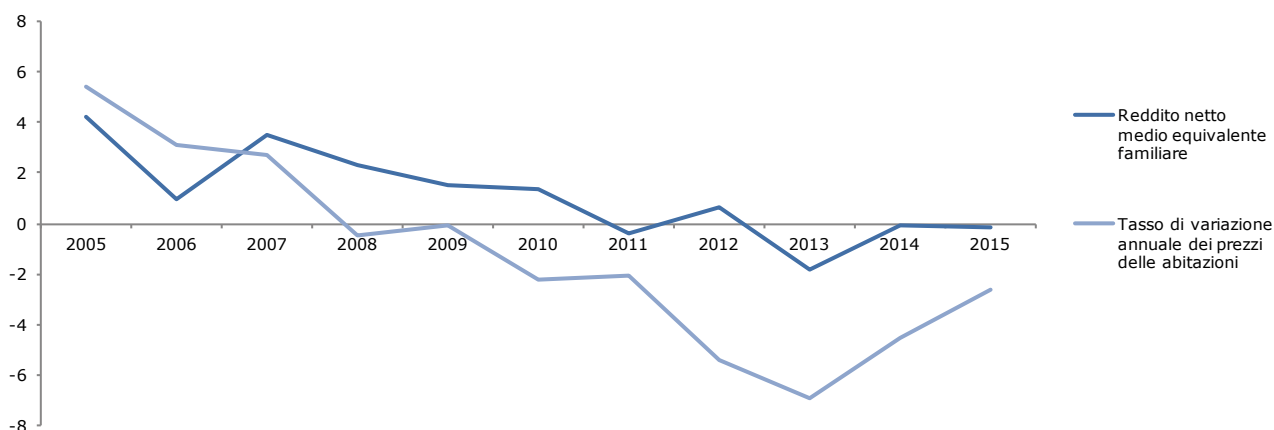
Fonte: Eurostat

Per ciò che concerne la relazione tra prezzi delle abitazioni e redditi familiari, la Figura 4.2 riporta la dinamica del tasso di variazione del prezzo delle abitazioni e del reddito netto medio equivalente familiare, in Italia, tra il 2005 e il 2015, le due variabili mostrano un andamento molto simile. Il rallentamento della crescita dei prezzi delle abitazioni reali è evidente dal 2006; tuttavia, il primo anno in cui si registra una variazione negativa dei prezzi è il 2008. Allo stesso tempo emerge che il tasso di variazione del reddito reale familiare si riduce costantemente dal 2007 al 2011, anno in cui la variazione è negativa. La distanza tra i due tassi di variazione aumenta progressivamente dal 2007 al 2013, raggiungendo un picco nel 2013. Dal 2013 in poi la distanza si riduce. Mentre il tasso di variazione dei redditi reali si stabilizza a zero nel 2014, la dinamica del tasso di variazione dei prezzi delle abitazioni continua a recuperare.

In sintesi, in Italia la correzione del corso dei prezzi correnti e reali delle abitazioni non interviene immediatamente nel 2008-2009, ma solo più tardi (2010). La crisi si manifesta, inizialmente, con un crollo delle compravendite e una relativa stabilità dei prezzi reali. Solo con la seconda recessione del 2012, l'aggiustamento dei prezzi si fa intenso in concomitanza di un ulteriore crollo del numero di transazioni. Negli anni più recenti a fronte di un'ulteriore flessione dei prezzi reali e nominali, via via meno accentuata, si assiste a una lieve ripresa degli scambi che diventa più significativa, e viene confermata dai dati del 2016.

Lo scenario descritto, relativo al periodo post-crisi, dipende dall'indebolimento della domanda, che risente della costante riduzione dei redditi, dell'incertezza sul futuro, delle difficoltà di accesso da parte delle famiglie al mercato del credito («*credit crunch*»), del calo nel numero di mutui concessi, della riduzione del rapporto tra valore dell'immobile e prestito bancario, della discrepanza tra ammontare del prestito richiesto e ottenuto e infine della riduzione strutturale del tasso di risparmio che ha eroso quelle dotazioni iniziali di capitale necessarie per l'acquisto di proprietà immobiliari. Politiche di sostegno ai redditi disponibili assumono dunque un ruolo centrale, in special modo in un contesto di maggiore stabilità della ripresa dei prezzi delle abitazioni.

Figura 4.2 – Tasso annuale di variazione del reddito familiare netto equivalente e del prezzo delle abitazioni



Fonte: Elaborazioni su dati Eurostat

4.2 - IL RUOLO DELLE IMPOSTE IMMOBILIARI NEL DIBATTITO MACROECONOMICO

Negli ultimi anni, la relazione tra politica fiscale e crescita economica è stata oggetto di un ampio dibattito, a livello internazionale. In conseguenza della crisi e della successiva e persistente stagnazione economica, diversi Paesi hanno adottato politiche economiche finalizzate a conciliare l'obiettivo di consolidamento delle finanze pubbliche con quello di stimolo alla crescita economica.

In questo contesto, le principali organizzazioni internazionali (OCSE, Commissione Europea e Fondo Monetario Internazionale) hanno elaborato una serie di raccomandazioni di politica fiscale basate su un ridisegno della composizione del prelievo, a invarianza di gettito complessivo, in modo da salvaguardare gli equilibri di bilancio. Il *tax shift* più favorevole alla crescita si sostanzierebbe nella sostituzione graduale delle imposte sul capitale e sul lavoro con imposte indirette sui consumi e sul patrimonio. Tali raccomandazioni sono state profondamente influenzate da alcuni lavori dell'OCSE (si veda ad esempio Arnold *et al.*, 2011) che hanno classificato le imposte in base al maggiore o minore effetto distorsivo sulla crescita. Le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare, in particolare, sono quelle meno distorsive e meno recessive, seguite dalle imposte sul consumo. Le imposte con effetto più distorsivo sull'allocazione delle risorse sono invece quelle sul reddito delle imprese e delle persone fisiche (si veda il Box 4.2 per maggiori dettagli).

BOX 4.2 – LE IMPOSTE IMMOBILIARI E LA CRESCITA ECONOMICA

Il legame tra le imposte immobiliari e la crescita economica è stato ampiamente investigato negli ultimi anni, in particolare a seguito di una serie di studi pubblicati nell'ambito del progetto OCSE «*Tax and Economic Growth*» (Johansson *et al.*, 2008).

In particolare, Arnold *et al.* (2011) fornisce evidenza sull'efficacia di politiche volte a spostare gradualmente il prelievo fiscale dal capitale e dal lavoro ai consumi e agli immobili, ai fini della crescita economica. Il lavoro si basa su tre strategie empiriche di stima:

- un'analisi basata su dati aggregati di 21 Paesi OCSE, nel periodo 1971-2004;
- un'analisi basata su dati disaggregati a livello settoriale (21 settori per 13 Paesi OCSE), nel periodo 1981-2001;
- un'analisi di tipo microeconomico basata su un *dataset* che include informazioni disaggregate per 287mila imprese di 12 Paesi europei, per il periodo 1996-2004.

Il rapporto esistente tra imposte sulle imprese, produttività e investimenti è analizzato mediante sia analisi settoriali, sia disaggregate a livello di singola impresa. Utilizzando un approccio metodologico consolidato nella letteratura economica, emerge che le imposte sul reddito di impresa esercitano un effetto negativo su produttività e investimenti.

Il risultato più innovativo deriva però dall'analisi basata sui dati aggregati. Mediante un modello panel «a correzione dell'errore», gli autori stimano gli effetti del *tax mix* sul PIL pro capite nel lungo periodo, classificando le imposte in termini di minore effetto distorsivo sulla crescita. Dai risultati emerge che l'imposta sul reddito delle imprese esercita l'effetto più distorsivo sulla crescita, seguita dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, dalle imposte sui consumi e dalle imposte sulla proprietà immobiliare che presentano, invece, una maggiore neutralità rispetto alla crescita economica. In particolare, un aumento del prelievo sulla proprietà immobiliare potrebbe incentivare altre forme di investimento che presentano tassi di rendimento più elevati, con effetti positivi sulla crescita complessiva.

Questi risultati, condivisi dalla maggioranza degli economisti e coerenti con la teoria economica, sono stati oggetto di ulteriori approfondimenti critici. Bernardi (2013) argomenta che l'effetto positivo del *tax shift* sulla crescita economica non è prevedibile, in particolare nel breve periodo.

Il passaggio dalle imposte dirette a quelle indirette potrebbe esercitare effetti negativi sulla domanda e di conseguenza sulla crescita economica, anche considerando che i moltiplicatori fiscali potrebbero essere

maggiori per le imposte indirette che per le imposte dirette (ECB, 2004).

Recentemente il lavoro di Baiardi *et al* (2017), utilizzando la stessa tecnica econometrica, replica l'analisi originaria, evidenziando che nel lungo periodo l'unica relazione robusta è l'effetto negativo della pressione fiscale sulla crescita economica. Considerando altre metodologie (diversa modalità di stima degli *standard error*) o modificando leggermente il campione analizzato (estendendo il periodo o i Paesi considerati), l'effetto della struttura del prelievo sulla crescita economica non risulta significativo.

Oltre a considerazioni di natura macroeconomica, esistono altri argomenti tradizionalmente a sostegno dell'introduzione/aumento delle imposte immobiliari, basati sui concetti di efficienza e di equità del prelievo (Norregaard, 2013). In base al criterio di efficienza, imposte applicate a basi imponibili rigide, come quelle immobiliari, sono meno distorsive sull'allocazione delle risorse e, di conseguenza, maggiormente neutrali rispetto alle scelte d'investimento. Le imposte immobiliari sono, inoltre, ritenute le fonti più adatte al finanziamento degli enti locali, in base al principio del beneficio (chi paga l'imposta può mettere in relazione l'entità del prelievo con i servizi forniti dal governo locale); infine, presentano rischi relativamente modesti di concorrenza fiscale e forniscono un gettito relativamente poco volatile rispetto al ciclo economico.

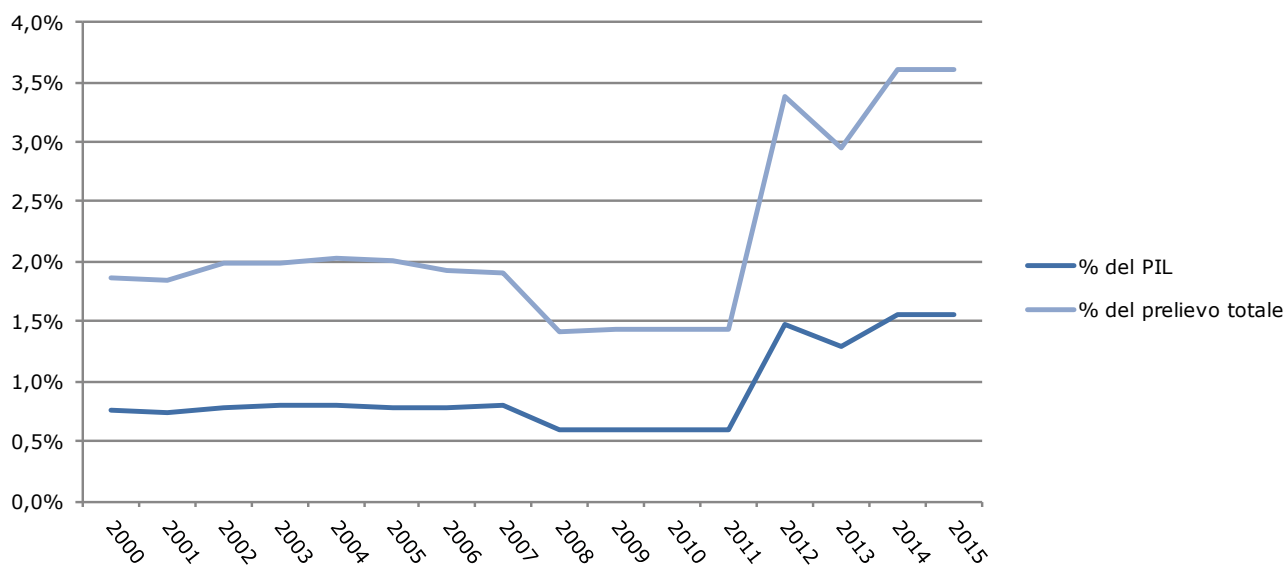
In base a considerazioni di equità, il prelievo immobiliare incide maggiormente sui decili più ricchi della popolazione che detengono la maggior quota di ricchezza immobiliare. Vi è tuttavia un ampio dibattito su questo tema, soprattutto in considerazione della circostanza che le imposte sull'abitazione principale in alcuni paesi, tra cui l'Italia, incidono invece maggiormente sulle classi di reddito medio-basse.

Alcuni studi mostrano infine come il prelievo sulla proprietà immobiliare possa limitare le speculazioni e quindi la volatilità dei prezzi degli immobili e conseguentemente favorire la stabilità economica (Blöchliger *et al*, 2015). La questione è tuttavia controversa in letteratura e non mancano studi che sostengono l'inefficacia delle imposte sulla proprietà nel prevenire variazioni dei prezzi immobiliari.

4.2.1 LE IMPOSTE IMMOBILIARI IN ITALIA E NEL CONFRONTO INTERNAZIONALE

La dinamica del prelievo immobiliare, in percentuale del prodotto interno lordo e del prelievo totale, tra il 2000 e il 2015, è rappresentata nella Figura 4.3. L'andamento è stato influenzato dalle manovre di consolidamento dei conti pubblici che hanno incrementato il prelievo immobiliare in misura significativa.

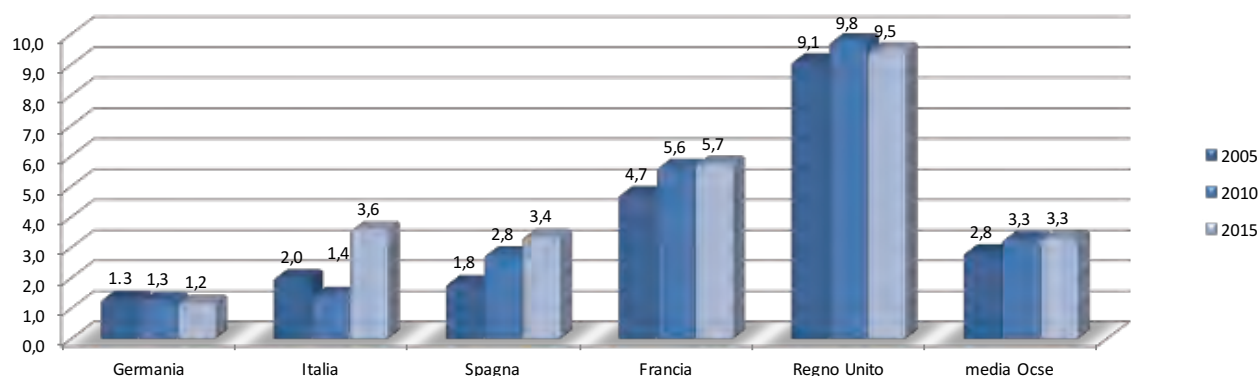
Figura 4.3 – Imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare in Italia, 2000-2015



Fonte: Elaborazioni su dati OCSE

Il prelievo sulla proprietà immobiliare, in percentuale del PIL e delle entrate totali, è stato sostanzialmente stabile in Italia prima del 2007. Successivamente, a seguito di due importanti interventi normativi riguardanti l'imposta immobiliare gravante sulle abitazioni principali, nel 2007 e nel 2008 (il primo aumentava la detrazione e il secondo esentava l'abitazione principale dal pagamento dell'ICI), il prelievo è sceso a un valore inferiore all'1,5% del prelievo totale. Nel 2012, con le modifiche introdotte dal D. L. n. 201/2011, la quota del prelievo immobiliare sul gettito totale è più che raddoppiata, passando dall'1,4% del 2011 al 3,4% del 2012, riportando il prelievo in Italia in linea con la media OCSE. In particolare, dalla Figura 4.4 emerge che, nel 2015, la quota di gettito da imposte immobiliari sulle entrate totali è pari, in Italia, al 3,6%, inferiore al Regno Unito (9,5%) e alla Francia (5,7%) ma, superiore alla Germania (1,2%) e sostanzialmente in linea con la Spagna (3,4%) e con la media dei paesi OCSE (3,3%).

Figura 4.4 – Il prelievo sul patrimonio immobiliare in percentuale del prelievo totale - Principali paesi europei – Anni 2005, 2010 e 2015



Fonte: Elaborazioni su dati OCSE

Tra il 2010 e il 2015, la quota del prelievo immobiliare è sostanzialmente stabile in Germania e in Francia; aumenta leggermente in Spagna (+0,6 punti percentuali) e diminuisce lievemente nel Regno Unito che, tuttavia, partiva da livelli di tassazione immobiliare relativamente più elevati rispetto ai maggiori Paesi europei (9,8% del prelievo totale nel 2010).

Il legislatore italiano, dunque, ha dato piena attuazione alle raccomandazioni – in materia fiscale - delle organizzazioni internazionali, operando una modifica della composizione del prelievo nella direzione di un aumento della tassazione immobiliare. L'evoluzione normativa è stata complessa e non sempre lineare, come si evince dalla descrizione più dettagliata riportata nel paragrafo 4.3.

4.3 L'EVOLUZIONE DEL PRELIEVO SUGLI IMMOBILI IN ITALIA

Il prelievo sugli immobili, in Italia, presenta una componente di imposizione diretta, che incide sul reddito effettivo e figurativo e sul valore patrimoniale derivato dalle rendite catastali, e una componente di imposizione indiretta che ha come presupposto una transazione economica, intesa sia come trasferimento dei diritti reali a titolo oneroso o gratuito, sia come registrazione di un contratto di locazione.

Il livello di imposizione è diversificato sia in funzione della natura degli immobili (terreni, fabbricati a uso abitativo, industriale o commerciale) sia dei soggetti passivi (da un lato, imprese e professionisti; dall'altro, soggetti che non esercitano attività di impresa e di lavoro autonomo).

Nel sistema tributario italiano esiste, inoltre, un'importante distinzione tra l'abitazione principale, destinata a soddisfare l'esigenza abitativa e le altre unità immobiliari possedute a scopo produttivo, d'investimento o tenute a disposizione. L'abitazione principale non concorre alla formazione del reddito ai fini IRPEF e gode di importanti agevolazioni fiscali, tra le quali la detraibilità degli interessi passivi sui mutui ipotecari contratti per l'acquisto, la costruzione o la ristrutturazione dell'immobile.

Il trattamento fiscale dell'abitazione principale è stato oggetto di numerosi interventi normativi, negli ultimi anni.

I passaggi rilevanti sono stati:

- I. l'esenzione delle abitazioni principali dall'Imposta Comunale sugli Immobili (ICI), nel 2008;
- II. l'introduzione, nel 2012, dell'IMU anche sull'abitazione principale, in sostituzione sia dell'IRPEF e delle relative addizionali applicate ai redditi fondiari degli immobili non locati sia dell'ICI;
- III. l'esenzione parziale dall'IMU, nel 2013, per alcune tipologie di immobili, tra cui l'abitazione principale;
- IV. l'esenzione dall'IMU, dal 2014, per le abitazioni principali, ad eccezione delle cosiddette abitazioni di lusso, vale a dire le unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9;
- V. l'introduzione del tributo per i servizi indivisibili (TASI) sull'abitazione principale, sia per il proprietario o titolare di altro diritto reale sia per il detentore, dal 2014;
- VI. l'eliminazione della TASI, a decorrere dal 2016, prevista per le unità immobiliari destinate ad abitazione principale da parte del possessore o del detentore, per effetto della Legge n. 208 del 2015 (Legge di Stabilità 2016), ad eccezione delle abitazioni di lusso. Tale misura ha completato, di fatto, il processo di riduzione della pressione fiscale sull'abitazione principale iniziato con l'esenzione dal pagamento dell'imposta sul reddito delle persone fisiche (IRPEF) e dell'imposta municipale propria (IMU)¹.

Il trattamento fiscale degli immobili non adibiti ad abitazione principale prevede al contrario l'assoggettamento all'IMU e, qualora locati, l'imponibilità ai fini IRPEF o, in alternativa, al regime opzionale della «cedolare secca». Nel complesso, la tassazione degli immobili in Italia si articola nei seguenti principali tributi:

- I. le imposte di natura reddituale, l'IRPEF e l'IRES, con le relative addizionali. Tali imposte sono dovute da chi possiede fabbricati a titolo di proprietà, o altro diritto reale. L'IRPEF dal 2012 non è dovuta sui fabbricati non locati, poiché assoggettati a IMU, ma dal 2014 è applicabile, nella misura del 50%, 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). In alternativa alla tassazione del reddito da immobili, è prevista, limitatamente alle abitazioni, l'opzione di un'imposta sostitutiva sul reddito la «cedolare secca», introdotta dal D.Lgs. n. 23/2011 in luogo dell'IRPEF. 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 poi ridotta al 15% e infine al 10% per il periodo 2014-2017). I contribuenti che non optano per questo regime devono versare, oltre all'IRPEF e alle relative addizionali, anche le imposte di registro (e di bollo) sui contratti di affitto, che variano dallo 0,5% al

- 2% del canone annuo, per ciascuna annualità prevista nel contratto e incidono ovviamente sul reddito da locazione.
- II. Un'imposta di natura patrimoniale: l'IMU, introdotta dagli artt. 8 e 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011 e la cui applicazione è stata successivamente anticipata a decorrere dal 2012 dall'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011 («Decreto Salva-Italia»). La disciplina dell'IMU prevede l'incremento della base imponibile realizzato applicando alle rendite catastali coefficienti moltiplicativi più elevati rispetto a quelli dell'ICI. In origine, l'applicazione dell'IMU, per l'anno 2012, è stata caratterizzata anche dall'attribuzione di una quota del gettito allo Stato, pari alla metà dell'importo calcolato applicando l'aliquota standard dello 0,76% alla base imponibile di tutti gli immobili, ad eccezione, in particolare, dell'abitazione principale e delle relative pertinenze, nonché dei fabbricati rurali a uso strumentale. Dal 2013 è stata soppressa la quota di imposta riservata allo Stato ed è stato attribuito all'erario il gettito dell'IMU, derivante dagli immobili a uso produttivo classificati nel gruppo catastale D, calcolato ad aliquota standard dello 0,76%. In relazione a questi fabbricati, i Comuni conservano solo la potestà di aumentare sino a 0,3 punti percentuali l'aliquota standard dello 0,76% e di disporre del gettito addizionale. Dal 2014, non sono più assoggettate all'IMU le abitazioni principali, ad eccezione di quelle di lusso.
 - III. Un tributo sui servizi indivisibili: la TASI, introdotta dall'art. 1, commi 639 e seguenti, della legge n. 147 del 2013, avendo la stessa base imponibile dell'IMU presenta una forte affinità con questa imposta sebbene, al contempo, se ne diversifichi. Nel presupposto impositivo della TASI rientra, infatti, non solo il possesso, ma anche la detenzione di immobili e sono, al contrario, esclusi i terreni agricoli. La legge di stabilità 2016 ha eliminato l'imposizione TASI sulle abitazioni principali sia del possessore sia del detentore, escluse quelle di lusso.
 - IV. Le imposte sul trasferimento degli immobili a titolo oneroso: l'IVA, le imposte di registro e bollo, e le imposte ipotecaria e catastale. 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 non 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%).
 - V. Le imposte sul trasferimento degli immobili a titolo gratuito, ovvero su successioni e donazioni. In questo caso 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 ipotecaria e catastale rispettivamente fissate al 2% e all'1%. E' inoltre prevista una franchigia di un milione di euro per i parenti in linea retta e di 100mila euro per fratelli e sorelle.

Nella Tabella 4.3 si osserva come la composizione e le variazioni del prelievo immobiliare in Italia, dal 2012 al 2016, riflettono le numerose modifiche legislative intervenute in questo ambito, negli ultimi anni, e descritte in precedenza. La più rilevante, in termini di impatto sul gettito, è l'esenzione per le abitazioni principali dal pagamento della TASI, dal 2016. Per questo motivo, il totale delle imposte gravanti a vario titolo sugli immobili (a carico sia dei soggetti privati sia di professionisti e imprese), nel 2016, è nuovamente inferiore a 40 miliardi di euro, contrariamente a quanto registrato nel 2014 e 2015, anni in cui si sono osservati valori superiori ai 42 miliardi di euro (Tabella 4.3). La flessione di circa 3,8 miliardi di euro è quasi interamente dipendente dall'abolizione della TASI per l'abitazione principale.

In sostanza, le imposte di natura «reddituale» aumentano di 0,95 miliardi tra il 2012 e il 2013, ma non subiscono variazioni di rilievo tra il 2013 e il 2016 (passando da 8,74 a 8,21 miliardi), con una ricomposizione interna per effetto dell'introduzione della «cedolare secca» e dell'esenzione per i redditi figurativi degli immobili assoggettati a IMU. In particolare, l'IRPEF è diminuita, nel periodo considerato, di circa 0,36 miliardi di euro; per contro l'imposta sostitutiva (c.d. cedolare secca) è aumentata di 0,84 miliardi, evidenziando una dinamica delle adesioni al regime opzionale complessivamente più favorevole. Tra le imposte patrimoniali, l'IMU, di natura

ricorrente, è pari nel 2016, a 18,8 miliardi; e la TASI sui servizi indivisibili a 1,1 miliardi. Si osserva, pertanto, che il gettito complessivo IMU-TASI del 2016 (19,9 miliardi di euro) è diminuito in misura significativa rispetto al 2012 (24,4 miliardi di euro). Nella Tabella 4.3 si evidenzia che gran parte del gettito IMU deriva dai fabbricati non adibiti ad abitazione principale: 18,7 miliardi di euro, nel 2016. A differenza dell'IMU, il gettito derivante dalla TASI è generato per la maggior parte dal trattamento fiscale dell'abitazione principale, negli anni 2014 e 2015 (3,5 e 3,6 miliardi di euro, rispettivamente), e si è annullato, dal 2016, per effetto dell'esenzione.

Le imposte indirette sui trasferimenti e sulle locazioni diminuiscono nel 2013 e 2014, rispetto al 2012, ma poi crescono gradualmente nel periodo successivo (nel 2016 sono pari a circa 10,7 miliardi di euro), per effetto dell'andamento del mercato residenziale che nel 2016 ha registrato un incremento, rispetto all'anno precedente, pari al 18,9% di unità abitative comprate e vendute¹⁰; complessivamente, il volume di compravendite è risultato il più alto dal 2012.

Rispetto alla precedente edizione di «Immobili in Italia» (pubblicata nel gennaio 2015), la serie storica del gettito immobiliare è stata aggiornata. Per questo motivo, i dati relativi al 2014, anno preso in esame in entrambi i volumi, possono lievemente differire.

Tabella 4.3 – Il prelievo sugli immobili 2012-2016 (miliardi di euro)¹¹

Tipo	2012	2013	2014	2015	2016
Imposte di natura "reddituale" (1)	7,79	8,74	8,19	8,17	8,21
<i>IRPEF*</i>	5,92	6,55	5,78	5,5	5,56
<i>IRES</i>	0,64	0,69	0,65	0,6	0,58
<i>Cedolare secca sulle locazioni di abitazioni</i>	1,23	1,5	1,76	2,07	2,07
Imposte di natura "patrimoniale" (2)	24,4	20,2	24,8	24,9	19,9
IMU di cui	24,4	20,2	20,1	20,1	18,8
<i>Abitazione principale</i>	4,1	0,46	0,1	0,1	0,1
<i>Altri fabbricati</i>	20,3	19,77	20,0	20,0	18,7
TASI di cui	-	-	4,7	4,8	1,1
<i>Abitazione principale</i>			3,5	3,6	0,0
<i>Altri fabbricati</i>			1,2	1,2	1,1
Imposte indirette su trasferimenti e locazioni (3)	10,84	9,65	9,60	10,15	10,70
<i>IVA</i>	4,95	4,12	4,43	4,79	4,89
<i>Registro e bollo</i>	2,21	2	2,24	2,35	2,72
<i>Ipotecaria e catastale</i>	2,07	1,94	1,47	1,5	1,53
<i>Successioni e donazioni</i>	0,58	0,62	0,58	0,67	0,72
<i>Registro e bollo su locazioni</i>	1,03	0,97	0,88	0,84	0,84
Totale (1)+(2)+(3)	43,02	38,59	42,59	43,22	38,81

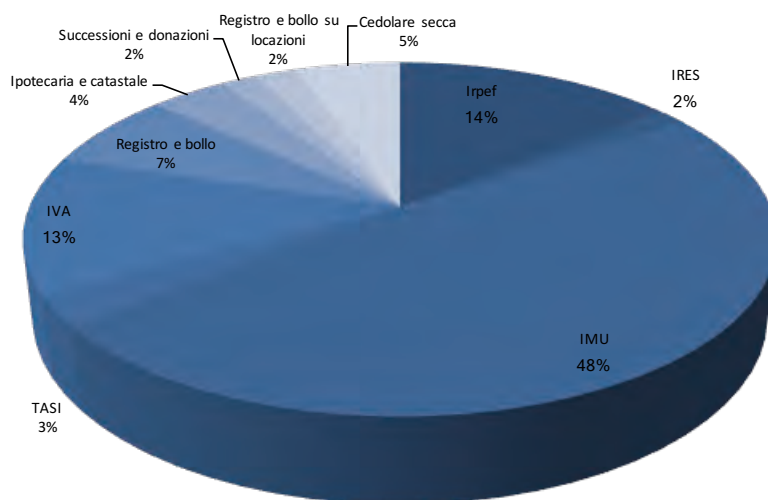
*Il dato relativo all'IRPEF degli anni 2012, 2013, 2014 e 2015 è stato stimato mediante il modello di microsimulazione IRPEF, applicato ai dati dichiarativi di ciascun anno d'imposta e utilizzando l'aliquota marginale. Il dato reddituale del 2015 è stato proiettato al 2016.

Fonte: Elaborazioni su dati del Dipartimento delle Finanze

La composizione percentuale del gettito complessivo (Figura 4.5) mostra che, nel 2016, circa il 48% delle entrate deriva dall'IMU, e solo il 3% dalla TASI, per effetto dell'esenzione dal pagamento dell'imposta sulle abitazioni principali. Il gettito da imposte di natura reddituale è pari al 21% del totale ed è in gran parte attribuibile all'IRPEF (14% del totale) e alla «cedolare secca» sulle locazioni abitative (5%) il cui gettito cresce

di anno in anno. L'IVA sulle compravendite di immobili rappresenta il 13% delle entrate complessive, mentre le imposte di registro e bollo costituiscono, nel 2016, il 7% del totale. Poco significative risultano le entrate tributarie da successioni e donazioni (pari al 2% del prelievo complessivo) e quelle da imposte ipotecarie e catastali (pari al 4% del totale).

Figura 4.5 – Composizione (%) del prelievo sugli immobili 2016



Fonte: Elaborazioni su dati del Dipartimento delle Finanze

Un quadro della normativa vigente al 2016 è riportato nella Tabella 4.4 che descrive il regime fiscale applicato alle abitazioni principali e agli immobili concessi in locazione o tenuti a disposizione.

Tabella 4.4 – Trattamento fiscale delle abitazioni (principali e secondarie tenute a disposizione o concesse in locazione) - 2016

TIPOLOGIA	IRPEF	IMU	TASI
Abitazione principale	<p>Deducibilità dal reddito complessivo di un importo fino all'ammontare della rendita catastale dell'abitazione principale e delle relative pertinenze.</p> <p>(Art. 10, comma 3-bis del TUIR)</p>	<p>L'imposta non si applica al possesso dell'abitazione principale e delle pertinenze della stessa.</p> <p>L'abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 è assoggettabile all'imposta. Si applica la detrazione di cui al comma 10 dell'art. 13 del D.L. n. 201 del 2011.</p> <p>(Art. 13, commi 2, 6 e 10 del D. L. n. 201 del 2011)</p>	<p>Il tributo non si applica all'abitazione principale, come definita ai sensi dell'IMU.</p> <p>L'abitazione principale classificata nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9 è assoggettabile all'imposta.</p> <p>(Art. 1, commi 639 e 669 della legge n. 147 del 2013)</p>
Immobile a disposizione	<p>Non assoggettabile</p> <p>(Art. 8, comma 1, del D. Lgs. n. 23 del 2011)</p> <p>Il reddito degli immobili ad uso abitativo non locati situati nello stesso comune nel quale si trova l'immobile adibito ad abitazione principale concorre alla formazione della base imponibile dell'IRPEF nella misura del 50%.</p> <p>(Art. 9, comma 9 del D. Lgs. n. 23 del 2011)</p>	<p>Assoggettabile</p> <p>Aliquota di base 0,76% variabile in aumento o in diminuzione fino a 0,3 punti percentuali. (1,06% - 0,46%)</p> <p>(Art. 13, comma 6, del D. L. n. 201 del 2011)</p>	<p>Assoggettabile</p> <p>L'aliquota massima complessiva dell'IMU e della TASI non può superare i limiti prefissati per la sola IMU, come stabilito dal comma 677 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.</p> <p>(Art. 1, commi 640 e 677 della legge n. 147 del 2013)</p>
Immobile locato	<p>Assoggettabile</p> <p>Il canone di locazione relativo ai contratti aventi ad oggetto immobili ad uso abitativo e le relative pertinenze locare congiuntamente all'abitazione può essere assoggettato alla cedolare secca del 21%.</p> <p>Per i contratti di locazione a canone concordato, anche di natura transitoria, relativi ad abitazioni ubicate nei comuni di cui all'art. 1, comma 1, lett. a) e b) del D. L. n. 551 del 1988 e negli altri ad alta densità abitativa l'aliquota, precedentemente fissata al 19%, è ridotta al 15%.</p> <p>Per il quadriennio 2014-2017, la stessa è ulteriormente ridotta al 10%.</p> <p>(Art. 3 del D. Lgs. n. 23 del 2011 e art. 9 del D. L. n. 47 del 2014)</p>	<p>Assoggettabile</p> <p>Aliquota di base 0,76% variabile in aumento fino a 0,3 punti percentuali o in diminuzione fino a 0,4% (1,06% - 0,4%)</p> <p>(Art. 13, commi 6 e 9, del D. L. n. 201 del 2011)</p> <p>Per gli immobili locati a canone concordato l'imposta, determinata applicando l'aliquota stabilita dal comune, è ridotta al 75 per cento.</p> <p>(Art. 1, comma 53 della legge n. 208 del 2015)</p>	<p>Assoggettabile</p> <p>L'aliquota massima complessiva dell'IMU e della TASI non può superare i limiti prefissati per la sola IMU, come stabilito dal comma 677 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.</p> <p>(Art. 1, commi 640 e 677 della legge n. 147 del 2013)</p> <p>Per gli immobili locati a canone concordato l'imposta, determinata applicando l'aliquota stabilita dal comune, è ridotta al 75 per cento.</p> <p>(Art. 1, comma 54 della legge n. 208 del 2015)</p>

Viene di seguito valutato l'impatto complessivo del prelievo fiscale (che comprende non solo le imposte sul reddito e sostitutive o integrative dell'imposizione sul reddito, ma anche quelle definite generalmente patrimoniali, di fatto basate sulle rendite catastali) su individui e famiglie italiane. A tale scopo, è stata stimata l'incidenza delle imposte immobiliari sul reddito degli immobili ai valori di mercato, con l'ausilio del modello di microsimulazione tax-benefit del Dipartimento delle Finanze¹². L'indicatore standard di incidenza è calcolato distinguendo le tipologie di utilizzo dell'immobile: abitazioni principali (soggette a IMU, e solo per le case di lusso), abitazioni concesse in locazione (soggette a Irpef o cedolare, a IMU e TASI e alle eventuali addizionali IRPEF) e abitazioni tenute a disposizione (soggette in piccola parte a IRPEF, a IMU e TASI e alle eventuali addizionali all'IRPEF).

La Tabella 4.5 riporta per le famiglie italiane l'ammontare del prelievo sugli immobili, distinti per tipologia di utilizzo e la relativa incidenza sul reddito ai valori di mercato.

Tabella 4.5 – Imposte dirette sui fabbricati distinti per tipologia d'uso - 2016 (Ammontare e incidenza sul reddito)

	Ammontari (milioni)	Incidenza
Tassazione su reddito da locazione dichiarato	14.374	
Redditi da locazione dichiarati (con cedolare o meno)	44.848	32,10%
Tassazione su reddito da locazione imputato, altri fabbricati	8.038	
Redditi da locazione figurativi per altri fabbricati non locati	58.169	13,80%
IMU su abitazioni principali di lusso (A1, A8, A9)	57	
Reddito da locazione figurativo, totale abitazioni principali	143.121	0,04%
Reddito da locazione per abitazioni principali di lusso	412	13,80%

Fonte: Modello di Microsimulazione tax-benefit del Dipartimento delle Finanze

I risultati sono coerenti con la struttura impositiva vigente. Le abitazioni principali sono esenti da imposte ricorrenti (ad eccezione delle abitazioni di lusso). In particolare, rapportando l'IMU sulle abitazioni principali di lusso all'ammontare dei relativi redditi figurativi di mercato, si ottiene la stessa incidenza che si osserva per il complesso dei fabbricati tenuti a disposizione (13,8%).

L'incidenza della tassazione per i fabbricati concessi in locazione e dichiarati, invece, è più che doppia (32,1%) rispetto agli altri casi – redditi figurativi e redditi da locazione per abitazioni principali di lusso - sia per l'effetto congiunto di prelievo IRPEF e addizionali locali cui si aggiungono le imposte patrimoniali comunali; sia per le elevate aliquote IRPEF¹³.

Nel seguito, il paragrafo 4.4 sarà interamente dedicato a una prima valutazione dell'impatto – in termini distributivi e di gettito - sul sistema economico e sul benessere di individui e famiglie, dell'abolizione della TASI sull'abitazione principale e dell'introduzione della «cedolare secca».

4.4 EFFETTI DI ALCUNE MISURE DI FISCALITÀ IMMOBILIARE

Negli ultimi anni, sono state adottate due importanti misure, nell'ambito della fiscalità immobiliare: l'abolizione della TASI sugli immobili destinati ad abitazioni principali e il regime opzionale di «cedolare secca».

L'abolizione della TASI s'inserisce nel quadro delle misure volte a ridurre il carico fiscale sulle famiglie e sostenere la ripresa incentivandone i consumi. La valutazione dell'impatto di tale misura è oggetto del paragrafo 4.4.1.

Se da un lato, il trattamento fiscale di favore sugli immobili destinati ad abitazione principale ha contribuito, nel tempo, a determinare una struttura proprietaria molto diffusa, dall'altro, ha disincentivato il mercato delle locazioni, ponendo un freno alla mobilità dei cittadini. L'introduzione della «cedolare secca» aveva dunque, in generale, l'obiettivo di ridurre il *tax gap* nel mercato delle locazioni, favorendo l'emersione delle basi imponibili, e incentivare l'affitto di abitazioni che i proprietari avrebbero tenuto a disposizione, in assenza di una norma

agevolativa. Tra gli obiettivi della misura vi sono anche: i) la riduzione del cuneo fiscale sugli affitti, con l'obiettivo di attenuare la convenienza del ricorso al mercato irregolare (mediante l'applicazione di un'aliquota ridotta proporzionale, in luogo della tassazione progressiva con aliquote marginali spesso elevate); ii) l'allineamento della fiscalità del reddito immobiliare a quella dei rendimenti delle attività finanziarie, per assicurare una maggiore neutralità dell'imposizione; iii) la semplificazione degli obblighi fiscali (tra cui, ad esempio, la cancellazione del versamento annuale dell'imposta di registro).

Dopo sei anni dalla sua introduzione, i dati disponibili consentono una valutazione degli effetti della «cedolare secca» sia sotto il profilo distributivo (paragrafo 4.4.1) sia sotto quello dell'emersione delle basi imponibili (paragrafo 4.4.2).

4.4.1 L'ESENZIONE DALLA TASI DELLE ABITAZIONI PRINCIPALI

La Legge di Stabilità 2016 ha introdotto l'esenzione dal pagamento della TASI per le abitazioni principali «non di lusso». A decorrere dall'anno 2016, dunque, la TASI (come l'IMU) è applicata esclusivamente agli immobili diversi dall'abitazione principale¹⁴. L'esenzione per l'abitazione principale ha interessato 19,5 milioni di contribuenti, principalmente pensionati e dipendenti.

BOX 4.3 – L'ESENZIONE TASI SULLE ABITAZIONI PRINCIPALI

L'esenzione dalla TASI, stabilita dal comma 14 dell'art. 1 della Legge n. 208 del 2015, è riconosciuta esclusivamente agli immobili destinati ad abitazione principale¹⁵, accatastati in una categoria diversa dalla A/1, A/8 e A/9, e alle relative pertinenze. Riguardo a queste ultime, si precisa che si tratta delle unità immobiliari censite nelle categorie catastali C/2, C/6 e C/7 e che l'esenzione spetta a una sola unità per ciascuna categoria. Il beneficio è previsto non solo per il possessore ma anche per il detentore che destina l'unità immobiliare ad abitazione principale. Nelle altre ipotesi, il detentore, è tenuto a pagare una parte del tributo complessivamente gravante sull'immobile, compresa tra il 10% e il 30%, secondo quanto stabilito dal regolamento comunale; se l'amministrazione locale non decide in proposito, la quota a carico del detentore s'intende fissata al 10%.

Il beneficio fiscale si estende a tutti i casi in cui il legislatore ha equiparato all'abitazione principale il possesso dell'immobile ai fini IMU, come, ad esempio, nell'ipotesi di assegnazione della casa coniugale a seguito di provvedimento di separazione legale, annullamento, scioglimento o cessazione degli effetti civili del matrimonio. Inoltre, il comma 10 della Legge di Stabilità 2016 interviene in materia di IMU sugli immobili concessi in comodato ai parenti in linea retta entro il primo grado, che li utilizzano come abitazione principale, prevedendo la riduzione al 50% della base imponibile. Per aver diritto all'agevolazione fiscale, è richiesto che il contratto di comodato sia registrato e che il comodante possieda un solo immobile in Italia e abbia la residenza anagrafica e la dimora abituale nello stesso Comune in cui è situato l'immobile concesso in comodato.

Infine, la Legge di Stabilità 2016, all'art. 1, ai commi 53 e 54, ha introdotto, per gli immobili concessi in locazione a canone concordato, la riduzione del 25% dell'IMU e della TASI calcolate tenendo conto delle rispettive aliquote deliberate dal Comune.

Sulla base dei versamenti relativi all'anno 2015 (e del relativo incrocio con le dichiarazioni dei redditi dei contribuenti), il minor gettito TASI per il possesso di abitazione principale è stato pari a 3.521 milioni di euro, sostanzialmente in linea con la valutazione *ex-ante*¹⁶. L'importo include i versamenti 2015 (oltre 50 milioni di euro) effettuati da soggetti diversi dalle persone fisiche (sostanzialmente IACP, cooperative a proprietà indivisa) per gli immobili assimilati all'abitazione principale e parimenti esentati (Tabella 4.6).

La valutazione sulla base dei dati di gettito disponibili riflette gli aumenti/diminuzioni di aliquote e detrazioni¹⁷ deliberati dai Comuni, per l'anno 2015.

Tabella 4.6 – Distribuzione percentuale per tipologia di reddito prevalente dei contribuenti della TASI versata nel 2015 per le abitazioni principali (non di lusso)

Reddito prevalente IRPEF	Gettito 2015	%
Pensione	1.408	40.0%
Lavoro Dipendente	1.177	33.4%
Impresa	112	3.2%
Lavoro Autonomo	105	3.0%
Fabbricati e/o Terreni	268	7.6%
Altro	205	5.8%
n.d.	246	7.0%
Totale	3.521	100.0%

Fonte: Dichiarazioni dei redditi - Dipartimento delle Finanze

La Tabella 4.7 riporta il numero dei contribuenti TASI ed evidenza, per ciascuna categoria di reddito prevalente, il beneficio medio derivante dall'abolizione del prelievo.

Si osserva che il 75,2% dei beneficiari della misura sono pensionati (7,6 milioni di contribuenti) e lavoratori dipendenti (7 milioni di contribuenti). Non è invece possibile ripartire il 9,6% del gettito tra le categorie di percettori di reddito, in mancanza della dichiarazione di questi contribuenti¹⁸.

Il beneficio medio è pari a 175 euro e varia da un minimo di circa 165 euro per i lavoratori dipendenti, a un massimo di circa 243 euro per i lavoratori autonomi.

Tabella 4.7 – Distribuzione dei proprietari di abitazioni principali (non di lusso) per tipologia di reddito prevalente e beneficio medio derivante dall'abolizione della TASI

Reddito prevalente	Numero contribuenti (milioni)	%	Beneficio Medio (in euro)
Pensione	7,6	39,20%	181
Lavoro Dipendente	7	36,00%	165
Impresa	0,7	3,40%	167
Lavoro Autonomo	0,4	2,20%	243
Fabbricati e/o Terreni	1,2	5,90%	228
Altro	0,7	3,70%	200
n.d.	1,9	9,60%	129
Totale	19,5	100%	175

Fonte: Dichiarazioni dei redditi - Dipartimento delle Finanze

I profili distributivi dell'esenzione TASI possono essere ulteriormente analizzati con l'ausilio del modello di microsimulazione «Tax Benefit» del Dipartimento delle Finanze, che consente di valutare l'impatto della misura sul reddito disponibile delle famiglie italiane.

Il modello «Tax Benefit» è costruito utilizzando i dati dell'indagine campionaria Istat EU-SILC sui redditi e sulle condizioni di vita delle persone e delle famiglie italiane, opportunamente integrati con i dati estratti dalle dichiarazioni fiscali e dagli archivi catastali. Per simulare l'abolizione della TASI nel 2016, la ricostruzione tiene conto delle aliquote e delle detrazioni deliberate dai Comuni. L'insieme delle informazioni è infine riponderato e calibrato per microsimulare le policy, nell'anno d'interesse.

L'impatto redistributivo è stato valutato considerando le variazioni del carico fiscale sul reddito per ciascuna famiglia, classificati in decimi di «reddito equivalente». La popolazione è raggruppata cioè in dieci classi di uguale ampiezza, ordinate in base al reddito familiare e al numero e tipo di componenti, tenuto conto delle

economie di scala che scaturiscono dalla convivenza. La scala di equivalenza adottata è fondata sull'ipotesi che le economie di scala crescano col numero di componenti della famiglia.

La Tabella 4.8 riporta la variazione media del reddito per i beneficiari dell'abrogazione della TASI e la distribuzione del beneficio per decimi di reddito equivalente.

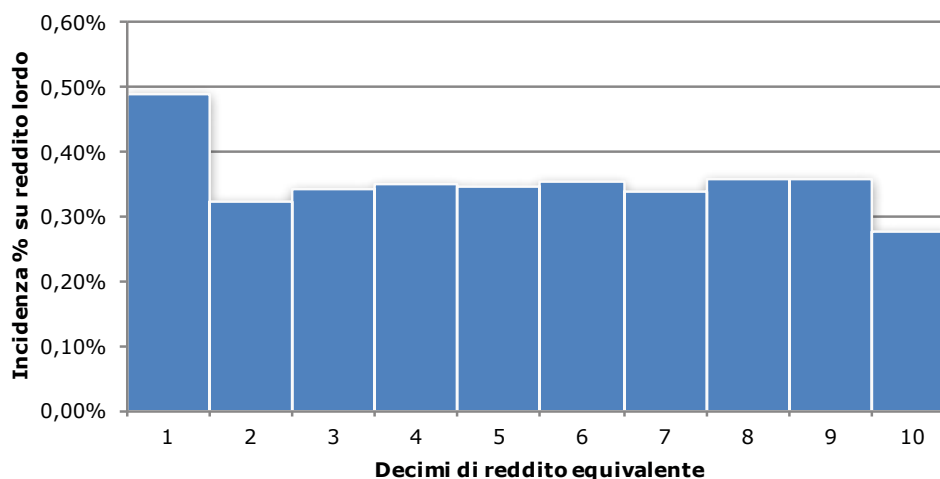
Tabella 4.8 – Beneficio derivante dall'abrogazione della TASI, distribuzione per decimi di reddito equivalente – anno 2016

Decimi reddito equivalente	Reddito lordo (milioni di euro)	Medie TASI	Incidenza TASI su reddito
1	15.075	122	0.49%
2	38.774	118	0.32%
3	53.099	123	0.34%
4	68.784	129	0.35%
5	87.456	138	0.34%
6	100.956	145	0.35%
7	115.053	152	0.34%
8	138.779	172	0.36%
9	183.580	203	0.36%
10	348.649	285	0.27%
Totale	1.150.205	174	0.33%

Fonte: Elaborazioni con il modello Tax Benefit del Dipartimento delle Finanze

Il beneficio medio derivante dall'abrogazione della TASI sulle abitazioni principali è stimato in 174 euro; inoltre, i soggetti per i quali il beneficio in assoluto è maggiore sono quelli che percepiscono un reddito equivalente più elevato.

Figura 4.6 – Incidenza percentuale del beneficio fiscale per decimi di reddito equivalente



Fonte: Elaborazioni con il modello Tax Benefit del Dipartimento delle Finanze

Osservando l'incidenza percentuale rispetto al reddito (Figura 4.6), emerge un andamento della detassazione leggermente differenziato (Figura 4.6), ma sostanzialmente proporzionale: da un lato, il beneficio è maggiore per il decimo più povero; dall'altro, il beneficio è minore per i più ricchi (per i quali l'ammontare della TASI rappresenta una quota modesta di un reddito molto elevato). L'esenzione ha migliorato la redistribuzione



dei redditi, con riferimento, in particolare, ai decimi più bassi di reddito. In conclusione, i recenti interventi nell'ambito della tassazione immobiliare hanno realizzato l'obiettivo di indirizzare i maggiori benefici sui contribuenti appartenenti ai decimi di reddito più bassi e con una più elevata propensione al consumo.

4.4.2 LA «CEDOLARE SECCA» COME STRUMENTO DI CONTRASTO ALL'EVASIONE

Come ricordato in premessa al paragrafo, il legislatore italiano, ha introdotto la «cedolare secca» con un duplice obiettivo: da una parte, favorire l'emersione delle basi imponibili e del gettito; dall'altra, incentivare il mercato delle locazioni che ha le importanti funzioni di calmierare i prezzi d'acquisto delle abitazioni e favorire la mobilità del lavoro¹⁹. La Tabella 4.9 riporta in modo sintetico il confronto tra regime ordinario IRPEF e «cedolare secca».

Tabella 4.9 – Confronto tra regime ordinario IRPEF e «cedolare secca»

Descrizione	Regime ordinario	Cedolare secca
Base imponibile	85% del canone (59,50% del canone annuo per i contratti a canone «concordato») fino al 31-12-2012; 95% del canone dal 2013.	Intero canone annuo
Imposta	Aliquota Irpef per scaglioni di reddito: fino a 15mila (23%) da 15mila a 28mila (27%) da 28mila a 55mila (38%) da 55mila a 75mila (41%) oltre 75mila (43%)	Imposta sostitutiva ad aliquota fissa: 21% per i contratti a canone libero; 19% per i contratti a canone concordato (15% dal 2013; 10% per il quadriennio 2014-2017)
Addizionali regionali e comunali	Aliquote previste nella Regione e nel Comune del contribuente	Non soggetto
Detrazioni di imposta	Utilizzabili a fini IRPEF	Non utilizzabili
Imposta di registro	2% del canone annuo (50% a carico del locatore)	Non dovuta
Imposta di bollo	€ 14,62 in sede di registrazione su ogni copia del contratto per ogni 4 facciate di 100 righe	Non dovuta
Aggiornamento del canone	È possibile richiedere annualmente l'aggiornamento Istat del canone	Non è consentito aumentare il canone per tutta la durata dell'opzione

In linea generale, l'introduzione della «cedolare secca» produce due effetti in termini di gettito. Da un lato, la riduzione di prelievo dovrebbe favorire l'emersione di base imponibile. Tale riduzione deriva dalla circostanza che le due aliquote proporzionali previste dalla «cedolare secca» sono leggermente inferiori all'aliquota marginale del primo scaglione IRPEF (23%), e sostanzialmente inferiori all'aliquota marginale dell'ultimo scaglione (43%). Un ulteriore risparmio d'imposta pari a 3,5 punti circa è generato dalla circostanza che non sono dovute addizionali locali e l'imposta di registro e bollo, se si opta per la «cedolare secca». In particolare, l'emersione di base imponibile potrebbe derivare sia da una minore convenienza per il contribuente a omettere di dichiarare i redditi da fabbricati concessi in locazione per uso abitativo prima non dichiarati e/o con contratto non registrato (affitti totalmente in nero) sia da un maggiore importo dei redditi da fabbricati concessi in locazione per uso abitativo, in precedenza dichiarati per importi inferiori (sotto-dichiarazione dei canoni di locazione)²⁰. D'altra parte, la «cedolare secca» può avere effetti negativi in termini di gettito per l'erario, perché riduce l'imposta pagata dai contribuenti che dichiaravano i redditi da locazione prima assoggettati a IRPEF ordinaria. Con riferimento al primo aspetto (incremento di gettito dovuto a emersione), la stima degli effetti dell'introduzione della «cedolare secca» presenta una serie di aspetti critici²¹.

Sono in particolare da segnalare:

- l'incremento dei redditi da fabbricati dichiarati, concessi in locazione per uso abitativo, può anche derivare da variazioni nel mercato immobiliare (ad esempio, un maggiore stock di abitazioni rispetto ai periodi precedenti; l'incremento della domanda di locazioni per effetto di shock esogeni, quali eventi ciclici negativi che, riducendo il reddito a disposizione e/o l'accesso al credito degli individui e delle famiglie, influiscono negativamente sulla domanda di acquisti di proprietà);

- un incremento del numero di dichiarazioni dei redditi da locazione per uso abitativo può essere la conseguenza di volontari cambiamenti di destinazione dei fabbricati da parte dei proprietari: in particolare, la diminuzione del numero di immobili tenuti a disposizione che determina l'aumento dell'offerta di locazioni può essere causata da un aumento dei costi associati al possesso di un immobile (ad esempio a causa dell'introduzione dell'IMU).

Inoltre, le problematiche inerenti la domanda e l'offerta di locazioni sono interdipendenti: la maggiore domanda di locazioni derivante dalla perdurante crisi economica può incentivare i proprietari degli immobili a concedere i fabbricati in locazione.

Per questi motivi, le stime relative alla riduzione di evasione fiscale per effetto dell'introduzione della «cedolare secca» vanno interpretate con cautela. Con queste premesse, se si confronta, in termini aggregati, la dinamica del mercato delle locazioni tra il 2011 (primo anno di introduzione della «cedolare secca») e il 2013 (ultimo anno preso in considerazione nella presente analisi)²² con i dati delle dichiarazioni fiscali, emergono alcuni aspetti interessanti. A un incremento di un certo rilievo dei redditi da locazione dichiarati dai contribuenti proprietari persone fisiche (tasso cumulato di crescita tra il 2011 e il 2013 pari al 23% circa, tasso di crescita medio nel periodo pari all'8% circa) non si è associato un aumento del numero totale di canoni da locazione: i dati ISTAT, che includono gli affitti non dichiarati mostrano, infatti, un tasso cumulato di crescita tra il 2011 e il 2013 pari all'1% circa e un tasso di crescita medio nel periodo di poco superiore allo 0,4%. In altre parole, la dinamica positiva del valore monetario dei canoni dichiarati è indipendente dagli andamenti nel mercato degli affitti, in relazione alla domanda e all'offerta. Di conseguenza, l'introduzione della «cedolare secca» può aver avuto un effetto in termini di emersione di base imponibile.

Per valutare la dinamica degli effetti della «cedolare secca», e in particolare le relative implicazioni in termini di emersione di base imponibile, sono stati utilizzati microdati di fonte amministrativa estratti dalle dichiarazioni dei redditi. Il *matching* delle banche dati (archivi catastali e dichiarazioni dei redditi), mediante il codice fiscale dei contribuenti e la rendita catastale dell'immobile, consente di individuare con sufficiente precisione i contribuenti proprietari e di collegarli a ciascun immobile per gli anni tra il 2010 e il 2013.

Nel 2013, gli immobili locati a uso abitativo erano pari a 4.667.780, di cui 2.830.996 (61% circa) assoggettati a tassazione ordinaria, 1.577.875 (34% circa) assoggettati a regime di «cedolare secca» con aliquota ordinaria e 258.309 (5% circa) a «cedolare secca» con aliquota ridotta al 15%. Il numero di immobili locati a uso abitativo soggetti a «cedolare secca» è supera di oltre il 27% nel 2013 quello dell'anno precedente. Un incremento significativo è stato registrato negli immobili locati a canone concordato, in crescita nel 2013 di oltre il 44% su base annua, anche per effetto della diminuzione dell'aliquota ridotta (dal 19% al 15%), disposta per il medesimo anno. Dal primo anno di introduzione della «cedolare secca», inoltre la dinamica dell'incidenza degli immobili locati a uso abitativo, soggetti a «cedolare secca», è aumentata progressivamente: nel 2013 era superiore del 79% circa rispetto al 2011.

Sotto il profilo territoriale, emergono alcuni andamenti interessanti: la regione Lombardia registra il più alto numero di immobili locati e il maggiore utilizzo di «cedolare secca» ad aliquota ordinaria; la regione Emilia Romagna è la prima per numero di immobili locati che utilizzano la cedolare con aliquota ridotta. Nel 2013, le regioni del Centro Sud hanno mostrato l'incremento più rilevante di immobili locati a «cedolare secca», registrando una variazione su base annua di poco superiore al 30%.

La distribuzione degli immobili locati a uso abitativo per classi di reddito da locazione mostra che l'utilizzo della «cedolare secca» è più frequente nelle classi di reddito da locazione medio-alte: gli immobili soggetti a «cedolare secca» sono più del 60% del totale, se si considerano i redditi da locazione superiori ai 60mila euro annui. Tuttavia, tra il 2012 e il 2013 variazioni annue rilevanti sono state registrate anche all'interno delle classi di reddito da locazione più basse (+40% su base annua, per redditi da locazione fino a 10mila euro). Infine, distinguendo i contribuenti proprietari degli immobili locati a uso abitativo, per tipologia di reddito prevalente, la maggior parte dei proprietari (più del 48%) che utilizza la «cedolare secca» è rappresentata da lavoratori dipendenti e pensionati.

Per valutare l'efficacia della «cedolare secca» come strumento di emersione di base imponibile, sono stati ricostruiti l'utilizzo e la proprietà di ogni singolo immobile²³, negli anni 2010-2013. Le tipologie di utilizzo degli immobili, descritte nel quadro RB della dichiarazione dei redditi, impiegate nell'analisi, sono le seguenti: codice

1 (abitazione principale), codice 2 (abitazione tenuta a disposizione), codici 3, 4, 8, 14, 16 (locazione di immobili a uso abitativo), codice 9 (immobile che non può essere incluso nei casi individuati con gli altri codici), codice 11 (pertinenza di abitazione tenuta a disposizione e/o concessa in locazione), codice 12 (unità tenuta a disposizione in Italia da contribuenti temporaneamente all'estero). Per gli immobili per i quali è stato possibile tracciare gli utilizzi nel corso del tempo, l'utilizzo dichiarato nell'anno base 2010 (in assenza di «cedolare secca») è stato confrontato con quello dichiarato negli anni 2012 e 2013.

La Tabella 4.10 riporta la ripartizione degli immobili locati a «cedolare secca» nel 2013, pari a 1.836.184, per tipologia di utilizzo, rispetto all'anno *benchmark* 2010.

Tabella 4.10 – Immobili locati a «cedolare secca» nel 2013, tipologia di utilizzo rispetto all'anno base 2010

Utilizzo degli immobili (anno base 2010)	Numero immobili	% sul totale
Immobili tenuti a disposizione	210.953	11%
Abitazione principale	109.853	6%
Immobili a uso abitativo concessi in locazione	911.856	50%
Diversi utilizzi	161.444	9%
Mancato abbinamento	442.078	24%
Totale	1.836.184	100%

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento delle Finanze

Tre aspetti meritano attenzione. In primo luogo, i dati riferiti agli immobili locati a «cedolare secca» nel 2013 che erano destinati nel 2010 a «locazioni a uso abitativo» (911.856) e soggetti a tassazione ordinaria, nell'anno base, suggeriscono nel passaggio dalla tassazione ordinaria alla «cedolare secca» una presumibile riduzione di gettito per l'erario. In secondo luogo, non è stato possibile effettuare il *matching* con l'anno base per 442.078 immobili ovvero per immobili: a) di proprietà di altro soggetto; b) soggetti a una variazione di rendita; c) nuovi immobili concessi in locazione. In terzo luogo, ai fini della stima dell'emersione di base imponibile sono stati presi in esame gli immobili appartenenti alle restanti tipologie di utilizzo («tenuti a disposizione», «abitazione principale», «diversi utilizzi nel corso dell'anno») che rappresentano il 26% del totale (Tabella 4.10). Le assunzioni utili alla ricostruzione della base imponibile potenzialmente emersa sono le seguenti: i) gli immobili locati a «cedolare secca» nel 2013, appartenenti alla categoria «tenuti a disposizione» sono stati considerati come immobili potenzialmente emersi; ii) gli immobili locati a «cedolare secca», nel 2013, appartenenti, nell'anno base, alla categoria «abitazione principale», nella quale rientrano anche le locazioni di porzioni dell'abitazione principale, sono stati considerati assumendo specifiche percentuali di emersione per tenere conto di eventuali errori dei contribuenti nelle dichiarazioni²⁴; iii) gli immobili appartenenti, nell'anno base, alla categoria «diversi utilizzi nel corso dell'anno» – caratterizzati dalla presenza simultanea dei codici di utilizzo «2, 9, 11, 12» e altri codici – sono stati considerati solo per una quota (pari al 30%) ritenuta rappresentativa degli immobili da cui ci si attende una potenziale emersione. La base imponibile dichiarata ai fini della «cedolare secca» per questi immobili è stata valutata come base imponibile emersa. Dalle analisi effettuate risulta che, nel 2013, la base imponibile emersa, a seguito dell'introduzione della «cedolare secca», si colloca tra 1 e 1,5 miliardi di euro, con un incremento superiore al 23,5% rispetto al 2012²⁵. Gli effetti complessivi sul gettito erariale dell'introduzione della «cedolare secca», sono stimati tenendo conto sia del maggior gettito generato dall'emersione della base imponibile stimata, sia del minor gettito generato dall'applicazione dell'aliquota ridotta per gli affitti che erano già dichiarati ai fini Irpef, che nel 2013 rappresentavano il 50% del numero totale di immobili soggetti a «cedolare secca». Tale secondo effetto interessa principalmente i soggetti con redditi elevati, per i quali la riduzione di aliquota può raggiungere i 22 punti percentuali, nel caso di cedolare con aliquota ordinaria, e 33

punti percentuali, nel caso di cedolare con aliquota ridotta. Il passaggio a «cedolare secca» determina inoltre anche un minor gettito da addizionale Irpef regionale e comunale e minori entrate derivanti dalle imposte di registro e di bollo. Pertanto, in termini di gettito, l'effetto positivo dell'introduzione della «cedolare secca» è più che compensato dagli effetti negativi riconducibili alla riduzione delle aliquote IRPEF, alla mancata applicazione delle addizionali locali e all'esenzione dal pagamento delle imposte di bollo e di registro.

Sotto il profilo distributivo, il beneficio fiscale derivante dall'applicazione della «cedolare secca» è tanto maggiore, quanto più elevato è il reddito (le aliquote marginali effettive dell'IRPEF sui redditi delle classi superiori sono elevate e possono raggiungere il 45%, includendo anche le addizionali IRPEF locali). Al contrario i contribuenti con redditi molto bassi, esenti grazie ai regimi agevolativi (detrazioni e deduzioni), non trarrebbero particolare beneficio dall'esercitare l'opzione per il regime in esame.

Il beneficio fiscale della «cedolare secca»²⁶ è stimato utilizzando il modello «*tax benefit*» del Dipartimento delle Finanze.

Nella Tabella 4.11 sono riportate le variazioni del reddito disponibile per i soggetti che hanno scelto il regime di «cedolare secca» e la distribuzione del beneficio per decimi di reddito equivalente.

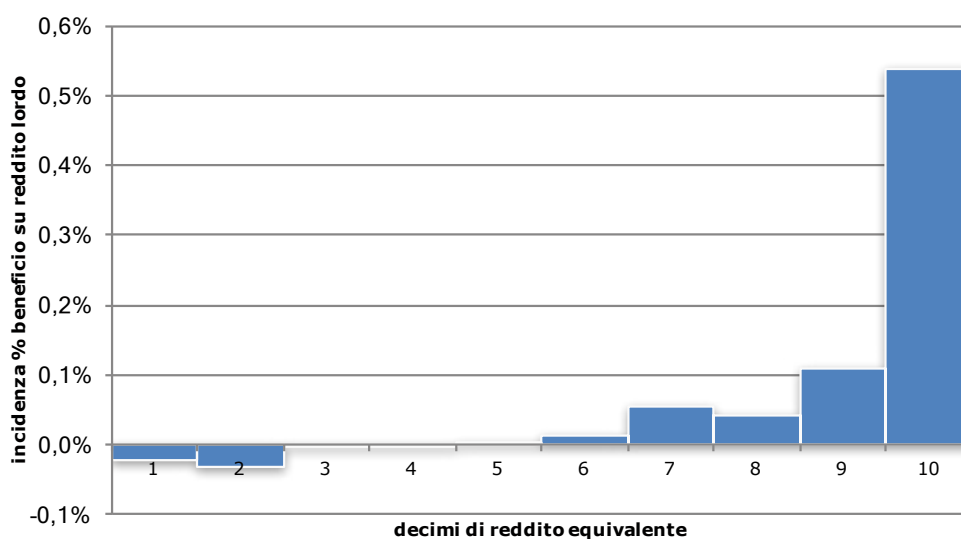
Tabella 4.11 – Variazioni del gettito e incidenza dell'onere fiscale in regime di «cedolare secca»

Decimi di reddito equivalente	Variazione del Reddito disponibile		Incidenza sul reddito
	Frequenze	Somme (mln)	
1	15.750	-4	-0,02%
2	8.445	-13	-0,03%
3	20.850	-1	0,00%
4	23.045	0	0,00%
5	40.312	2	0,00%
6	83.229	12	0,01%
7	148.055	65	0,05%
8	119.676	61	0,04%
9	299.122	198	0,11%
10	788.473	1.86	0,54%
Totale	1.546.957	2.18	0,19%

Fonte: Elaborazioni con il modello di microsimulazione «*Tax Benefit*»

La perdita di gettito derivante dall'opzione per il regime di «cedolare secca» è stimata in circa 2,2 miliardi; i maggiori risparmi di imposta (1,86 miliardi) sono fruiti dal decimo di popolazione relativamente più ricco. La Figura 4.7 mostra la distribuzione dell'incidenza percentuale del beneficio.

Figura 4.7 – Incidenza percentuale del beneficio derivante dall'introduzione della «cedolare secca» per decimi di reddito equivalente



Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento delle Finanze

I valori leggermente negativi per i primi due decimi sono esclusivamente determinati dal saldo tra «cedolare secca» e IRPEF nulla o quasi per i livelli di reddito molto bassi.

4.5 ALTRE MISURE SULLA FISCALITÀ IMMOBILIARE

In che modo il nostro Paese sarà in grado di portarsi su un sentiero di crescita robusta e bilanciata, creare occupazione stabile e duratura e sostenere la domanda e i consumi delle famiglie? Come le politiche fiscali o le misure di carattere agevolativo potranno sostenere la capacità di «spesa», di investimento e di riqualificazione urbana del patrimonio edilizio dei territori? Sono domande fondamentali nel contesto delle politiche abitative. Durante gli anni di prolungata contrazione dell'attività economica, si è attivato un forte e diffuso indebolimento della capacità del nostro paese di crescere e competere e di reagire alle mutate condizioni dei mercati globali. Negli ultimi due anni, l'economia è tornata a crescere per la prima volta dall'inizio della crisi del debito sovrano. Gli indicatori congiunturali segnalano che il mercato è entrato in una fase di lieve ripresa: l'andamento positivo di alcuni indicatori del mercato immobiliare (ad esempio la crescita delle compravendite) è riconducibile al miglioramento del contesto macroeconomico e degli indicatori di fiducia di famiglie e imprese. In questo quadro le politiche fiscali possono assumere un ruolo di *driver* della ripresa economica, attraverso un rinnovato sostegno ai consumi e un incentivo agli investimenti. Nell'ambito della fiscalità immobiliare, l'obiettivo di dare un sostegno alle categorie più disagiate della popolazione – principalmente i giovani – per agevolarli nell'acquisto, affitto e ristrutturazione di immobili è stato perseguito attraverso la proroga delle agevolazioni fiscali concesse per la ristrutturazione e la riqualificazione del patrimonio immobiliare e l'introduzione di alcune misure innovative, come il leasing immobiliare.

Altre agevolazioni per le imprese sono state introdotte per ridurre il prelievo e liberare risorse aggiuntive per gli investimenti, motore principale della crescita.

La Tabella 4.12 riassume le principali agevolazioni fiscali di cui i contribuenti possono beneficiare, distinguendo tra acquisto e locazione, e considerando il rinnovamento del patrimonio immobiliare sotto l'aspetto strutturale e di arredo.

Tabella 4.12 – Sintesi delle agevolazioni fiscali sugli immobili per le famiglie

Acquisto immobili	Affitto immobili	Ristrutturazioni Riqualficazioni energetiche	Acquisto arredi
Leasing finanziario: agevolazioni per l'acquisto dell'abitazione principale (detrazione Irpef)	Abolizione TASI per gli inquilini che adibiscono l'immobile ad abitazione principale	Proroga al 2017 delle agevolazioni fiscali per lavori di ristrutturazione	Bonus mobili per gli arredi alle giovani coppie (almeno uno dei partner under 35, per le spese sostenute dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2016)
Agevolazioni su imposta di registro e IVA previsti per l'acquisto della prima casa	Agevolazioni IMU e TASI per le locazioni a canone concordato	Proroga al 2017 delle agevolazioni fiscali per lavori di riqualificazione energetica (65%)	Bonus mobili destinati all'immobile oggetto di ristrutturazione edilizia
	Riduzione della base imponibile IMU e TASI per gli immobili concessi, come abitazione principale, in comodato a genitori o figli	Detrazione (65%) anche per le spese relative ai dispositivi multimediali	

I paragrafi che seguono approfondiscono in particolare le agevolazioni fiscali a favore di chi decide di acquistare un immobile a uso residenziale e quelle a favore delle imprese. Le agevolazioni fiscali concesse per la ristrutturazione e riqualificazione del patrimonio immobiliare saranno oggetto del capitolo 5 del presente volume.

4.5.1 L'ACQUISTO DEGLI IMMOBILI: IL LEASING ABITATIVO E LE AGEVOLAZIONI SULL'IVA E SULL'IMPOSTA DI REGISTRO

In linea con le esigenze di semplificazione, razionalizzazione e accorpamento delle imposte applicate per la registrazione degli atti espresse all'interno del disegno di legge delega fiscale, la riforma entrata in vigore nel 2014 ha previsto l'introduzione di un «tributo unico» di registro sui trasferimenti di immobili.

Un'importante agevolazione sulle compravendite (prevista dal comma 55 della Legge di Stabilità 2016) riguarda l'imposta di registro e l'IVA sugli acquisti della prima casa: i benefici fiscali oggi esistenti sono estesi a chi acquista un nuovo immobile che adibisce ad abitazione principale, a condizione che venda quello vecchio entro un anno²⁷.

La Legge di Stabilità per il 2016 ha inoltre introdotto (comma 56) una detrazione pari al 50% dell'IVA dovuta sul corrispettivo di acquisto di unità immobiliari a destinazione residenziale, purché gli immobili siano di classe energetica A o B e siano ceduti direttamente dalle imprese costruttrici. La detrazione è ripartita in dieci quote costanti.

Secondo la normativa vigente, negli scambi tra privati, il prelievo sui trasferimenti di abitazioni è peraltro notevolmente mitigato dall'utilizzo del valore catastale per la determinazione della base imponibile; è invece più oneroso per gli acquisti di abitazioni non adibite a residenza principale, per gli acquisti da parte di imprese o per le vendite da parte dei costruttori, in considerazione della circostanza che l'imposta è calcolata sul valore venale in comune commercio connesso normalmente al prezzo di vendita.

Per favorire l'accesso ai finanziamenti per l'acquisto della prima casa, uno strumento innovativo recentemente introdotto nell'ordinamento italiano è quello del «leasing immobiliare». Si tratta di una nuova forma di *leasing* finanziario (prevista dai commi da 76 a 84 della Legge di Stabilità 2016) che persegue come obiettivo il sostegno ai giovani nell'acquisto dell'abitazione principale, rivitalizzando uno strumento negoziale che, fin qui, aveva trovato applicazione limitata al solo settore degli immobili a destinazione produttiva.

Le agevolazioni fiscali relative al leasing immobiliare riguardano i giovani con meno di 35 anni che percepiscono un reddito non superiore a 55mila euro e prevedono una detrazione dall'Irpef del 19% (già riconosciuta, tra l'altro, sugli interessi passivi dei mutui accesi per l'acquisto della «prima casa») da applicare al canone e ai

relativi oneri accessori corrisposti in forza di «*contratti di locazione finanziaria su unità immobiliari, anche da costruire, da adibire ad abitazione principale entro un anno dalla consegna*», fino a un tetto di 8mila euro l'anno; e fino a 20mila euro sul prezzo di riscatto, in caso di esercizio dell'opzione di acquisto.

Per i soggetti che all'atto della stipulazione del contratto di leasing hanno più di 35 anni di età e un reddito non superiore a 55mila euro, la detrazione del 19% ai fini IRPEF è concessa su un importo massimo di 4mila euro relativamente ai canoni e agli oneri accessori, e di 10mila euro relativamente al prezzo di riscatto. La detrazione è applicabile dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre 2020.

Rispetto al mutuo, il leasing è un contratto meno rischioso: la banca o la società finanziaria che concede il prestito rimane proprietaria dell'immobile per tutta la durata del contratto. Il privato può accedere più facilmente al credito anche in ragione delle agevolazioni fiscali introdotte. I vantaggi economici sono significativi anche in termini di *loan to value*. Oggi il rapporto tra prestito concesso e valore dell'immobile è pari al 61% circa, per i mutui ipotecari. Potrebbe raggiungere il 100% nel caso del leasing.

4.5.2 LA LOCAZIONE DEGLI IMMOBILI: LE AGEVOLAZIONI IMU E TASI

Tra le agevolazioni previste a regime, una particolare attenzione è stata dedicata alla locazione degli immobili. In particolare, sin dalla prima applicazione dell'imposta municipale è stata introdotta la possibilità per i Comuni di ridurre ulteriormente l'aliquota applicabile fino allo 0,4%, anche nel caso di immobili locati. Si ricorda, infatti, che l'aliquota di base dell'IMU pari a 0,76% può essere variata in aumento o in diminuzione fino a 0,3 punti percentuali; per questa ragione, il limite minimo pari a 0,46%, in questa specifica ipotesi, può essere derogato arrivando fino alla soglia dello 0,4%.

La stessa agevolazione può essere prevista dal Comune anche per la TASI, nel rispetto del vincolo in base al quale la somma delle aliquote della TASI e dell'IMU per ciascuna tipologia di immobile non può essere superiore all'aliquota massima consentita dalla legge statale per l'IMU, al 31 dicembre 2013, fissata al 10,6 per mille, in relazione alle diverse tipologie di immobile²⁸.

Altro beneficio fiscale concesso per incentivare il mercato delle locazioni, introdotto con la Legge di Stabilità 2016, consiste nella riduzione al 75 per cento dell'IMU (comma 53 dell'art. 1) o TASI (comma 54 dello stesso art. 1), stabilita dal Comune in relazione agli immobili locati a canone concordato di cui alla legge 9 dicembre 1998, n. 431. La disposizione permette di cumulare la riduzione prevista per legge con il beneficio dell'aliquota ridotta, eventualmente stabilita dal Comune per questa fattispecie.

Un'altra importante agevolazione è prevista dalla Legge di Stabilità 2016 per gli immobili concessi in comodato, per i quali è stata prevista la riduzione al 50% della base imponibile dell'IMU e della TASI. Per beneficiare dell'agevolazione si devono verificare alcune condizioni: i) l'abitazione deve essere principale, non di lusso, concessa in comodato a parenti in linea retta entro il primo grado che la utilizzano come abitazione principale, ii) il contratto deve essere registrato e il comodante deve possedere un solo immobile in Italia, risiedere anagraficamente e dimorare abitualmente nello stesso Comune in cui è situato l'immobile concesso in comodato. L'agevolazione si applica, inoltre, nel caso in cui il comodante oltre all'immobile concesso in comodato possieda nello stesso Comune un altro immobile adibito a propria abitazione principale.

4.5.3 L'IMU SULLE IMPRESE

L'introduzione dell'IMU ha comportato per le imprese un aggravio fiscale principalmente dovuto all'incremento dei moltiplicatori che si applicano alle rendite catastali ai fini della determinazione della base imponibile.

Con l'obiettivo di ridurre il carico fiscale sulle imprese, con le recenti «Leggi di Stabilità» è stata introdotta la deducibilità dell'IMU ai fini delle imposte dirette e dell'IRAP, nonché, dal 2017, la riduzione dell'aliquota IRES dal 27,5 per cento al 24 per cento. Un'altra importante misura finalizzata a ridurre il carico tributario sugli immobili delle imprese è legata alla nuova disciplina di determinazione della rendita catastale degli immobili classificati nei gruppi "D" ed "E", cosiddetti «imbullonati». La valutazione catastale degli immobili «imbullonati» è senza dubbi complessa, considerando che le norme e la prassi di settore prevedono, per questa tipologia di immobili, una stima diretta della rendita catastale, utilizzata per il calcolo della base imponibile della tassazione immobiliare.

Tale stima, specifica per ciascun immobile a destinazione produttiva, è soggetta a una puntuale valutazione tecnica, eseguita caso per caso, delle componenti edilizie e impiantistiche da prendere in considerazione. Le disposizioni della Legge di Stabilità 2016 dirette a rideterminare i criteri di accatastamento escludono i «macchinari, congegni, attrezzature e altri impianti, funzionali allo specifico processo produttivo» dall'ambito della valutazione catastale, alla quale rimangono, invece, soggetti il suolo, le costruzioni e i soli impianti che, ordinariamente, accrescono la qualità e l'utilità dell'unità immobiliare, indipendentemente dalla natura dell'attività economica. Tali disposizioni hanno un'importante ripercussione sulla determinazione dell'IMU e della TASI, riducendo significativamente le imposte.

Mediante il confronto tra il gettito versato nel 2015 (comprensivo quindi anche di versamenti effettuati in ritardo dai contribuenti) e il gettito versato nel 2016, e restringendo l'analisi ai soli versamenti IMU di competenza dello Stato²⁹, l'esenzione dell'IMU «imbullonati» ha comportato una riduzione di imposta pari a circa 350 milioni di euro su base annua (Tabella 4.13). La Tabella 4.13 mostra la variazione percentuale dell'IMU sugli immobili classificati nella categoria D, distinta per settori di attività economica, tra il 2015 e il 2016. In tutti i settori si registra una riduzione del carico fiscale; il settore che ha maggiormente beneficiato della riduzione del prelievo è l'industria (-19,33%) e all'interno di questo settore, le imprese operanti nella «Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata» (-56,6%) e nella «Fornitura di acqua-reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento» (-16,9%).

Tabella 4.13 – Variazione percentuale IMU D (Stato) per settori Ateco³⁰

IMU per fabbricati D Gettito effettivo per anno di imputazione	IMU per fabbricati D - quota stato		Variazione % Gettito 2016/2015
	Anno 2015	Anno 2016	
Agricoltura	51.453.793	48.450.073	-5,84%
Commercio	348.089.857	341.338.446	-1,94%
Industria	1.379.969.028	1.113.282.789	-19,33%
<i>Estrazione di minerali da cave e miniere</i>	<i>5.831.573</i>	<i>5.468.950</i>	<i>-6,22%</i>
<i>Attività manifatturiere</i>	<i>864.880.909</i>	<i>802.369.173</i>	<i>-7,23%</i>
<i>Fornitura di energia elettrica, gas, vapore e aria condizionata</i>	<i>332.219.954</i>	<i>144.169.432</i>	<i>-56,60%</i>
<i>Fornitura di acqua-reti fognarie, attività di gestione dei rifiuti e risanamento</i>	<i>35.384.153</i>	<i>29.396.232</i>	<i>-16,92%</i>
<i>Costruzioni</i>	<i>141.652.439</i>	<i>131.879.002</i>	<i>-6,90%</i>
Servizi privati	1.764.938.767	1.699.367.207	-3,72%
Servizi pubblici	68.445.990	66.246.681	-3,21%
Ulteriori attività	203.803.344	196.921.642	-3,38%
Totale	3.816.700.780	3.465.606.837	-9,20%

Fonte: Elaborazione su dati del Dipartimento delle Finanze

CONCLUSIONI

Dopo un periodo caratterizzato da frequenti interventi sulla fiscalità immobiliare, pur in assenza di un'organica riforma del sistema estimativo del catasto fabbricati, negli ultimi due anni il Governo italiano ha concentrato le risorse disponibili principalmente sulla riduzione del prelievo sugli immobili adottando, in particolare con l'abolizione della TASI sull'abitazione principale e la riduzione dell'IMU sugli immobili delle imprese, politiche economiche favorevoli alla crescita. Anche misure con impatto finanziario più contenuto, quali la proroga delle agevolazioni previste per l'acquisto e la ristrutturazione delle abitazioni principali, insieme a quelle per l'acquisto di arredi, sono espressione, in ultima analisi, dell'accelerazione impressa all'attuazione di politiche di bilancio moderatamente espansive, nella delicata fase congiunturale di ripresa ancora fragile.

Dopo anni di prolungata contrazione dell'attività economica e di forte e diffuso indebolimento della capacità del nostro paese di competere e reagire alle mutate condizioni dei mercati globali, dal 2015 l'economia italiana mostra alcuni segnali positivi.

Tra i fattori che inducono a un moderato ottimismo, si rilevano la crescita della domanda di investimenti, l'andamento del mercato immobiliare che mostra per la prima volta una stabilizzazione nel trend di discesa dei prezzi, dopo la prolungata flessione degli ultimi anni e, infine, una rinnovata disponibilità delle banche a impiegare attivamente l'elevata liquidità. Ultimo elemento di novità è quello legato al rilancio degli investimenti in costruzioni, per la ristrutturazione e alla riqualificazione del patrimonio esistente, cui sarà dedicato il prossimo capitolo.



Note al capitolo 4

¹ FMI, World Economic Outlook, Ottobre 2015. La politica monetaria negli USA, nel periodo post-crisi, è stata di fatto espansiva. Tuttavia, poiché negli anni recenti si è registrata una ripresa sostanzialmente stabile nel sistema economico sarebbe necessaria, secondo il FMI (2015), *una normalizzazione della politica monetaria negli USA*. Aumentare i tassi d'interesse, d'altro canto, potrebbe avere ripercussioni a livello globale, in particolare sulle economie emergenti e in via di sviluppo. Pertanto: *I mercati emergenti e le economie in via di sviluppo devono essere pronti ad una normalizzazione della politica monetaria USA, rendendo le loro economie finanziariamente meno vulnerabili, soprattutto dai capitali esteri. Inoltre, è necessario un quadro fiscale più solido, attento a salvaguardare la crescita e le reti di sicurezza sociale (p. 3)*.

² OECD (2017), *Oecd Economic Survey of Italy 2017 – Reforms are paying off but challenges remain*, February 15, Oecd Economic Department.

³ Si veda OECD (2011), capitolo 4.

⁴ Si veda ad esempio Case *et al.* (2013) e Mian *et al.* (2013) per gli Stati Uniti.

⁵ Gli indicatori dello *scoreboard* si riferiscono a squilibri esterni (partite correnti, posizione patrimoniale netta sull'estero, tasso di cambio effettivo reale, variazione delle quote di esportazione, costi unitari del lavoro) e a squilibri interni (prezzi delle abitazioni, flusso dei prestiti nel settore privato, debito del settore privato, debito pubblico, tasso di disoccupazione e variazioni delle passività del settore finanziario, unitamente ad altri indicatori relativi all'occupazione e alla disoccupazione). Per ciascun indicatore, è stata individuata una soglia che indica il potenziale insorgere di un problema specifico; alcune soglie sono differenziate a seconda che si tratti di Stati membri appartenenti o meno alla zona euro. Se uno Stato membro supera più soglie, la Commissione procede a un esame approfondito, ossia a un'ulteriore analisi economica volta a stabilire se esistano o possano verificarsi squilibri macroeconomici e se gli squilibri esistenti siano stati corretti.

⁶ Christopher Otrok, Marco E. Terrones (2005),

⁷ Sebbene la qualità dell'informazione statistica sia migliorata, ulteriori sforzi sarebbero necessari per completare la raccolta dei dati relativi ad altre variabili rilevanti, come, ad esempio, il livello delle unità fisiche scambiate. I dati raccolti dall'Eurostat sono dunque da interpretare con cautela.

⁸ Hideaki Hirata, M. Ayhan Kose, Christopher Otrok and Marco E. Terrones (2013), *Global House Price Fluctuations: Synchronization and Determinants*, *IMF Working Paper* 13/38, February. Secondo il FMI le fluttuazioni globali dei prezzi delle abitazioni sono influenzate da forti variazioni del tasso d'interesse globale, shocks nel mercato del credito; incertezza, misurata con la volatilità dei rendimenti dei titoli azionari. Il ciclo si ripete secondo uno schema regolare: dopo un periodo di crescita significativa dei prezzi degli immobili residenziali, si osserva un periodo di perturbazione finanziaria e di grave recessione. Il grado di sincronizzazione dei cicli nei mercati delle abitazioni dei paesi avanzati è aumentato (dal 51% osservato nel periodo pre-globalizzazione al 63% nel periodo di globalizzazione). La parte di varianza dei prezzi delle abitazioni, in ciascun paese, spiegata dal prezzo globale è passata dal 20% al 35%.

⁹ Occorre precisare che il regime di favore delineato dal Legislatore non si estende alle cosiddette «abitazioni di lusso», vale a dire le unità immobiliari classificate nelle categorie catastali A/1, A/8 e A/9.

¹⁰ Osservatorio del mercato immobiliare - Agenzia delle Entrate (2016), *Nota trimestrale-Andamento del mercato immobiliare*.

¹¹ Per quanto riguarda la metodologia applicata per il calcolo di ciascuna imposta si veda il paragrafo 6.4 contenuto nella nota metodologica del presente volume.

¹² Il modello *tax benefit* consente, tra l'altro, di integrare i dati individuali dell'indagine Istat «EU-Silc sui redditi e le condizioni di vita di famiglie e individui», con i dati di fonte amministrativa (dichiarazioni dei redditi e informazioni catastali). In particolare, dalle fonti amministrative sono desumibili gli eventuali affitti e le varie imposte gravanti su ciascun immobile e dunque su ciascun individuo o famiglia; dall'indagine EU-Silc si ottiene, invece, per ciascun immobile non affittato, l'affitto figurativo che rappresenta una *proxy* del reddito ai valori di mercato.

¹³ Il calcolo tiene conto di un'aliquota media Irpef piuttosto che di un'aliquota marginale, nei casi in cui non sia applicabile la cedolare proporzionale.

¹⁴ La disposizione non ha effetto per gli immobili ubicati nei Comuni delle province autonome di Bolzano e Trento che, in virtù di quanto previsto dai rispettivi statuti, hanno istituito autonomi tributi impositivi sugli immobili in sostituzione di IMU e TASI.

¹⁵ Per abitazione principale ai fini IMU e TASI si intende l'immobile, iscritto o iscrivibile nel catasto edilizio urbano come unica unità immobiliare, nel quale il possessore e il suo nucleo familiare dimorano abitualmente e risiedono anagraficamente.

¹⁶ Si tratta comunque di una stima ancora non definitiva: specifiche analisi saranno effettuate al fine di valutare gli effetti connessi ai versamenti ritardati ancora da realizzare, con particolare riguardo alla definizione del contributo da erogare ai Comuni per l'esenzione in esame. Al momento nessuna analisi ex post può essere effettuata per la quota TASI dovuta dagli inquilini, poiché i relativi versamenti non sono puntualmente identificabili. Tali versamenti erano, infatti, eseguiti utilizzando il medesimo codice tributo (3961) previsto per gli immobili diversi dall'abitazione principale.

¹⁷ Poco meno di 1000 Comuni nel 2015 non hanno istituito la TASI sull'abitazione principale.

¹⁸ Le motivazioni possibili del mancato incrocio sono: (i) soggetto esonerato in quanto proprietario della sola abitazione principale e relative pertinenze; (ii) disallineamento tra l'anno di riferimento per i versamenti (2015) e quello delle dichiarazioni (2014).

¹⁹ Inoltre, un mercato degli affitti efficiente favorisce la mobilità del lavoro; attenuando il *mismatch* tra domanda e offerta può avere un impatto positivo sull'occupazione e la crescita. Si veda a questo proposito David Bogataj *et al.* (2016), Management, Financing and Taxation of housing stock in the shrinking cities of aging societies, *Journal of Production Economics*, August.

²⁰ È utile sottolineare che con la sentenza del 10 marzo 2014 la Corte Costituzionale ha dichiarato illegittime le sanzioni civilistiche contro i proprietari che affittano abitazioni in nero derivanti da segnalazioni degli inquilini, previste dall'articolo 3 cc. 8 e 9 del decreto legislativo n. 23 del 2011. La sentenza in questione, limitando i disincentivi a non dichiarare in capo ai proprietari, può aver prodotto una riduzione della potenzialità di emersione dei canoni da locazione.

²¹ Si segnala che la stima delle conseguenze dell'introduzione della cedolare secca sull'emersione di base imponibile e sul recupero di gettito evaso è attualmente oggetto di approfondimenti metodologici da parte della Commissione per la redazione della «Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva», <http://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/relev/>.

²² Sono stati considerati, oltre all'anno 2010, anno di *benchmark* perché immediatamente precedente all'introduzione della cedolare secca, le prime tre annualità di vigenza dell'istituto, per una valutazione più completa degli effetti in termini di emersione, poiché non sempre i contribuenti reagiscono immediatamente a variazioni normative di rilievo.

²³ Le assunzioni principali alla base delle analisi sono le seguenti: i) nei casi di comproprietà dell'immobile si è considerata la percentuale di possesso ai fini di individuare il numero degli immobili; ii) non si possono escludere casi di immobili considerati due/più volte, dato che nel corso dello stesso anno un immobile può aver prodotto redditi imponibili diversi dovuti a modifiche infra-annuali nell'utilizzo; iii) le rendite catastali da riportare in dichiarazione sono variate nel corso del tempo (la rendita effettiva del 2013 è stata rivalutata per renderla coerente con quella degli anni precedenti); iv) i dati derivano da dichiarazioni fornite dai contribuenti e possono scontare errori dovuti al particolare contesto normativo presente durante l'anno di riferimento; v) i calcoli della base imponibile emersa non tengono conto dell'imposta di bollo e dell'imposta di registro.

²⁴ Le ipotesi adottate utilizzano diverse percentuali di emersione (dal 37% al 100%) degli immobili rientranti nella tipologia di utilizzo «abitazione principale».

²⁵ Tale valore è al netto dell'eventuale effetto emersione dovuto all'incremento del valore dichiarato delle locazioni nei contratti con cedolare secca.

²⁶ Solo una minoranza dei contratti è fondata sul canone concordato calmierato, potendo così fruire dell'aliquota super agevolata del 10%.

²⁷ In particolare le agevolazioni sulle compravendite prevedono che se il venditore è un privato, l'acquirente è tenuto a versare un'imposta di registro nella misura del 2% e un'imposta ipotecaria e catastale pari a 50 euro; se il venditore è un'impresa, l'acquirente è tenuto a versare l'IVA nella misura del 4% e l'imposta catastale e di registro pari a 200 euro. L'agevolazione non si applica agli immobili di categoria catastale A1, A8, e A9 ed è fruibile anche da chi vi ha fatto ricorso in passato per l'acquisto della precedente abitazione.

²⁸ Si veda il combinato disposto dei commi 640 e 677 dell'art. 1 della legge n. 147 del 2013.

²⁹ Tale metodologia non può essere puntualmente replicata anche per i versamenti IMU quota comune poiché i risultati sarebbero influenzati dalle eventuali variazioni di aliquote deliberate. Al contrario, i versamenti di spettanza dello Stato sono sempre effettuati ad aliquota di base.

³⁰ Nella Tabella 4.13 sono stati esclusi dal totale nazionale il gettito derivante dai fabbricati categoria "D" ubicati nei territori delle province autonome di Trento e Bolzano che hanno istituito in base ai propri statuti l'IMI e l'IMIS in sostituzione dell'IMU.

Riferimenti Bibliografici

Arnold J.M., Brys B., Heady C., Johansson A., Schweltnus C. e L. Vartia, (2011), «Tax Policy for Economic Recovery and Growth», *Economic Journal*, Royal Economic Society, vol. 121(550), Febbraio.

Arnold, J. (2008), Do tax structures affect aggregate economic growth? Empirical evidence from a panel of OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 643.

Baiardi D., Profeta P., Puglisi R. e S. Scabrosetti (2017), Tax Policy and Economic Growth: Does it really Matter?, *Siep Working Paper* N. 718, Gennaio.

- Bernardi, L. (2013), Recent findings regarding the shift from direct to indirect taxation in the EA-17, *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*, 4, 233-256.
- Blöchliger, H. *et al.* (2015), The stabilisation properties of immovable property taxation: Evidence from OECD countries, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1237, OECD Publishing.
- Bogataj David *et al.* (2016), Management, Financing and Taxation of housing stock in the shrinking cities of aging societies, *Journal of Production Economics*, August.
- Case, K. E., J M Quigley, and R J Shiller (2013), Wealth Effects Revisited: 1975-2012», *NBER Working Paper* No. 18667.
- Cooper, D. e K. Dynan, (2016), Wealth Effects and Macroeconomic Dynamics, *Journal of Economic Surveys* (2016) Vol. 30, No. 1, pp. 34-55.
- Cournède, B., Goujard A. e Á. Pina (2013), How to Achieve Growth- and Equity-friendly Fiscal Consolidation? A Proposed Methodology for Instrument Choice with an Illustrative Application to OECD Countries, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 1088, OECD Publishing.
- De Bonis, R. e A. Silvestrini, (2012), The effects of financial and real wealth on consumption: new evidence from OECD countries, *Applied Financial Economics*, Taylor & Francis Journals, vol. 22(5), pages 409-425, March.
- Duca J.V., J. Muellbauer e A. Murphy, (2010), Housing markets and the financial crisis of 2007, *Journal of Financial Stability*, Volume 6, Issue 4, December 2010, Pages 203-217.
- ECB, (2004), The short term impact of government budgets on prices, Evidences from macroeconomic models, WP n. 396, Frankfurt: The European Central Bank.
- FMI (2015), «World Economic Outlook», October.
- Friedman, M., (1957), A Theory of the Consumption Function, Cambridge, MA: *National Bureau of Economic Research*.
- Guiso, L., Paiella, M. and I. Visco (2005), Do Capital Gains Affect Consumption? Estimates of Wealth Effects from Italian Households' Behavior, *Banca d'Italia, Temi di Discussione* n. 555.
- Hideaki Hirata, M. Ayhan Kose, Christopher Otrok and Marco E. Terrones (2013), Global House Price Fluctuations: Synchronization and Determinants, *IMF Working Paper* 13/38, February.
- Johansson, A ., Heady, C., Arnold, J., Brys, B. e L. Vartia, (2008), Tax and economic growth, *OECD Economics Department Working Papers*, No. 620.
- Kneller, R., Bleaney, M. e N. Gemmell, (1999), Fiscal policy and growth: evidence from OECD countries, *Journal of Public Economics*, 74, 171-190.
- Mian, A and A Sufi (2014), House Price Gains and US Household Spending from 2002 to 2006, *NBER Working Paper* No. 20152.
- Mian, A, K Rao, and A Sufi (2013), Housing Balance Sheets, Consumption, and the Economic Slump, *Quarterly Journal of Economics*, vol. 128, issue 4, pages 1687-1726.



Modigliani, F. and R.H. Brumberg, (1954), «Utility analysis and the consumption function: an interpretation of cross-section data», in K. K. Kurihara (ed.), *Post-Keynesian Economics* (pp. 388–436), New Brunswick, NJ: Rutgers University Press.

OECD, (2011), «Economic Policy Reforms 2011: Going for Growth», OECD Publishing.

OECD (2017), OECD Economic Survey of Italy 2017 – «Reforms are paying off but challenges remain», February 15, OECD Economic Department.

Osservatorio del mercato immobiliare - Agenzia delle Entrate (2016), Nota trimestrale-Andamento del mercato immobiliare (5 dicembre).

