

TASSAZIONE DELLE ABITAZIONI E MERCATO DEGLI AFFITTI

Salvatore Chiri^{*}, Fabrizio Borselli^{*}, Alessandro Buoncompagni^{*} e Stefano Manestra^{*}

* Banca d'Italia, Servizio Rapporti fiscali.

1. Introduzione¹

In Italia le esigenze abitative delle famiglie e degli individui sono largamente insoddisfatte a causa di una circolazione del patrimonio abitativo e di un'offerta di case in affitto insufficienti.

La carenza di case in affitto è dovuta anche all'oneroso trattamento fiscale che colpisce l'investimento immobiliare, sia quello messo a frutto, sia quello destinato alla rivendita dopo un periodo di utilizzo, riducendone il rendimento atteso.

Viceversa, le forti attenuazioni dell'imposizione fiscale riservate all'abitazione principale di proprietà ne hanno facilitato la diffusione, assecondando preferenze individuali che si sono radicate nel tempo.

La diffusione dell'abitazione di proprietà da un lato genera esternalità positive in termini di presidio privato del territorio e di ordine pubblico, solidarietà locale e stabilità sociale, dall'altro limita la mobilità del lavoro, come è stato empiricamente riscontrato anche in altri paesi confrontando la frequenza dei cambi di residenza di chi possiede la casa d'abitazione rispetto a chi è in affitto.² Il sistema fiscale del nostro paese non contrasta questo elemento di inefficienza economica, anzi contribuisce ad acuirlo. Infatti la mobilità dei lavoratori sul territorio è frenata non solo dalla scarsa offerta di locazioni, ma anche dal costo delle tasse che gravano sul trasferimento della proprietà immobiliare e dal fatto che un contribuente che si trasferisce per motivi di lavoro prendendo in affitto un'abitazione nel luogo di arrivo e dando in affitto l'abitazione di cui egli è eventualmente proprietario nel luogo di partenza, subisce un netto aggravio fiscale.

Al di là dei trasferimenti di residenza, le famiglie sono molto restie anche a cambiare tipologia di abitazione nello stesso luogo di residenza. Le abitazioni possedute da chi vi abita non sono messe sul mercato se non raramente per motivi affettivi e d'altro genere, ma anche perché, quando il compratore non ne fa la propria abitazione principale,³ le imposte sui trasferimenti riducono sensibilmente per le parti la convenienza economica della transazione. La compravendita di abitazioni, disincentivate dai costi fiscali, di notariato e di agenzia non segue le esigenze del ciclo di vita degli individui e delle famiglie.

Tutto questo pone seri problemi di equità e di efficienza e probabilmente rallenta la crescita (anche) per un canale autonomo.

La questione equitativa nasce soprattutto dal fatto che la carenza di abitazioni in affitto e la speculare diffusione della proprietà della casa in cui si abita di fatto penalizzano le classi meno abbienti, che più spesso ricorrono all'affitto per assenza di alternative. Questo pro-

¹ Gli autori desiderano ringraziare G. Guerrieri, E. Romagnano, E. Pisano, E. Zangari e i partecipanti al seminario del 20 novembre 2012 tenuto in Banca d'Italia. Errori o imprecisioni sono da attribuire esclusivamente agli autori. Le opinioni espresse non impegnano l'Istituzione di appartenenza. Benché frutto del comune impegno, i paragrafi 1, 4 e 5 sono stati redatti da S. Chiri; 2.1, 2.5.1 e 2.5.2 da F. Borselli; 2.2 e 2.3 da A. Buoncompagni; 2.4, 2.5.3 e 3 da S. Manestra.

² La probabilità di cambiare residenza per un individuo che vive in un'abitazione propria è stata stimata (BCE, 2003) nel 9-13 per cento più bassa (a seconda che il soggetto abbia o meno un mutuo da estinguere) rispetto a un soggetto che vive in affitto. A conferma di questo fenomeno, in Italia la percentuale di famiglie che ha cambiato residenza negli ultimi 2 anni è stata del 9 per cento (OCSE, 2011), appena superiore all'analoga percentuale della Spagna (circa 8), ma inferiore a quelle di Germania (10,6), Gran Bretagna (14,4) e Francia (17,3).

³ Nel seguito i concetti di "abitazione principale" e di "prima casa" sono utilizzati indifferentemente, benché il primo termine si riferisca alla dimora abituale e il secondo all'oggetto di agevolazioni fiscali cui si accede se non si possiedono altri immobili nello stesso Comune, ovvero altrove se acquistati coi medesimi benefici.

blema non è significativamente attenuato dall'offerta di case di proprietà pubblica, anzi l'offerta di edilizia sociale è divenuta nel tempo sempre più marginale.⁴

In termini di efficienza economica si consideri che i richiamati effetti negativi connessi alla riduzione della mobilità del lavoro - e al conseguente innalzamento della componente da *mismatch* del tasso "naturale" di disoccupazione - sono tanto maggiori oggi che il mercato del lavoro offre occupazioni molto meno stabili e che i percorsi professionali e formativi sono divenuti più complessi e diversificati.

Circa la crescita, va osservato che le dinamiche sociali che si esprimono nella ricerca di un'occupazione e nella formazione di una famiglia, piuttosto che essere accelerate rispetto a come potrebbero essere dalle agevolazioni per l'acquisto della prima casa, potrebbero essere rallentate proprio dalle difficoltà incontrate dai più giovani nel trovare abitazioni in affitto a condizioni accettabili, poiché l'acquisto di una prima casa viene temporalmente solo dopo la ricerca di un'abitazione in affitto, presupponendo un minimo di accumulo di risparmi e il raggiungimento di una certa stabilità del reddito. Dinamiche sociali rallentate possono ridurre l'offerta di lavoro aggregata. Inoltre, poiché il rinvio nel tempo delle tipiche spese delle famiglie in formazione (per es. in beni durevoli) probabilmente non è compensato dalla maggiore spesa in altri beni e servizi tipicamente consumati dai *single* che abitano con la famiglia di provenienza, questo potrebbe rappresentare un ulteriore canale autonomo di influenza negativa sulla domanda aggregata.

Sebbene in un'ottica di lungo periodo in tutta l'Europa occidentale sia cresciuta la quota di abitazioni possedute da chi vi abita, in Italia questo fenomeno ha assunto proporzioni anomale. Secondo i dati censuari dell'Istat, in circa 40 anni la quota di abitazioni affittate si è ben più che dimezzata rispetto al 40% circa del 1971. In questo periodo sono state ritirate dal mercato dell'affitto circa 2 milioni e mezzo di abitazioni, poi in piccola parte rimpiazzate da nuova offerta.

Assecondare l'aspirazione del ceto medio alla proprietà dell'abitazione è stato verosimilmente ritenuto politicamente proficuo e socialmente desiderabile - non solo per le externalità positive di vicinato stabile già richiamate - anche se costoso in termini di gettito pubblico, ciò che ha contribuito a spostare il peso della tassazione immobiliare sulle altre abitazioni, ritenute, a torto o a ragione, fonte di rendite semi-parassitarie. Allo stesso tempo i governi hanno tentato di porre rimedio agli squilibri più gravi. In Italia, dove la rarefazione degli affitti è stata più forte anche a causa della legge sull'equo canone del 1978, che ha ridotto eccessivamente i diritti dei proprietari, l'intervento pubblico è consistito dapprima nella revisione dello stesso provvedimento (con la legge 359 del 1992, istitutiva dei cosiddetti "patti in deroga"), quindi nella riforma organica del 1998 (legge 431), seguita da una serie di provvedimenti minori, ad esempio sulla detrazione di una piccola somma dal carico Irpef per gli inquilini percettori di redditi medio-bassi. Su un altro piano, i governi hanno opportunamente puntato sul recupero del patrimonio edilizio piuttosto che sull'incentivazione alle nuove costruzioni, soprattutto introducendo cospicui contributi statali alla ristrutturazione e alla riqualificazione energetica degli edifici.

Lo squilibrio di fondo, dato dalla carenza di affitti (illustrato nel par. 2.1), è stato affrontato solo di recente con provvedimenti ancora non risolutivi, ma con maggiore capacità d'incidere rispetto al passato. Ci si riferisce in particolare all'introduzione di una cedolare secca, opzionale, sugli affitti, in luogo della precedente tassazione progressiva (par. 2.2), e a

⁴ Cfr. la monografia di Tamburini *et al.* (2009).

un sia pur modesto ribilanciamento nel peso relativo delle imposte, a sfavore della proprietà rispetto ai trasferimenti e a sfavore delle prime case rispetto a quelle date in affitto o tenute a disposizione (riforma Imu, par. 2.3). Una grande riforma del catasto è stata programmata nell'intento di correggere alcune serie disparità fra i contribuenti residenti in città diverse e in zone diverse della stessa città, determinate soprattutto dall'invarianza nel tempo delle rendite catastali e dunque anche dalla vetustà dell'abitazione (par. 2.4). Non è stato ancora oggetto di riforma il trattamento dei trasferimenti intergenerazionali a titolo gratuito, via eredità e donazione, oggi sostanzialmente detassato; viceversa, il contributo statale al recupero edilizio è stato potenziato e strutturalizzato; la tassazione sui trasferimenti è destinata ad alleggerirsi dal 2014, mentre la tassazione dell'abitazione occupata è destinata a un sensibile aggravio per l'introduzione di una nuova componente della tassa ambientale (par. 2.5).

Nelle pagine che seguono questi interventi sono analizzati nel dettaglio, in modo da far risaltare i cambiamenti rispetto al quadro tracciato alcuni anni addietro in uno studio di alcuni degli autori,⁵ di seguito indicato BBM e in parte richiamato in questa introduzione. Segue la riproposizione di un confronto internazionale, ottenuto approfondendo e aggiornando quanto già presentato in BBM (par. 3). Dopo alcune considerazioni sull'efficacia delle recenti riforme (par. 4), le conclusioni (par. 5) riassumono le parti più propositive del lavoro.

Lo studio viene preceduto da qualche considerazione di carattere più generale (par. 1.1). Si noti che l'analisi presentata in questo studio si concentra sulle abitazioni possedute da persone fisiche e tratta solo incidentalmente degli edifici a uso commerciale e dei terreni, nonché delle stesse abitazioni quando siano possedute da enti e società.

1.1 Principali approcci alla tassazione delle abitazioni

Non vi è un'unica prospettiva da cui si possano giudicare le caratteristiche di ottimalità di una o dell'altra forma di tassazione immobiliare. Nella breve discussione che segue, si parte da due studi piuttosto stimolanti per proporre poi qualche considerazione un po' più sistematica e una conclusione pragmatica.

Il primo di questi studi è una recente rassegna, curata da Bird e Slack,⁶ dei diversi approcci alla tassazione immobiliare seguiti in 25 paesi, sviluppati e non. Ciò che emerge nettamente è la varietà di considerazioni, economiche e politiche che si sono imposte nel tempo e nelle diverse società. Lo studio di Bird e Slack, che parte da un vasto lavoro collettivo preparato per la Banca mondiale, si focalizza sul contributo potenziale che la tassazione della proprietà immobiliare (case e terreni) può fornire, da un lato, alle finanze pubbliche, specie locali, e, dall'altro, all'uso più efficiente di queste risorse. Dagli anni Settanta alla fine del secolo scorso, nei paesi esaminati il gettito delle imposte patrimoniali varia intorno a una media dello 0,75 per cento del PIL, raggiungendo quasi l'1,5 per cento nei paesi più sviluppati (in cima alla lista ci sono Canada, Stati Uniti e Australia), con una più o meno grande variabilità per tipo di proprietà e all'interno dei paesi. Ovviamente questi dati dipendono anche dal valore relativo della proprietà immobiliare rispetto al PIL, dalla quantità di agevolazioni ed esenzioni (erosione) e dalla capacità di identificare le basi imponibili e di riscuotere le imposte (evasione).

⁵ In Panetta et al. (2009), cap. 4, a cura di F. Borselli, A. Buoncompagni e S. Manestra.

⁶ Bird and Slack (2003).

Questi numeri diventano molto più significativi se ci si riferisce alle finanze locali: nei paesi sviluppati queste imposte rappresentano il 40 per cento di tutte le entrate tributarie degli enti locali e il 20 per cento delle loro entrate totali. Valori di poco inferiori si registrano nei paesi in via di sviluppo. Solo le cosiddette economie in transizione, evidentemente più accentrate, presentano percentuali decisamente minori. La regola è, infatti, che questo tipo di tassazione viene amministrata e riscossa a livello locale, per i notissimi motivi che le basi imponibili non possono spostarsi sul territorio e che la ricchezza immobiliare tende a riflettere la quantità e la qualità della spesa pubblica locale, con conseguente possibilità di responsabilizzazione fiscale degli amministratori, secondo l'approccio di federalismo fiscale.

Certamente questo non è però l'unico approccio. Su un altro versante si trovano coloro che considerano queste imposte soprattutto sotto l'angolo visuale della tassazione del risparmio, mentre non c'è chi manca di analizzarle come un gravame fiscale sull'industria delle costruzioni e chi le ritiene più che altro una tassa sul consumo di servizi abitativi che interferirebbe sul miglior uso della terra e l'investimento nelle migliorie, soprattutto se colpisce gli aumenti di valore dell'immobile, come negli Stati Uniti (d'altronde, da quest'ultimo punto di vista, se un'imposta sull'aumento di valore degli immobili scoraggia l'investimento in migliorie, è pur vero che è in grado di captare quella parte di aumento di valore che ha natura di pura rendita, in quanto determinato da eventi esogeni).

Quanto agli aspetti di equità di una simile tassazione, secondo gli autori la diversità di approcci nei vari paesi riflette più i pregiudizi sui meriti e demeriti relativi dell'imposizione patrimoniale in generale, che non la tassazione della proprietà immobiliare di per sé, questione che in qualche misura sarebbe da affrontarsi su un piano empirico, almeno quando si confrontano visioni apparentemente inconciliabili. È questo il caso del contrasto fra chi ritiene che questo genere di tasse sia in sé sempre regressivo, perché realizzare una casa porta via ai meno abbienti una maggiore frazione di reddito, e chi lo ritiene in sé progressivo perché colpisce una forma di accumulazione di capitale, possibile solo per chi può risparmiare. Probabilmente si troverebbe più facilmente un accordo sugli aspetti di equità sociale se si tenesse conto di coloro che una casa non la posseggono per nulla.

Nel percorrere la varietà osservabile in 25 paesi Bird e Slack offrono molti altri spunti, su cui si sono costruite o si potrebbero costruire intere teorie. Uno di questi spunti è l'osservazione che, rispetto alle altre, la tassazione della proprietà immobiliare differisce, tra l'altro, quanto a visibilità e "inerente arbitrarietà". Visibilità perché bisogna andarla a pagare apposta, in importi poco o per nulla frazionati; visibilità significa consapevolezza del contribuente e quindi un ottimo motivo per farne un'imposta "federalista", ossia responsabilizzante, ma la visibilità è anche inevitabile causa di avversione popolare.⁷ Circa l'arbitrarietà delle basi, gli autori, riferendosi a sistemi che variano dall'auto-valutazione del contribuente, più o meno distorta, a sistemi di determinazione delle rendite catastali, più o meno rigidi, affermano che: "Insomma, amministrare una tassa immobiliare allo stesso livello di *fairness* (non arbitrarietà) della maggior parte delle altre imposte è un'operazione

⁷ Probabilmente la minore visibilità delle imposte personali sul reddito - tipicamente soggette a ritenute d'acconto in busta paga o determinate "mescolando" tutte le altre forme di reddito personale che vanno in dichiarazione fiscale, insieme con deduzioni e detrazioni - spiega anche come mai le imposte personali sul reddito immobiliare figurativo - che potrebbero perfettamente sostituire quelle sulla proprietà - sono in genere molto meno discusse, fino a trascurarle del tutto, tanto che nella recente riforma Imu in Italia ben pochi hanno colto o "ricordano" che la nuova imposta soppianta non solo l'ICI, ma anche le imposte personali sul reddito figurativo delle abitazioni. La questione della visibilità è sollevata con forza anche nella *Mirrlees Review* a proposito della *council tax* britannica (IFS, 2011, pp. 381 e segg.).

costosa e i cui risultati ben difficilmente saranno comunque accettati come *fair* dalla gran parte dei contribuenti” (pag. 13). Sul tema si tornerà nel par. 2.4, dedicato alla riforma catastale italiana.

Il secondo studio, dell'*Institute of Fiscal Studies*, recentemente pubblicato, sull'adeguatezza delle fonti di reddito fra chi è vicino al pensionamento,⁸ offre una delle visioni più disincantate delle questioni che qui interessano. In particolare, quando giunge a parlare dell'opportunità di prendere in considerazione, fra le fonti di reddito degli ultracinquantenni, anche la ricchezza investita nell'abitazione principale, non esita a definirla una questione controversa e carica di emozioni (*emotive*). Riferendosi a una nota ricerca sull'atteggiamento verso l'eventuale uso della ricchezza immobiliare per finanziare l'assistenza sociale, lo studio osserva che, nella gran parte dei casi, le persone non considerano la ricchezza immobiliare dell'abitazione in cui vivono un *asset* come gli altri, da liquidare se e nella misura in cui si renda necessario o utile, ma come un investimento affettivo, rispetto al quale la mera ipotetica eventualità di dover vendere la casa di famiglia suscita una fortissima avversione e un acuto senso di ingiustizia. Del resto, anche il ridimensionamento della casa verso il basso per famiglie che vedono ridursi oggettivamente il proprio fabbisogno abitativo primario, nonché l'impiego di strumenti di mobilitazione finanziaria sono pratiche infrequenti. Le persone tendono a considerare la casa di proprietà l'ultima risorsa, una specie di auto-assicurazione privata.

Ciò nonostante, per la prospettiva assunta nello studio qui menzionato, è chiaro che includere almeno una parte della ricchezza immobiliare fra i mezzi di sostentamento del futuro pensionato è inevitabile, in base alla lapalissiana considerazione che, a parità di altre condizioni, è meglio possedere una casa che non averla affatto, come il Calzinazz di Fellini. In definitiva, nello studio si seguono pragmaticamente tre vie: per la prima, il valore della casa d'abitazione è ignorato; per la seconda, si considera solo il flusso di reddito che genererebbe la trasformazione in rendita della metà del valore della casa; per la terza, si considera il reddito figurativo dell'intera abitazione, fissandolo al 5% del suo valore.

Nel giudicare l'ottimalità di una o dell'altra forma di tassazione immobiliare è dunque necessario tenere conto simultaneamente di più punti di vista, ciò che richiede di essere molto pragmatici. In particolare, a causa del contenuto emotivo delle “tasse sul focolare”, le scelte di *policy* devono andare oltre l'analisi degli impatti sull'efficiente allocazione delle risorse e sull'equità e devono prendere in considerazione anche la loro praticabilità politica, che può essere dirimente. Quest'ultima chiama in causa anche le possibili divergenze di interessi fra le comunità locali, quelle regionali e quella nazionale, riproponendo la questione del livello ottimale di governo e dunque di nuovo le teorie sul federalismo fiscale, soprattutto se le imposte immobiliari sono riguardate – almeno in parte - come il corrispettivo di un beneficio ricevuto dal pubblico. Nel caso specifico, le imposte immobiliari avrebbero la natura di un corrispettivo del beneficio di abitare in una zona dove giungono strade pulite e sono presenti scuole e altre *facilities* pubbliche, sorvegliate dalle forze dell'ordine, con facile accesso ai servizi di trasporto pubblico e delle *utilities* idriche ed elettriche, etc., ovviamente solo nella misura in cui questi benefici non siano del tutto capitalizzati nel prezzo di acquisto dell'abitazione e non siano completamente ripagati da tariffe di accesso o imposte specifiche.

⁸ Crawford and O'Dea (2012). Si tratta di persone di oltre cinquanta anni. Replicato oggi in Italia, forse lo studio indagherebbe fasce di età più avanzate.

Allo stesso modo occorre considerare anche la praticabilità tecnica delle imposte sulla casa, almeno nel senso di tenere conto dei costi di amministrazione del tributo e dei costi degli adempimenti fiscali, quindi della semplicità e della possibilità di *enforcement* della tassazione. La praticabilità tecnica può imporre semplificazioni che, rinunciando a formule sofisticate, possono violare principi di equità e di efficienza.

Con tutto questo, non è inopportuno qualche breve cenno a considerazioni di efficienza o anche solo di razionalità, di non contraddittorietà, della tassazione immobiliare.

Probabilmente il punto essenziale ruota intorno alla natura ibrida della spesa per la proprietà immobiliare, che è insieme bene di consumo (servizi abitativi, più o meno normali o essenziali) e di investimento del risparmio (per il rendimento atteso, inclusivo dei *capital gains* o per lasciarlo in eredità).

Si noti incidentalmente che in entrambi i casi gli scambi di abitazioni dovrebbero assecondare la riallocazione settoriale e territoriale delle risorse nel mercato del lavoro (come la compravendita di fabbricati industriali e uffici nel mercato dei beni). Ragion per cui sarebbe opportuno tenere quanto più bassa la tassazione dei trasferimenti. Viceversa, come già detto, la tassazione dello *stock* di abitazioni già realizzate, quasi come la tassazione dei terreni, non presenta tratti forti di inefficienza, perché in definitiva vicina concettualmente alla tassazione di una rendita, cui tipicamente contribuisce più la comunità che non il proprietario.

Tuttavia, in quanto investimento, la spesa immobiliare non dovrebbe differire molto da altre forme di impiego del risparmio: dunque non andrebbe scoraggiata né discriminata e varrebbero per essa le buone ragioni che spesso si invocano per non tassare affatto il risparmio, fra le quali il fatto che il risparmio è stato già tassato sotto forma di reddito.

In quanto consumo, la spesa per l'abitazione può essere e dovrebbe essere distinta fra spesa essenziale, rivolta al bisogno primario di un ricovero privato e una dimora stabile, e spesa che eccede questo livello e risponde a bisogni non essenziali, come il *comfort*, il prestigio sociale, etc. Come molti altri beni, di investimento o di consumo durevole, l'accesso ai servizi resi dall'abitazione può avvenire attraverso la proprietà oppure il noleggio, ma nel caso dell'abitazione, all'acquisto del diritto all'alloggio si aggiunge il desiderio di sicurezza-stabilità, ossia di "non essere sbattuti fuori di casa" a discrezione del proprietari. Di qui l'affermarsi di contratti a tempo più o meno lungo, rinnovabili o rescindibili solo con preavviso.

Tornando alla distinzione fra consumo primario e non, si noti come un'eventuale differenziazione del carico fiscale vedrebbe contrapporsi drammaticamente le ragioni dell'efficienza economica a quelle dell'equità. Infatti sul piano dell'efficienza (e anche del gettito atteso, profilo da tenere sempre a mente perché è uno dei principali criteri che condizionano il legislatore) andrebbe tassato di più il consumo più rigido, ossia quello di servizi abitativi primari, secondo la nota logica del *Ramsey pricing*, ma sul piano dell'equità le cose stanno ovviamente all'opposto. Come detto, in questa materia il senso di giustizia e ingiustizia delle persone viene sollecitato immediatamente. A nulla vale neppure considerare che anche chi prende una casa in affitto concorre di fatto, via traslazione parziale, a pagare la tassazione che grava sulla proprietà e/o sul reddito percepito dal locatore. Del resto, dal punto di vista della maggioranza delle persone anche l'affitto, nella sua componente essenziale o normale, andrebbe detassato.

In definitiva, se nel settore della tassazione immobiliare l'equità sostanziale e percepita delle imposte specifiche domina, in un'ideale funzione di benessere sociale, i guadagni e le

perdite di efficienza associati; se, in altri termini, si considera il soddisfacimento del bisogno primario di un'abitazione una questione sociale ineludibile, allora l'aspetto della praticabilità politica delle proposte di riforma diventa preponderante. A costo di fare scempio di ogni altra considerazione, si dovrebbe giungere a disegnare un sistema in cui il fabbisogno primario o normale, soddisfatto dall'affitto contrattualizzato su tempi non brevi o dalla proprietà diretta, dovrebbe essere del tutto esentato da imposte. Oggi, come si dirà, i sistemi di tassazione dell'abitazione seguono in effetti in qualche modo questo approccio, sebbene non completamente.

Elaborando appena tale impostazione, va aggiunto che, se soltanto quella parte dell'affitto e una parte del valore della casa d'abitazione che corrisponde a qualche definizione accettata di bisogno normale o primario dovesse essere esentata e il resto tassato, allora occorrerebbe anche differenziare i valori detassati in modo che riflettano il costo locale dell'abitazione. Questa differenziazione non andrebbe spinta fino a compensare completamente i diversi prezzi di mercato, perché in tal modo non si terrebbe in alcun conto il fatto che dove abitare è pur sempre una scelta. Dati i costi espliciti e impliciti del trasporto, abitare in una cittadina piuttosto che un'altra, in centro o vicino a migliori *facilities* piuttosto che in periferia o accettando l'isolamento della campagna, vuol dire già andare oltre i fabbisogni primari (o normali). D'altro canto, a causa dei richiamati costi della lontananza dal lavoro o dal centro dei propri interessi vitali, in una certa misura si compiono scelte obbligate che meriterebbero un trattamento fiscale differenziato. Tenendo in considerazione anche le esigenze di semplicità di amministrazione e di adempimento, nonché l'opportunità che l'imposta sia trasparente, il sistema di esenzione potrebbe operare su alcune fasce di valori-soglia, da considerare il costo medio del soddisfacimento del bisogno primario (normale) di abitazione in città e zone dalle caratteristiche grosso modo simili (cfr. par. 2.3.3).

Ovviamente a conclusioni molto diverse si perverrebbe se si sposasse l'approccio di considerare tutto il valore della proprietà della casa d'abitazione come una pura e semplice attività finanziaria, sebbene meno facilmente liquidabile, alternativa ad altre forme di impiego del risparmio. In tal caso il punto essenziale ruoterebbe intorno alla neutralità dell'imposta in termini di tassazione del rendimento e delle variazioni di valore dell'*asset* abitazione rispetto all'*asset* obbligazione bancaria o quota di fondo comune. Su questo terreno si va ormai affermando sempre più l'idea che occorrerebbe, anche nel caso della proprietà immobiliare, andare verso una forma di tassazione dei rendimenti del risparmio che li renda esenti fino a un rendimento normale, per tassare solo gli extra-rendimenti, secondo la formula di un *normal rate-of-return allowance* (RRA). Secondo questa prospettiva, nel caso delle abitazioni, l'affitto (ed eventualmente l'auto-affitto figurativo), in quanto rendimento dell'investimento, andrebbe tassato solo se supera una data percentuale (un tasso *risk-free*) del prezzo di acquisto, mentre andrebbero tassati in pieno i guadagni in conto capitale.

Un'altra questione del più grande interesse riguarda la possibilità, da ultimo suggerita e discussa a lungo dalla *Mirrlees Review*, di tassare separatamente i terreni, anche quelli edificati, rispetto agli edifici realizzati sopra i terreni stessi.⁹ In effetti tutte le immaginabili difficoltà pratiche di un simile sistema di tassazione non appaiono insuperabili e non hanno im-

⁹ IFS (2011), Ch. 16 "*The Taxation of Land and Property*". In realtà la questione è discussa a lungo e in maniera convincente dagli studiosi dell'*Institute of Fiscal Studies*, ma, significativamente, non viene poi veramente proposta, preferendole, per ragioni di praticabilità politica e fattibilità a breve termine, la proposta di passare da una tassazione della proprietà immobiliare piuttosto obsoleta come quella, a scaglioni, della *council tax*, a una più semplice tassazione dei servizi abitativi (*Housing Services Tax*) in proporzione fissa del valore della casa.

perduto che si realizzasse una tale differenziazione nell'ambito dell'imposta societaria nel nostro Paese alcuni anni addietro (art. 36 DL 223/2006 e succ. mod.), quando si stabilì la non ammortizzabilità fiscale dei terreni edificati. Il punto è che, come afferma la *Review*, l'offerta di terra è fissa e non può (entro limiti) essere influenzata dall'introduzione di una nuova imposta, la quale certamente abbasserebbe il suo valore dell'attualizzazione della tassa stessa (*tax capitalization* negativa, di segno opposto a quella che si produce quando si sviluppa una zona prima poco sfruttata), ma questa *windfall loss* per il proprietario non muterebbe gli incentivi a comprare, sviluppare e usare il terreno.

Tenendo in considerazione difficoltà pratiche e resistenze politiche di varia natura, nella visione della *Mirrlees Review*, a conti fatti, ci dovrebbero essere due sole imposte. La prima sarebbe commisurata al valore della casa, ma sarebbe intesa come un'imposta sul consumo di servizi abitativi (e si chiamerebbe pertanto *housing services tax*), eventualmente con qualche deduzione per le famiglie a più basso reddito. La seconda sarebbe una tassa sugli extra-rendimenti, riferiti alla somma fra locazioni e plusvalenze se parliamo di case date in affitto, oppure della somma fra plusvalenze e redditi figurativi (solo in via di principio, visto che è molto difficile immaginare redditi figurativi eccedenti una percentuale normale), se parliamo di abitazioni di proprietà dell'occupante. Da notare che nell'ottica di un *normal rate-of-return allowance*, il momento della tassazione può anche essere anticipato: in questo caso sia i locatori, sia i proprietari dell'abitazione principale potrebbero essere tassati per tutto il reddito effettivo o figurativo, salvo scomputare dalla plusvalenza gli aumenti di valori "normali" nel frattempo maturati, fino a permettere anche eventuali minusvalenze fiscalmente rilevanti.¹⁰ Sparirebbero tutte le attuali forme di tassazione dei trasferimenti, giudicate altamente inopportune: "le tasse sugli scambi sono particolarmente inefficienti: scoraggiando le transazioni reciprocamente vantaggiose le imposte di registro e simili fanno sì che le proprietà immobiliari non siano possedute da chi vi attribuisce il maggiore valore. Esse creano un disincentivo alla mobilità ... anche sul mercato del lavoro ... e spingono le persone ... a vivere ... in case di dimensione e localizzazione che altrimenti esse non avrebbero scelto".¹¹

Senza esplorare ulteriormente le questioni dell'ottimalità delle imposte immobiliari, un approccio che a noi appare fruttuoso è anche quello di concentrarsi sulle particolarità della tassazione dell'abitazione in Italia rispetto alla tassazione negli altri principali paesi europei. Quest'approccio parte dal presupposto che le condizioni generali di sviluppo economico, assetto della società, densità abitativa, vetustà e pregio dei centri storici, istituzioni politiche etc., in questi paesi, siano abbastanza simili a quelle italiane da ritenere che i tratti principali della tassazione immobiliare osservabili in quei paesi possano essere anche da noi soluzioni "accettabili" – non ottimali, ma praticabili - ai tanti *trade-offs* cui abbiamo accennato.

2. La tassazione delle abitazioni in Italia e il mercato degli affitti

Nell'esperienza concreta la tassazione immobiliare è in realtà un insieme di imposte e tasse che interagiscono fra di loro. Le imposte sull'abitazione sono di tipo diretto e indiretto e gravano: sul reddito effettivo (da affitto) e sui contratti di locazione; sul valore patrimoniale dell'immobile; sui trasferimenti della proprietà o di altri diritti reali, a loro volta incidenti sul valore del bene trasferito/locato o sulle plusvalenze realizzate; sull'acquisto di una abita-

¹⁰ In questo scenario si dovrebbe anche fissare qualche forma di riconoscimento delle spese per migliorie.

¹¹ IFS (2011), p. 403; cfr. anche il par. 6.1.2, *ibidem*.

zione di nuova costruzione; sulla trasmissione intergenerazionale (per successione o per donazione). Può essere soggetto a tassazione anche il cosiddetto “reddito figurativo” prodotto dall’immobile quando si riferisce alle case occupate dal proprietario o da esso tenute a propria disposizione o date in comodato d’uso. Forme di tassazione “obliqua” delle abitazioni possono assumere la veste di imposte sui servizi locali commisurate al valore o ad altra metrica dell’immobile (cfr. la nuova Tares, illustrata nel par. 2.5.3).

Secondo l’ultimo approccio discusso nel paragrafo precedente, nel panorama europeo, il sistema italiano si caratterizza per la maggiore preferenza accordata alla proprietà dell’abitazione principale (accesso e possesso)¹² e per la maggiore pressione fiscale sulle case da investimento da destinare all’affitto e sui trasferimenti (si vedano i confronti in BBM). Come detto, forse il più importante degli impatti di queste particolarità o anomalie italiane è che nel tempo la tassazione immobiliare italiana ha verosimilmente contribuito a un forte restringimento del mercato degli affitti.

2.1 Il mercato degli affitti

In Italia le abitazioni hanno assunto nel corso del tempo un peso sempre maggiore nel complesso della ricchezza delle famiglie, superando nel 2011 il valore corrente di 5.000 miliardi di euro, pari all’84 per cento delle attività reali e al 58 per cento della ricchezza netta complessiva.¹³ Considerato che nel confronto internazionale l’Italia è il paese che detiene il più alto livello di ricchezza in attività reali rispetto al reddito disponibile lordo e tenuto conto della quota rappresentata dalle abitazioni, è evidente che per gli italiani l’investimento nella casa di abitazione e in altri beni immobili è una priorità assoluta, che motiva la notevole capacità di risparmio del paese. Nondimeno, le case sono essenzialmente destinate ad abitazione principale o secondaria e relativamente poco al mercato degli affitti. Le famiglie in affitto sono in Italia circa 4,5 milioni, il 18 per cento del totale, di cui il 22 per cento (circa un milione di famiglie) risiede in abitazioni di proprietà di enti pubblici.¹⁴

Nel confronto internazionale (cfr. tav. 1), la quota di famiglie italiane che risiede in abitazioni con un titolo di godimento diverso dalla proprietà (sia affitto a canone di mercato, sia affitto ridotto, sia ancora occupazione a titolo gratuito) è pari al 27 per cento, un valore superiore solo a quello della Spagna (17 per cento circa), ma inferiore al Regno Unito (32 per cento), alla Francia (37 per cento) e alla Germania (47 per cento circa), nonché alla media dei paesi occidentali dell’Unione europea (33 per cento nell’UE a 15 paesi).

La minor dimensione del mercato degli affitti in Italia si riflette nella percentuale di consumi delle famiglie destinati all’affitto, che, secondo l’Eurostat (2011), si attesta in Italia

¹² Dal 2000 è stata riconosciuta l’esenzione totale sui redditi generati dall’abitazione principale, mediante la deduzione della rendita catastale dal reddito complessivo. Al proprietario spettano inoltre detrazioni d’imposta per gli interessi sui mutui (fino a 760 euro annui) e per le commissioni di agenzia (fino a 190 euro). Questo può aver portato a “fiscalità negativa”, in particolare quando le detrazioni hanno superato le imposte indirette pagate all’atto dell’acquisto, sostanzialmente ridotte rispetto agli altri trasferimenti. Questo trattamento di favore ha dato luogo a comportamenti di tipo elusivo (modifica del regime patrimoniale della famiglia, trasferimenti fittizi di residenza di familiari etc.), volti a estendere i benefici previsti per la prima casa a residenze secondarie. Pratiche elusive possono essersi prodotte anche per il fatto che il valore dell’abitazione principale fruisce di abbattimenti specifici ai fini della determinazione degli indicatori tipo ISEE, che permettono di misurare la condizione economica delle famiglie ai fini dell’accesso a servizi e contributi di *welfare*.

¹³ Banca d’Italia (2012c).

¹⁴ Istat (2012b e 2013). Un dato leggermente superiore di famiglie in affitto (5 milioni, pari a circa il 21%) emerge dall’indagine dei bilanci delle famiglie della Banca d’Italia (2012a).

al 2,2 per cento, un valore inferiore a quello di Germania (7,0), Francia (4,2), Regno Unito (5,1) e della stessa Spagna (2,4).

Tavola 1

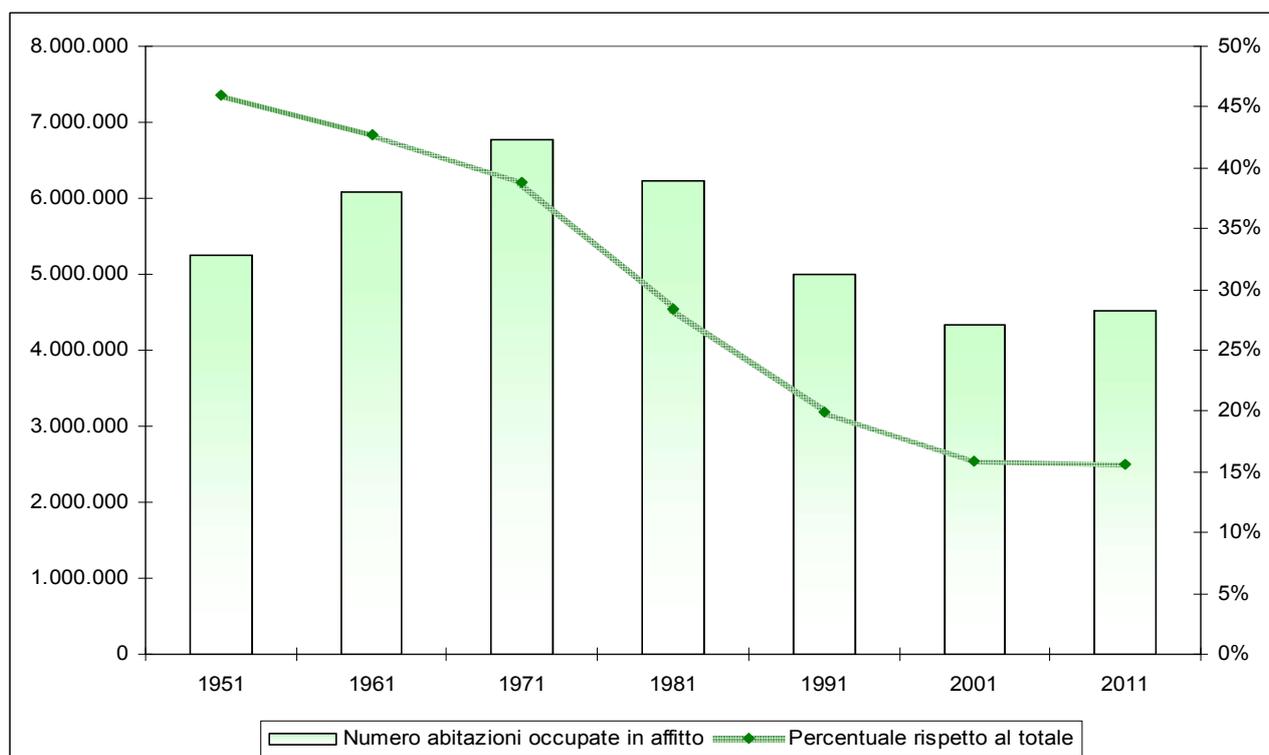
Distribuzione della popolazione per titolo ad occupare l'abitazione (valori percentuali)			
Paese	Proprietari	Affittuari a canone di mercato	Affittuari a canone ridotto o nullo
Italia	72,9	13,3	13,8
Spagna	82,7	9,0	8,2
Francia	63,1	19,1	17,8
Germania	53,4	39,9	6,7
Regno Unito	67,9	13,3	18,8
Media UE-15	66,8	21,6	11,7

Fonte: Eurostat, 2011

In trent'anni, fra il 1971 e il 2001, in Italia la percentuale di abitazioni occupate da famiglie in affitto rispetto al totale delle abitazioni disponibili (comprese quelle a disposizione o vacanti) è calata drasticamente, passando dal 40 al 16 per cento circa, mentre il loro numero si è ridotto di 2,5 milioni (Grafico 1). Nel decennio successivo non vi è stato alcun recupero significativo. Sono soprattutto il Sud e le Isole a registrare una dimensione quantitativa del mercato delle locazioni inferiore alla media (Agenzia del Territorio, 2012c).

Grafico 1

Stock di abitazioni locате e percentuale rispetto al totale



Fonte: Istat, Serie storiche. Per il 2011, stima in base ai dati provvisori dell'ultimo censimento della popolazione.

Nel confronto internazionale (BCE, 2003), una quota di abitazioni in affitto inferiore a quella italiana è presente solo in Spagna (10 per cento), mentre percentuali ben più alte figurano nel Regno Unito (32 per cento), in Francia (42 per cento) e in Germania (60 per cento).

Nel periodo 1980-2000, solo in Italia e Spagna si è registrata una vistosa contrazione della quota di abitazioni in affitto rispetto allo stock disponibile, a fronte di una sostanziale stabilità o una modesta diminuzione negli altri principali paesi.¹⁵ Secondo la Banca centrale europea, la diminuzione delle locazioni, complessivamente considerata, potrebbe essere riconducibile - almeno in parte - a rigidità normative e a una contrazione della domanda, soppiantata da una maggiore propensione all'acquisto, a sua volta indotta dalla riduzione dei tassi di interesse e dall'attesa di *capital gains*.

Circa l'offerta potenziale di affitti in Italia, si consideri che nel 2001¹⁶ figuravano ben 5,6 milioni di abitazioni non occupate da famiglie residenti (tra "seconde case" e altre abitazioni vacanti), ossia più del 20 per cento del totale. Sulla base dei dati Istat provvisori 2011 sul censimento della popolazione residente, nell'ultimo decennio si sarebbe registrata una battuta d'arresto o un'inversione di tendenza, risultando le abitazioni non occupate da famiglie residenti diminuite a circa 5 milioni, il 17 per cento del totale. Il dato è coerente con le stime dell'Agenzia del Territorio e del Dipartimento delle Finanze ("*Gli immobili in Italia – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*", 2012, d'ora in avanti "IMM"), secondo cui, tolte le abitazioni principali, le pertinenze, gli altri usi e le unità per le quali non è riscontrabile l'utilizzo, circa 4,9 milioni di abitazioni risulterebbero "a disposizione" (il 16%) e solo 2,7 milioni locate, su un totale di 30,5 milioni.

Una percentuale superiore di stock vacante è presente in Grecia e Spagna; anche in tal caso, il fenomeno è decisamente più contenuto in Gran Bretagna (4 per cento), Francia (7 per cento) e Germania (10 per cento).¹⁷

Se da un lato è vero che, in Italia, molte delle abitazioni potenzialmente destinabili al mercato degli affitti sono di dimensioni minime, dislocate in piccoli centri rurali e nella condizione di essere ristrutturare, questo non sembra possa giustificare, se non in parte, uno stock di abitazioni "vacanti" tanto maggiore di quello dei principali paesi europei.

Nel tempo, l'uscita dalla condizione di affittuario ha caratterizzato soprattutto le famiglie più agiate. Se nel 1977 le famiglie che vivevano in locazione erano distribuite in maniera abbastanza omogenea in tutte le classi di reddito, oggi l'affitto è maggiormente diffuso fra le famiglie meno abbienti: pagano un canone di locazione quasi la metà delle famiglie che rientrano nel primo quintile di reddito familiare equivalente, a fronte di una percentuale inferiore al 10 per cento per le famiglie del quintile più elevato.¹⁸

Il fenomeno è comune agli altri paesi dell'Unione europea. Tra la popolazione "a rischio di povertà" (il cui reddito disponibile, sulla base delle statistiche Eurostat, è inferiore al 60 per cento del reddito equivalente mediano), la quota che ricorre all'affitto o all'occupazione a titolo gratuito è molto elevata, con una media UE-15 del 53,5 per cento e

¹⁵ OCSE (2011).

¹⁶ Istat, Serie storiche, tavola 15.1.

¹⁷ OCSE (2011); dati relativi al 2005. Stime analoghe e riferite al 2000 sono riportate da Dol K. e M. Haffner (2010).

¹⁸ Banca d'Italia (2007) e (2012a).

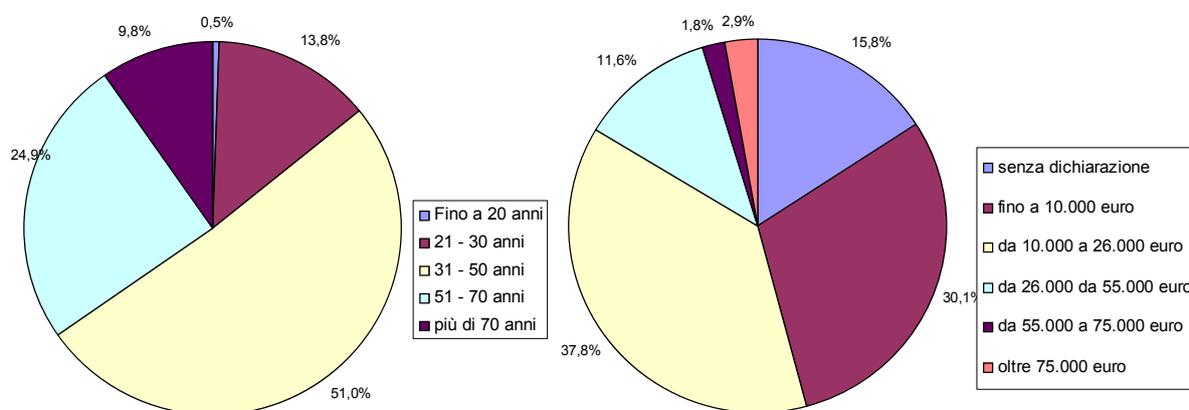
con percentuali che variano dal 27 per cento della Spagna al 74 per cento della Germania, con l'Italia che si colloca al 44 per cento.

Sono in particolar modo i giovani di età fino ai 30 anni – che in più di due terzi dei casi vivono a casa dei genitori¹⁹ – ad incontrare difficoltà nell'accesso al mercato dell'affitto.

I cinque sesti (84%) degli inquilini possiede un reddito annuo inferiore ai 26.000 euro.²⁰ I canoni più elevati sono corrisposti prevalentemente da lavoratori non dipendenti. I lavoratori dipendenti rappresentano il 40 per cento di tutti gli inquilini.²¹

Grafico 2

Distribuzione degli inquilini per classi di età e di reddito



Tornando all'offerta, in Italia la ricchezza espressa in abitazioni risulta piuttosto concentrata: il 10 per cento dei contribuenti più ricchi possiede il 35 per cento del valore complessivo delle abitazioni del paese (IMM, 2012, pag. 113; da questa stessa fonte sono tratte le successive informazioni).

Le persone fisiche possiedono la stragrande maggioranza delle unità abitative esistenti, ossia 30,6 milioni su un totale di circa 33,5, e rappresentano il 95% dei locatori d'immobili, in tutto pari a 4,3 milioni.

A differenza degli affittuari, le persone fisiche locatrici – escluse quelle per le quali non è stato possibile ricostruire i dati – sono per più del 40% ricomprese nella fascia di età tra i 51 e i 70 anni. I proprietari più anziani posseggono immobili di maggior pregio. Quasi il 30% dei locatori si concentra nella classe di reddito che va da 10 a 26 mila euro e un ulteriore 22% dichiara un reddito tra i 26 e i 55 mila euro. Più precisamente, a queste ultime due categorie di soggetti sono riconducibili più del 60 per cento dei contratti. Come vi è da attendersi, al crescere del reddito del locatore aumenta in misura rilevante il canone medio di locazione (dai poco più di 5.000 euro annui dei locatori con reddito inferiore ai 10 mila euro ai circa 26.500 euro per quelli con un reddito superiore ai 75 mila euro).

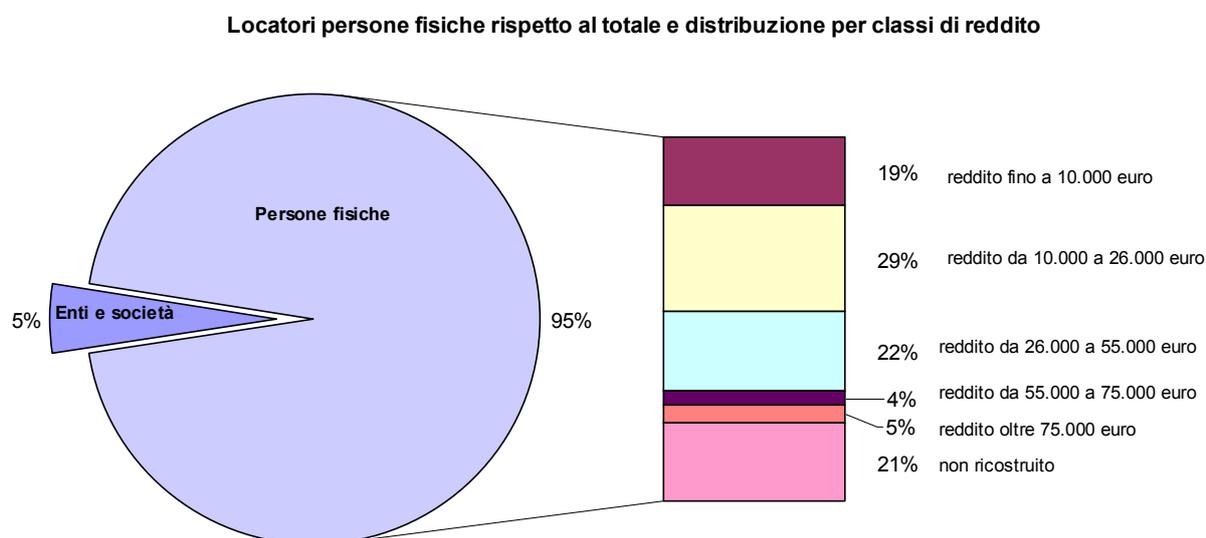
¹⁹ Istat (2007).

²⁰ IMM, 2012, pag. 149.

²¹ Agenzia del Territorio, MEF e Sogei (2011).

In definitiva, lo scarto fra il reddito medio dei proprietari persone fisiche locatori di immobili e quello degli affittuari persone fisiche appare sensibile, nell'ordine del 40%. Se si tiene conto della progressività delle imposte –sino a quando non è stata introdotta la cedolare secca (cfr. par. 2.2) – lo scarto positivo fra le aliquote medie e marginali d'imposta pagate dai locatori rispetto a quelle degli affittuari è stato in media di 4-5 punti percentuali.

Grafico 3



I caratteri più ricorrenti dei locatori diversi dalle persone fisiche (230 mila circa su 4,3 milioni) sono: la micro-dimensione (le imprese fino a 5 dipendenti rappresentano il 65 per cento dei locatori e il 37 per cento dei contratti stipulati); la localizzazione nel Nord Italia (63 per cento); l'appartenenza al settore delle attività immobiliari o delle costruzioni (67 per cento). Le grandi imprese (uno per cento del totale) percepiscono circa il 28 per cento dell'ammontare totale degli affitti riferibile a questo sottoinsieme.

La presenza dei grandi investitori (inclusi gli enti pubblici) è modesta, scoraggiata anche dall'imposizione fiscale (vedi più oltre). Rispetto agli altri paesi, l'*housing sociale* è meno sviluppato (inferiore al 5% rispetto allo stock complessivo di abitazioni)²²: tra le famiglie in affitto, soltanto una su cinque risiede in una casa popolare a canone agevolato.²³ La gestione proprietaria coinvolge quindi essenzialmente, secondo autorevoli osservatori, "soggetti con un orizzonte di breve periodo, che hanno una ridotta capacità di programmare interventi di manutenzione e operazioni di valorizzazione".²⁴

Sulla base di queste informazioni, emerge nettamente come in Italia la dimensione del mercato degli affitti sia piuttosto modesta rispetto alle potenzialità, in particolare se consideriamo il mercato degli altri principali paesi europei e l'anomala incidenza delle case a disposizione. Del resto la caratterizzazione dell'offerta di immobili in affitto indica che questa attività proviene più che altro da scelte familiari marginali e in qualche modo reversibili, comunque tali da generare investimenti limitati, anche di manutenzione, piuttosto che rappre-

²² OECD, 2011, pag. 45.

²³ Agenzia del Territorio, MEF e Sogei (2011).

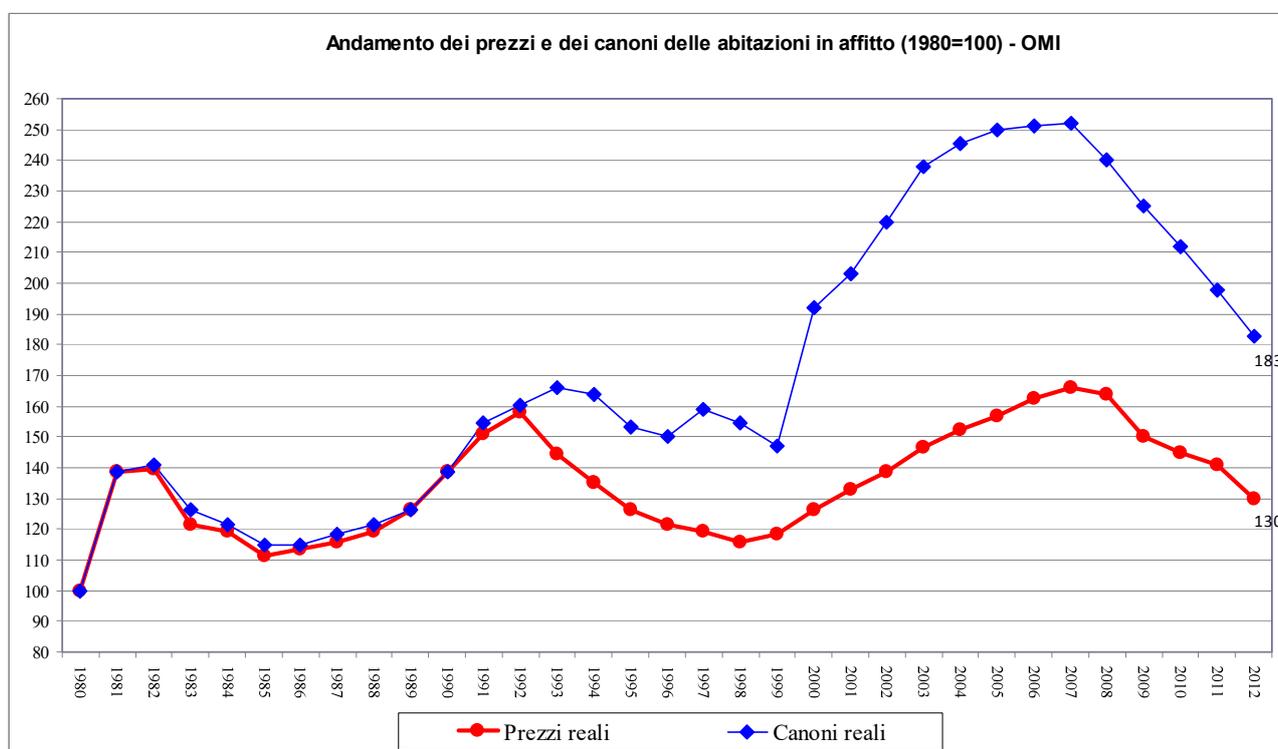
²⁴ Cipolletta et al., pag. 4.

sentare l'espressione di un settore di attività economica sviluppata su scala appropriata da operatori professionali.

Sebbene non sia questa la sede per esplorare a fondo il mercato degli affitti e gli equilibri che vi si determinano - dato che il nostro scopo è solo quello di illustrare qualitativamente la direzione in cui agiscono le variabili della fiscalità - si può tuttavia affermare ragionevolmente che questo stato di cose è stato determinato da qualcosa che ha reso poco conveniente l'investimento immobiliare a fini di locazione. Che abbiano dominato le condizioni della domanda, ossia le preferenze individuali, oppure qualche freno regolamentare all'evoluzione "spontanea" dei canoni di locazione, oppure altri vincoli e impedimenti giuridici alla realizzazione di case di nuova costruzione, si tratta di una ricerca che eccede anch'essa gli scopi di questo lavoro. Pare di poter osservare soltanto che tutte le ipotetiche cause appena elencate possano aver agito simultaneamente e che il fisco possa aver giocato un ruolo: direttamente nel rendere meno profittevole l'investimento immobiliare e indirettamente nell'orientare le scelte individuali verso la prima casa di proprietà.

Si torna su questo tema nel discutere le principali innovazioni degli ultimi due anni, ossia la riduzione del carico fiscale sugli affitti e l'aumento del carico fiscale sulla proprietà. Pare però doveroso, per completare il quadro a grandi linee del mercato degli affitti in Italia, accennare brevemente all'evoluzione di lungo periodo dei prezzi delle abitazioni e dei canoni di affitto e relativo andamento della redditività dell'investimento immobiliare. Allo scopo soccorrono le elaborazioni condotte dall'ISTAT, dall'OMI e dalla Banca d'Italia.

Grafico 4



Fonte: Agenzia del Territorio; dati Scenari immobiliari

Limitandoci agli ultimi trent'anni, secondo un recente studio dell'OMI (Agenzia del territorio, 2012a, pag. 89), l'andamento dei canoni al netto dell'inflazione (indice NIC al netto dei tabacchi) si potrebbe spiegare in gran parte non solo con l'andamento dei prezzi delle abitazioni, ma anche con il *timing* che spinge i proprietari di "spazi abitativi inutilizza-

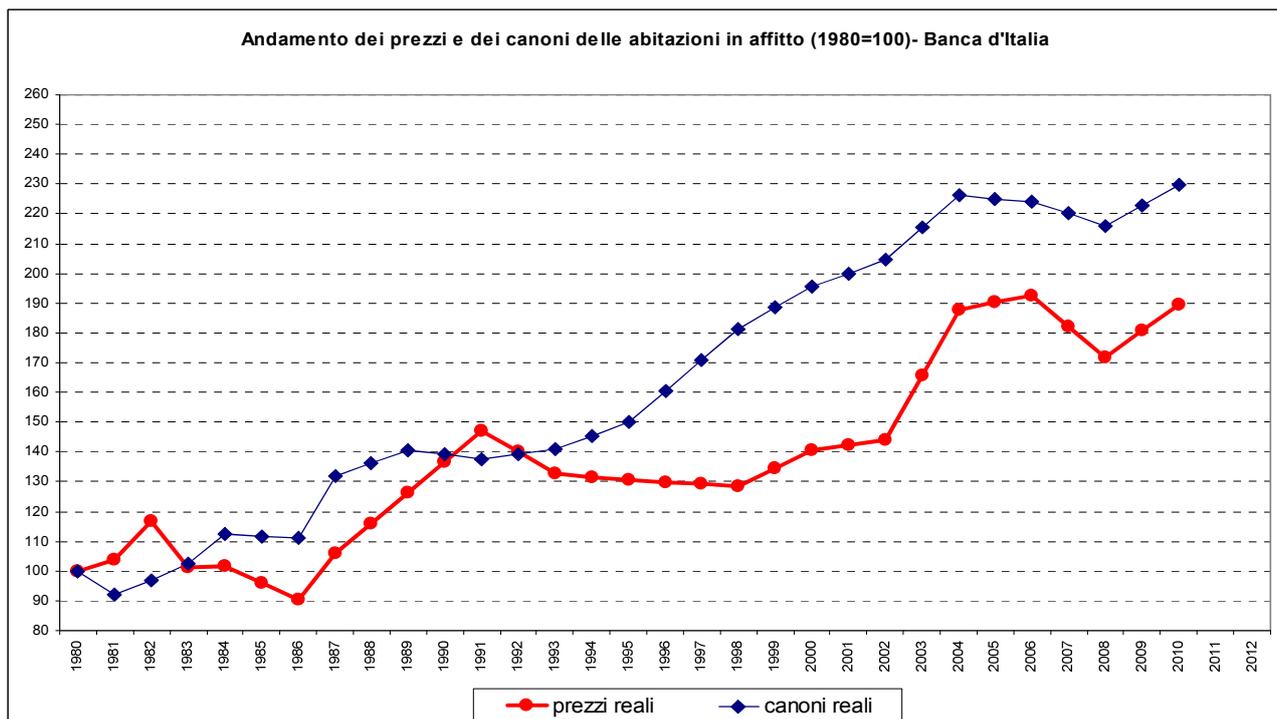
ti” a riversare sul mercato quella che viene definita come una “offerta di riserva”. Tale offerta entrerebbe in gioco “non quando i prezzi superano i costi di sostituzione, bensì quando i prezzi raggiungono i livelli *attesi* di plusvalenza”. Con questa chiave di lettura, non sorprende che l’andamento dei canoni di locazione sia meno variabile e che abbia teso a eccedere a lungo andare l’andamento dei prezzi delle abitazioni; è come se alla lunga le *attese* di plusvalenze si siano formate su basi più “ottimistiche” degli stessi andamenti di mercato del prezzo delle abitazioni.

La divaricazione fra i due indici osservabile nel Grafico 4, a partire dagli ultimi vent’anni, si potrebbe naturalmente spiegare anche in altro modo, ossia la si potrebbe prendere come un indice che qualcosa ha “strozzato” l’offerta di locazioni, con i maggiori candidati di nuovo ipotizzabili in una sovra-tassazione dell’affitto o altri interventi legislativi (le note difficoltà di sfratto degli inquilini possono essere viste come un costo occulto in termini di minore reversibilità della scelta di dare in affitto, soprattutto case solo temporaneamente sfitte, perché destinate ai figli, etc.).

Dopo un periodo non breve (1980-1992) di andamento conforme a quello dei prezzi delle abitazioni, l’indice degli affitti si distacca verso l’alto, resistendo alla flessione dei prezzi del decennio successivo. Si noti però che, mentre entrambi gli indici toccano un picco nel 2007, nel periodo più recente (2005-2012) l’indice degli affitti perde in velocità relativa rispetto a quello dei prezzi. Il dato di fatto è che, fissato a 100 il 1980, nell’anno di picco 2007 l’indice degli affitti in termini reali aveva superato il livello di 250, mentre quello dei prezzi delle abitazioni era arrivato a poco meno di 170.

Il fenomeno di divaricazione tra canoni e prezzi dalla prima parte degli anni Novanta è osservabile anche nelle indagini della Banca d’Italia (2012a; vedi Grafico 5). Questi dati confermano anche il rallentamento dei canoni reali e dei prezzi delle abitazioni osservabile a metà del primo decennio successivo. Il rimbalzo registrato fra il 2008 e il 2010 non trova invece conferma nei dati dell’Agenzia del Territorio di cui al Graf. 4.

Grafico 5



Fonte: Banca d’Italia. Canoni e prezzi deflazionati in base all’indice Istat NIC al netto dei tabacchi. 1980 = 100.

Se si confrontano i dati finora analizzati, riferiti ai canoni medi, col più recente indice OMI dei canoni su contratti nuovi,²⁵ si nota che i canoni medi nuovi in termini nominali tendono a flettere leggermente dal 2008, mentre gli affitti medi rilevati sulla base delle serie Istat continuano a crescere, pur rallentando. In termini reali, per tutto il periodo 2004-2011, all'aumento delle quotazioni immobiliari per più del 10% (dati OMI) si contrappone una sostanziale stabilità dei canoni medi Istat e di quelli OMI relativi alle nuove locazioni.

Data la lentezza delle dinamiche osservate e i ritardi con cui presumibilmente si modificano le aspettative di medio-lungo termine, ciò che più importa è focalizzare l'attenzione sull'eventuale consolidarsi di tendenze nell'andamento dei fattori cui guarda la domanda e l'offerta di locazioni. Fra questi fattori, vi è certamente l'osservazione di quanta parte del reddito familiare viene assorbita dall'affitto medio e di quanto renda la locazione.

A tale riguardo, sul primo punto basti osservare che nel periodo 1980-2010 il rapporto tra canone d'affitto e reddito familiare, secondo elaborazioni della Banca d'Italia, è passato dal 9 al 22% circa;²⁶ il canone medio mensile ha raggiunto i 370 euro circa,²⁷ su base nazionale, valore largamente superiore alla rendita catastale delle abitazioni (di circa otto volte secondo l'OMI;²⁸ questo rapporto viene ripreso in alcune delle prossime elaborazioni).

Quanto al tasso di rendimento della locazione, occorre rifuggire da ogni velleità di poterlo calcolare tenendo conto di tutte le diverse situazioni che si sono effettivamente verificate in un qualsiasi arco di tempo, moltissimo dipendendo dalle plusvalenze (o minusvalenze) effettivamente godute (o subite), dai canoni effettivamente percepiti, dall'aliquota di imposta personale del proprietario, etc. L'unica cosa ragionevole è procedere per simulazioni, come faremo anche noi nel prosieguo e come ha fatto l'OMI nel richiamato studio,²⁹ dove è stato calcolato il rendimento lordo e netto di un appartamento di 110 metri quadrati comprato nel 2004 e rivenduto a gennaio 2012,³⁰ appartenente a un individuo con un reddito fra 36.000 e 40.000 euro annui in tutto il periodo, con una certa percentuale di spese di gestione a carico del proprietario etc. Da questa simulazione emerge un tasso di rendimento interno del 3,7 per cento circa, di cui circa 2 punti percentuali riferibili ai canoni in sé e la parte restante al *capital gain* ottenuto sulla vendita. Nella simulazione, le spese e, soprattutto, le imposte si portano via la metà del guadagno (rispettivamente 11,4 e 38,4 punti percentuali).

Queste indicazioni sono sensibilmente migliori per chi affitta nelle grandi città e se riferite a individui con un reddito inferiore; specularmente, sono altrettanto meno positive se riferite a chi affitta nei piccoli centri e a chi possiede redditi superiori a quelli ipotizzati (oltretutto non si è tenuto conto, dichiaratamente, delle addizionali).

Nell'esercizio si calcola anche che in questo caso specifico le riforme degli ultimi anni determinano di per sé l'abbattimento di circa 10 punti percentuali del cuneo fiscale. Su questo torneremo però con maggiore sistematicità nei prossimi paragrafi. Resta il fatto che il rendimento netto della locazione appare piuttosto basso per un investimento di lungo perio-

²⁵ Agenzia del Territorio, 2012c, pag. 142 e segg.

²⁶ Banca d'Italia, 2007 e 2012a.

²⁷ Istat, 2012a e 2013; Banca d'Italia, 2012a.

²⁸ IMM, 2012.

²⁹ Agenzia del territorio, 2012c.

³⁰ Le date di acquisto e vendita sono state evidentemente scelte in modo da formare una sorta di mini-ciclo simmetrico di accelerazioni e rallentamenti dei prezzi nominali con una variazione media vicina all'evoluzione di lungo termine.

do, soggetto a numerose fonti di rischio. Ci si riferisce in particolare al rischio di subire danni non facilmente recuperabili; al rischio di incontrare serie difficoltà di rientrare in possesso della casa quando per qualsiasi ragione si desidererebbe liquidarla o cambiarne la destinazione; al rischio che l'inquilino si riveli moroso o del tutto inadempiente nel pagamento del canone. A quest'ultimo riguardo è probabilmente da rivedere l'art. 26 del TUIR, che impone al proprietario di pagare le imposte anche sui canoni d'affitto non riscossi, salva la possibilità di recupero, ma solo a "conclusione del procedimento giurisdizionale di convalida di sfratto per morosità del conduttore", che allontanano nel tempo il rimborso, e sempre che si tratti di abitazione affittata a persone fisiche (in caso contrario non si recupera nulla).

Si può aggiungere che significativi segnali di un peggioramento della redditività si cominciano a percepire già dalla prima metà degli anni 2000, sia nei dati OMI sia in quelli della Banca d'Italia.

Le elaborazioni condotte dall'OMI indicano, nella media nazionale, un tasso di rendimento lordo riferito ai nuovi contratti di locazione in progressiva riduzione, dal 4,41% dell'inizio del 2004 al 4,1% di fine 2011,³¹ a causa fondamentalmente della dinamica delle quotazioni di mercato delle abitazioni, la quale, a dispetto del rallentamento dei canoni su contratti nuovi, perdura molto veloce fino a tutto il 2008, per poi stabilizzarsi, quando i nuovi canoni iniziano a segnare una riduzione.

Questo declino dei rendimenti lordi nel periodo 2004-2011 è riscontrabile in misura più pronunciata nei comuni sopra i 250mila abitanti, dove passa dal 4,7% nel 2004 al 4,25% nel 2008, anno in cui si allinea a quello dei comuni minori, fino al 4,0% nel 2011, quando scende sotto la media nazionale. La causa di questo sorpasso in discesa può essere stata la differenza nell'aumento dei prezzi degli immobili, più forte nelle grandi città rispetto ai comuni di minori dimensioni³² (nonché nei comuni più turistici³³), a fronte di un andamento dei canoni presumibilmente più uniforme sul territorio nazionale.

Un recente peggioramento della redditività degli immobili locati viene evidenziato anche dai dati della Banca d'Italia (2012a), alla luce dei quali il rendimento lordo medio delle locazioni (relativi ai nuovi come ai vecchi contratti, tipicamente più bassi e "in affanno" nella ricorsa all'inflazione), di poco superiore al 2% nel 1980, raggiunge il picco del 3,4% nel 2002, per poi tornare al di sotto del 3% nel 2010).

Tornando ai valori assoluti del rendimento delle locazioni, di là dalla loro evoluzione nel tempo, si deve anche osservare che le informazioni rivenienti da fonti diverse risultano particolarmente disomogenee. Si è già accennato che nel mercato i canoni fissati nei contratti nuovi possono divergere nettamente rispetto ai canoni stabiliti in contratti vecchi, se non altro per l'erosione inflazionistica dei vecchi canoni, nonostante diffuse clausole di indicizzazione (tipicamente non completa e ai prezzi al consumo, non alle quotazioni immobiliari) e probabilmente per altre ragioni, come il presumibile maggior peso delle grandi città negli indici dei canoni nuovi, per la presenza di contratti rinnovati tacitamente per lunghissimi periodi di tempo, addirittura senza alcun adeguamento, etc. Altre differenze si può presumere

³¹ Agenzia del territorio, 2012c. I dati sui rendimenti lordi, a livello comunale, sono calcolati mettendo a rapporto il valore medio delle quotazioni dei canoni di locazione sui nuovi contratti e il valore medio delle quotazioni degli immobili. Il rendimento lordo medio nazionale viene calcolato ponderando per ciascun comune il rendimento lordo rispetto allo stock di abitazioni locate nel comune stesso.

³² Agenzia del territorio, Rapporto Immobiliare 2012 - Il settore residenziale, pagina 16.

³³ Agenzia del territorio, 2012a, pag. 101.

siano dovute alla diversa disponibilità a rivelare il vero valore del canone, a seconda che l'informazione sia fornita all'Istat, alla Banca d'Italia o all'Agenzia delle entrate. È un fatto che i rendimenti lordi calcolati dalle diverse fonti variano dal 2 al 4 per cento (incidentalmente, al fine di meglio valutare il significato delle simulazioni effettuate in molti degli esercizi presentati in questo studio, questo implica un rapporto medio fra canone e rendita catastale fra circa 8 e oltre 15).

In conclusione, le caratteristiche e l'andamento di lungo periodo della domanda, dell'offerta e dei prezzi, prescindendo dalle oscillazioni congiunturali, mostrano il persistere di una insufficiente offerta di case in locazione e la tendenza degli affitti a consumare una quota crescente del reddito degli affittuari.

L'apparente incoerenza fra canoni sempre più alti e rendimenti insoddisfacenti in ultima istanza rimanda all'ipotesi che l'aggiustamento dei prezzi sia frenato da caratteristiche strutturali del mercato degli affitti e/o da ostacoli normativi e/o da una sovra-tassazione del rendimento lordo. Di certo la domanda di case in affitto è fortemente razionata da prezzi fuori dalla portata di moltissime famiglie e l'alternativa del mutuo per l'acquisto non è ovviamente aperta a tutti. Il rendimento dell'investimento non è peraltro all'altezza dei rischi che corre l'investitore e della scarsa liquidità dell'investimento. Come detto, prezzi alti per chi compra e prezzi bassi per chi vende implicano l'esistenza di un eccesso di cuneo fiscale e forse di un eccesso di "cuneo normativo", che, perseguendo la buona intenzione di tutelare le ragioni dell'affittuario, finisce per danneggiarlo (non individualmente, ma impedendo a molti aspiranti affittuari di diventare tali).

Come detto più volte, questo lavoro considera l'insufficienza di case in affitto, cui specularmente corrisponde un'anomala diffusione della prima casa di proprietà, un problema da affrontare con decisione, soprattutto perché incide negativamente sulla mobilità del lavoro e sulla propensione a formare nuove famiglie.

Nel prosieguo, è soprattutto alla luce di questo squilibrio di fondo che - tralasciando del tutto l'esame dei fattori di natura extra-fiscale che possono aver determinato una scarsità di affitti, nonché l'esame delle politiche di natura extra-tributaria che potrebbero rimediare (inclusa la riedizione di una politica di case popolari a prezzi agevolati) - si presentano e si discutono le innovazioni esclusivamente fiscali introdotte negli anni più recenti, con un breve richiamo alla situazione pregressa.

2.2 La cedolare secca sulle locazioni

Un'imposta non progressiva, ma proporzionale, sull'affitto percepito dal proprietario è stata a lungo considerata una delle risposte più appropriate all'insufficienza dell'offerta di case in affitto e al problema dell'evasione tributaria in questo comparto, evasione che, rifuggendo dalla contrattualizzazione del rapporto di locazione, comportava l'ulteriore problema della scarsa tutela dei diritti delle parti in causa. La proporzionalità dell'imposta veniva proposta anche come misura in grado di assicurare maggiore neutralità rispetto all'imposizione che grava sulle altre forme di impiego del risparmio.³⁴

³⁴ L'argomento a favore di una tassazione differenziata, più pesante per gli affitti perché il proprietario di immobili si avvantaggia di prezzi crescenti dell'*asset* locato rispetto all'investitore in attività finanziarie, perde naturalmente peso in un contesto non inflazionistico.

Questo regime è stato introdotto su base opzionale con il decreto legislativo n. 23/2011. Per inquadrare meglio la portata del provvedimento e valutarne il potenziale impatto, va richiamata la normativa tuttora in vigore, attingendo a quanto già esposto in BBM.

Il fulcro di questa normativa si trova nella riforma del 1998 (legge n. 431) che, come accennato nell'introduzione, aveva affrontato gli effetti controproducenti delle norme sull'equo canone (legge n. 392/78), abrogandole in gran parte, così come aveva rimesso mano alla legge sugli sfratti (legge n. 61/89 di conversione del decreto-legge n. 551/88) e a quella sui "patti in deroga" (legge n. 359/92 di conversione del decreto-legge n. 333/92), tutto in funzione della riattivazione del mercato degli affitti.

Al centro della riforma del 1998 vi è la contrapposizione fra due tipi di contratto: il primo, affidato alla libera negoziazione delle parti (per questo detto "contratto libero") sebbene soggetto a una durata minima (quattro anni, ma rinnovabile per altri quattro); il secondo "a canone concordato", ossia al canone riveniente da accordi territoriali tra le associazioni dei proprietari e quelle degli inquilini, con durata minima triennale e rinnovabile per altri due anni.

La legge si preoccupava di agevolare, anche fiscalmente, il secondo tipo di contratto, tendenzialmente più oneroso (in termini di rinuncia ai canoni di mercato) per il proprietario locatore. L'agevolazione consisteva in una minore base imponibile, sia ai fini Irpef e relative addizionali, sia ai fini dell'imposta di registro. Si riproduce per comodità lo schema già presentato in BBM, con l'indicazione nella nota 1 delle modifiche in vigore da gennaio 2013.

Tavola 2

Agevolazioni fiscali sui contratti di locazione		
	Tipologia di contratto	
	A canone libero	A canone concordato
Proprietario	Riduzione standard del 15% della base imponibile Irpef (confronto tra rendita catastale rivalutata e 85 per cento del canone annuo ⁽¹⁾)	Ulteriore riduzione del 30% sul residuo dopo la riduzione standard del 15% della base imponibile Irpef (confronto tra la rendita catastale rivalutata e 59,5 per cento del canone annuo)
	Imposta di registro al 2 per cento annualizzabile	Riduzione del 30 per cento della base imponibile dell'imposta di registro
Inquilino (abitazione principale)	Detrazione Irpef variabile da 150 a 300 euro in funzione inversa del reddito (2).	Detrazione Irpef variabile da 247,90 a 495,80 euro in funzione inversa del reddito (2)
		Riduzione del 30 per cento della base imponibile dell'imposta di registro

(1) La misura dell'85 per cento è stata elevata al 95 per cento nel 2013. Di conseguenza, la misura del 59,5 per cento relativa ai canoni concordati è aumentata al 66,5 per cento.

(2) La detrazione Irpef è riconosciuta, in tutti i casi, sino al limite di reddito di 30.987,41 euro. La detrazione è elevata fino a 991,60 euro per i lavoratori dipendenti che trasferiscono la residenza per motivi di lavoro e per i giovani di età compresa tra 20 e 30 anni.

A quasi quindici anni di distanza i contratti di locazione a canone concordato rappresentano meno del 20 per cento del totale.³⁵ Il mancato successo dei canoni concordati è ascrivibile sia alla possibilità che i canoni di mercato superino significativamente quelli cal-

³⁵ BBM (2009).

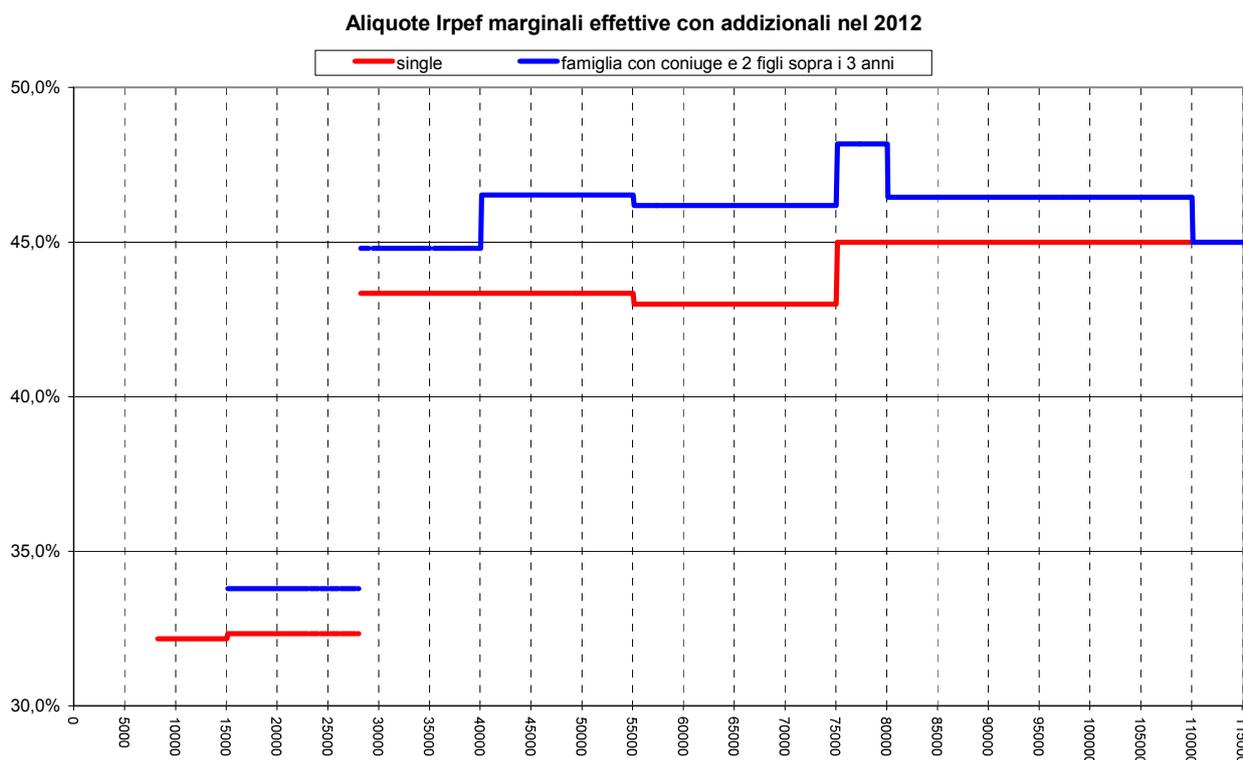
mierati su base territoriale, sia alla scarsa conoscenza tra gli operatori di questo strumento contrattuale.

In tale quadro, la cedolare secca sugli affitti è stata introdotta dal decreto legislativo n. 23/2011, in materia di federalismo fiscale municipale. Questa cedolare è un regime opzionale, riservato alle persone fisiche, che consente di assoggettare ad imposizione proporzionale il reddito riveniente dalla locazione di abitazioni, evitando l'ordinaria imposta personale progressiva e le relative addizionali. La cedolare secca sostituisce inoltre l'imposta di registro e di bollo sul contratto di locazione e sulle relative risoluzioni e proroghe.³⁶

Da notare che la cedolare secca non si applica alla locazione di uffici e negozi da parte di persone fisiche, né alla locazione di qualsiasi tipologia di immobile da parte delle imprese e degli enti pubblici.

La misura dell'imposta varia in funzione del tipo di contratto (19 per cento per gli affitti a canone concordato e 21 per cento per quelli a canone libero) e si applica all'intero ammontare dei canoni pattuiti, senza alcun abbattimento. L'opzione per la cedolare comporta la rinuncia per il locatore agli aggiornamenti del canone per tutta la durata dell'opzione.

Grafico 6



Benché la situazione individuale del locatore possa essere molto diversificata (lavoratore dipendente, pensionato, autonomo, single e con differenti carichi di famiglia, con solo redditi fondiari etc.) e portare a risultati parzialmente diversi da quelli esposti, riteniamo che la convenienza a optare per la cedolare secca possa essere ben valutata considerando il caso "tipico" del lavoratore dipendente, senza e con carichi di famiglia. Il punto essenziale è che

³⁶ Per la cessione dei contratti continua invece ad applicarsi l'imposta di registro proporzionale (2 per cento; l'imposta è dovuta nella misura fissa di 67 euro in mancanza di corrispettivo).

nel giudicare tale convenienza si impieghino le aliquote marginali effettive dell'Irpef e non quelle legali, per tener debitamente conto del *décalage* delle detrazioni per produzione del reddito e carichi di famiglia.

Nel Grafico 6 si coglie immediatamente che le aliquote marginali effettive per queste tipologie di contribuenti si collocano intorno a due livelli ben distinti (oltre alla *no-tax area* di 8.000 euro per il *single* e di 15.000 per la famiglia con coniuge e due figli a carico): al 33% circa per redditi fino a 28.000 e 45% per redditi superiori.

Nella Tav. 3 sono riportati, in termini percentuali, i risparmi d'imposta di cui possono godere i locatori nel passaggio da un regime impositivo all'altro; nell'esempio le addizionali regionali e comunali sono approssimate nel 2 per cento. Nella tavola non sono considerati l'eventuale aggiornamento Istat, l'imposta di bollo per la registrazione del contratto e l'eventuale effetto di oneri deducibili o detrazioni d'imposta.

Tavola 3

Risparmio fiscale per i locatori derivante dall'opzione per la cedolare secca

Imposta	2012		2013	
	Scaglioni di reddito (000 euro)		Scaglioni di reddito (000 euro)	
	15 – 28	Oltre 28	15 – 28	Oltre 28
Aliquota Ipef effettiva con addizionali locali (A)	33	45	33	45
Canone libero				
Quota imponibile del canone (B)	85%	85%	95%	95%
Tassazione effettiva (A × B)	28,05	38,25	31,35	42,75
Imp. registro sul locatore	1	1	1	1
Totale imposta	29,05	39,25	32,35	43,75
Aliquota cedolare secca	21	21	21	21
Risparmio d'imposta	8,05	18,25	11,35	22,75
Canone concordato				
Quota imponibile del canone (C)	59,50%	59,50%	66,50%	66,50%
Tassazione effettiva (A × C)	19,64	26,78	21,95	29,93
Imp. registro sul locatore	0,7	0,7	0,7	0,7
Totale imposta	20,34	27,48	22,65	30,63
Aliquota cedolare secca	19	19	19	19
Risparmio d'imposta	1,34	8,48	3,65	11,63

La scelta della cedolare secca dà un sensibile risparmio d'imposta a tutti i contribuenti proprietari di alloggi che affittano a mercato libero (circa l'ottanta per cento dei contratti) a prescindere dal loro livello di reddito. Ovviamente il risparmio è più elevato per coloro che hanno un reddito superiore a 28.000 euro: per essi il risparmio si avvicina al 50 per cento dell'imposta, ossia 18 punti percentuali su 38 circa. Dal 2013 l'aumento (al 95 per cento)

della quota imponibile per l'affitto a canone libero rende ancora più conveniente l'opzione per la cedolare secca: il risparmio d'imposta, sempre per l'ultimo scaglione di reddito, si avvicina ai 23 punti percentuali.

Per coloro che affittano a canone concordato il vantaggio fiscale dell'opzione risulta meno significativo (conviene non optare per chi si trova nella *no-tax area*).

Mentre ora la differenza fra le due cedolari secche è di soli due punti percentuali dell'affitto, la precedente differenza fra i due regimi ordinari variava da 9 a 12 punti (leggermente di più nel 2013). Per mantenere all'incirca la stessa appetibilità, la nuova cedolare secca sui canoni concordati avrebbe meritato un'aliquota molto più bassa.

Come detto, gli obiettivi perseguiti con l'introduzione della cedolare secca erano di stimolare l'offerta delle abitazioni in affitto - attraverso la riduzione del carico fiscale sul locatore e del fenomeno degli affitti in nero - e di introdurre principi di equità fiscale nella tassazione delle diverse forme d'investimento del risparmio, che, in un contesto non più caratterizzato da cospicui incrementi dei valori immobiliari, penalizza gli investimenti in immobili rispetto a quelli finanziari.

L'obiettivo di far emergere i contratti in nero non è stato però lasciato solo alla cedolare secca. Tutt'altro. Questo obiettivo è stato perseguito anche attraverso disincentivi e specifiche penalizzazioni. Infatti, in caso di mancata registrazione del contratto di locazione da parte del locatore è previsto il raddoppio delle normali sanzioni e soprattutto che l'inquilino - trascorso il termine ordinario di trenta giorni dalla stipula - possa autonomamente procedere alla registrazione tardiva del contratto vedendosi riconosciuto un forte sconto: otto anni di durata del contratto e un canone annuo pari al triplo della rendita catastale.

Il contrasto d'interessi tra locatore e inquilino può rivelarsi molto più efficace, nella lotta all'evasione, dell'inasprimento delle sanzioni. Infatti, ipotizzando rendite catastali pari a 1/8 del canone effettivo (coerentemente con i dati IMM, 2012), il proprietario di un'abitazione locata in nero ad un canone pari a 8.000 euro annui, potrebbe essere costretto a riconoscere all'inquilino una locazione della durata di otto anni ad un canone di 3.000 euro annui.³⁷

A distanza di due anni dall'introduzione del nuovo regime, è possibile formulare alcune brevi osservazioni sulla sua efficacia.

Secondo le stime del MEF la cedolare avrebbe dovuto generare un gettito per l'anno 2011 di circa 2,7 miliardi, che avrebbe più che compensato la perdita di gettito, per l'abbandono del vecchio regime, stimata in 2.580 milioni. In realtà, in base ai dati delle dichiarazioni dei redditi,³⁸ il gettito del 2011 è stato di 875 milioni, pari a circa un terzo di quanto atteso. Il Dipartimento delle Finanze, in una recente audizione,³⁹ ha indicato per il 2012 un gettito di poco superiore agli 800 milioni di euro, che si stabilizzerebbe, dal 2013 in poi, appena sotto i 1.000 milioni, a fronte dei circa 3.900 previsti inizialmente.⁴⁰

³⁷ Negli anni recenti sono state assunte numerose altre iniziative di contrasto al fenomeno delle locazioni "in nero", tra cui l'esclusione da accertamento per i redditi da locazione regolarmente dichiarati e che risultino maggiori al 10 per cento del valore catastale dell'immobile.

³⁸ Statistiche sulle dichiarazioni IRPEF relative al periodo d'imposta 2011, sito web del Dipartimento delle Finanze.

³⁹ Cfr. Audizione alla VI Commissione Finanze della Camera dei Deputati del Direttore Generale delle Finanze F. Lapecorella, 21 novembre 2012.

⁴⁰ I dati pubblicati nel Bollettino mensile delle entrate tributarie, a pagina 13, indicano un dato di preconsuntivo per il 2012 di 1.020 milioni di euro.

Oltre che da stime troppo ottimistiche l'errore di previsione è senz'altro dipeso dalla difficoltà di applicazione che è subito emersa per il nuovo regime (notifica dell'opzione all'Agenzia delle entrate, comunicazione all'inquilino, molteplicità di regole per il versamento degli acconti, difficoltà della gestione dei contratti già in essere). È possibile che non si sia ancora arrivati alla piena entrata a regime del nuovo sistema, cioè che il processo di apprendimento dei contribuenti sia ancora parziale. E però indubbio che le stime governative abbiano molto sopravvalutato la diffusione della nuova forma di imposizione sostitutiva.

Se questo errore di previsione non fosse compensato a lungo andare dalla sperata emersione di contratti finora in nero, si determinerebbe un costo non preventivato per le finanze pubbliche non indifferente. Secondo Lungarella (2011) è assai improbabile che questo esito negativo possa essere evitato, poiché per rendere neutrale l'introduzione della cedolare dovrebbe emergere un maggiore reddito di circa 6,7 miliardi di euro, pari a un aumento del 50% della base imponibile, cui corrisponderebbe un maggior numero dei contratti registrati di oltre un milione (da aggiungersi agli attuali 2,7 milioni di abitazioni locare con contratto regolare possedute da persone fisiche, le uniche che possono optare per la cedolare secca). Ma dalle statistiche disponibili risulta che, se pure la percentuale di emersione fosse elevata, difficilmente si potrebbe mai raggiungere la cifra di un milione di contratti. Si consideri infatti che a tutt'oggi l'unica stima attendibile del bacino dei contratti in nero risulta dal confronto fra i dati Istat (4,5 milioni di famiglie in affitto, di cui circa 1 milione con locatori enti pubblici) e quelli dell'Agenzia del Territorio e del Dipartimento delle finanze (IMM, 2012, pag. 20: 2,7 milioni di abitazioni locare da persone fisiche). In base a questi dati, potrebbero emergere, nell'ipotesi più ottimistica, non più di 800.000 contratti in nero (4,5 milioni di famiglie meno 3,7 milioni di affitti).

Al momento non si dispone di alcuna informazione sulla quota di sommerso che potrebbe essere stata regolarizzata. Probabilmente bisognerà attendere che le cifre del gettito siano distinte fra nuovi contratti e vecchi contratti e che si disponga di qualche ulteriore informazione sui flussi fisiologici di nuovi contratti. Tutto ciò che si conosce è che 483.000 soggetti hanno optato nel 2011 per il nuovo regime, pari al 2,3% di chi dichiara redditi da fabbricati, per un imponibile di 4,2 miliardi di euro (11% dell'imponibile totale da fabbricati). L'88% si riferisce a "contratti liberi" ad aliquota del 21%, secondo le statistiche delle dichiarazioni dei redditi. In base alla stessa fonte, l'opzione è stata esercitata, nella metà dei casi, da soggetti con reddito complessivo tra 20 e 50 mila euro, e per il 7% da soggetti con redditi fino a 15 mila euro.

Queste limitate informazioni non sembrano confortare le attese circa l'efficacia delle nuove misure nel portare alla luce l'ampia area di sommerso, sebbene resti sempre il dubbio che le difficoltà applicative abbiano giocato un ruolo significativo. Se risultasse confermata la modestia della capacità delle nuove norme di regolarizzare i contratti in nero, occorrerebbe riconsiderare la questione, riconoscendo non solo la limitata efficacia delle riduzioni fiscali nel contrastare l'evasione totale, ma anche i limiti delle altre misure adottate al medesimo fine. In particolare, il conflitto di interessi può evidentemente non prodursi, anche solo per ignoranza delle regole, oppure non essere sufficientemente forte da vincere la "natura fiduciaria" del rapporto tra locatore e locatario (se si preferisce, il timore di ritorsioni).

Infine, per quanto riguarda gli effetti sui canoni applicati e sulle tipologie contrattuali, va rilevato che la distribuzione dei vantaggi fiscali del nuovo regime tra proprietario e inquilino risulta inizialmente sbilanciata a favore del proprietario. Il principale risparmio per l'inquilino, che può andare ben al di là del risparmio della metà dell'imposta di registro,

consiste infatti, nel regime cedolare, nel successivo blocco dell'adeguamento dei canoni per tutta la durata dell'opzione del locatore. A questo vantaggio corrisponde un pari costo per il proprietario. Ipotizzando un tasso d'inflazione annuo del 3% e una durata contrattuale di otto anni, il vantaggio arriverebbe, alla scadenza contrattuale, al 30% dell'affitto. Ovviamente il proprietario può difendersi da questi effetti innalzando opportunamente il canone d'affitto iniziale. Altrettanto ovviamente, la traslazione in avanti e all'indietro dei vantaggi che affluiscono alle parti potrà avvenire a un ritmo più veloce o più lento a seconda delle condizioni di mercato.

Inoltre, a causa della riduzione della forbice a soli due punti percentuali (19-21) tra le due aliquote d'imposta riferibili ai canoni di mercato e a quelli concordati sembra essere diminuito il ricorso a quest'ultima tipologia di contratto (12% degli imponibili, contro il 20% dei contratti nel precedente regime), minando l'impianto normativo della riforma del 1998, che invece aveva fatto ampiamente uso delle agevolazioni fiscali a favore dei contratti a canone concordato.

In breve, la riforma della tassazione dei redditi da locazione ha reso più conveniente l'affitto, ha creato forti incentivi all'emersione dei contratti in nero e allineato la tassazione del reddito immobiliare a quella dei rendimenti delle attività finanziarie, ma ha tolto appetibilità all'utilizzo dei canoni concordati e non sembra aver sinora inciso in grande misura, anche a causa di complessità applicative non del tutto appianate. Inoltre, potrebbe aver ridotto il ricorso alla cedolare la penalizzazione implicita nel blocco degli adeguamenti per tutta la durata dell'opzione, almeno per tutti i contratti in corso.⁴¹

Circa le potenzialità, va considerato che la cedolare secca, applicandosi solo alle persone fisiche, garantisce un beneficio significativo alla grandissima parte dei contribuenti con un debito Irpef. Del resto, le informazioni prima citate indicano che più della metà di coloro che hanno fatto ricorso alla cedolare secca ricadono in classi di reddito con aliquote inferiori a quella massima. Ciò induce a non sottovalutare l'appetibilità del nuovo regime anche a fronte di guadagni modesti, probabilmente anche perché la cedolare secca è percepita come una semplificazione dei doveri fiscali (tra l'altro, assorbe l'imposta di registro e il bollo).

Potrebbe comunque essere riconsiderata la scelta compiuta dal legislatore di non estendere il campo di applicazione della cedolare alle locazioni da parte delle società e degli enti pubblici (stimabili in circa 1 milione di contratti). Questo ha lasciato immutato per le imprese un regime di tassazione meno vantaggioso rispetto non solo a quello previsto per le persone fisiche, ma anche per gli operatori professionali (SIIQ e fondi immobiliari). L'estensione dell'agevolazione alle imprese (che potrebbe prendere la forma di un abbattimento dell'imponibile o dell'imposta di effetto equivalente o l'ammissibilità di alcune spese di gestione e manutenzione) potrebbe incentivare l'attività di investimento in case d'abitazione, incluso l'investimento nel recupero e nella ristrutturazione edilizia.

2.3 L'Imu

Da più parti era stata segnalata l'anomalia del sistema fiscale italiano che, soprattutto con l'abolizione dell'ICI sulla prima casa, aveva quasi eliminato qualsiasi forma di imposi-

⁴¹ Per i contratti nuovi, anche l'innalzamento dell'affitto nel primo anno di contratto rispetto alle condizioni di mercato pre-esistenti – necessario a compensare il blocco degli adeguamenti – può essersi rivelato problematico, sia per l'avversa congiuntura, sia per la difficoltà oggettiva di prevedere l'inflazione.

zione reddituale o patrimoniale sulle abitazioni principali, sia a livello locale che erariale. In Italia si è sempre preferito tassare poco la disponibilità di immobili e di più il loro trasferimento, sia pure entro i limiti richiamati nel par. 2.5.2. L'Imu (imposta municipale propria) rappresenta un primo passo verso un'inversione di tendenza che tassa il possesso in maniera più significativa, mantenendo ferme le imposte sui trasferimenti, anzi prevedendone un ridimensionamento a partire dal 2014.

L'Imu è stata introdotta in sostituzione dell'ICI e dell'Irpef sulle abitazioni non locate. Il decreto istitutivo (n. 23 del 2011, attuativo della delega sul federalismo fiscale) prevedeva la sua applicazione a partire dal 2014, ma il decreto legge "salva Italia" l'ha anticipata al 2012 in via sperimentale fino al 2014 compreso e ha esteso il prelievo anche alle abitazioni principali e ai fabbricati rurali strumentali.

La base imponibile è calcolata, come per l'ICI, applicando determinati moltiplicatori alle rendite catastali rivalutate, ad eccezione delle aree fabbricabili, per le quali si utilizza il valore venale in commercio; la base è dimezzata per fabbricati di interesse storico o artistico o dichiarati inagibili o inabitabili. L'aumento del moltiplicatore delle rendite catastali e le nuove aliquote, come si dirà meglio in seguito, portano a un'imposta complessiva molto più elevata.

Si noti che la rivalutazione delle rendite catastali per un coefficiente fisso ai fini Imu non ha riguardato le imposte sui trasferimenti, la cui base imponibile è rimasta immutata.

Al contempo, è stato completamente detassato il reddito figurativo, prima assoggettato all'imposta personale progressiva, a meno che non fosse l'abitazione principale. Pertanto il possesso di un'abitazione, se non locata, non produce dal 2012 alcun reddito Irpef per il proprietario.

Le aliquote Imu base sono tre: il 4 per mille per le abitazioni principali e relative pertinenze, il 2 per mille per i fabbricati rurali e il 7,6 per mille per gli altri immobili. I comuni hanno la possibilità di aumentarle o diminuirle, rispettivamente di 2, 1 e 3 punti per mille; inoltre, l'aliquota del 7,6 per mille può essere ridotta fino al 4 per mille per gli immobili strumentali, di società o locati.

L'imposta dovuta sull'abitazione principale e relative pertinenze è ridotta inoltre di 200 euro (proporzionata al periodo e alla percentuale di utilizzo) e, per il 2012 e per il 2013, di ulteriori 50 euro per ogni figlio convivente di età inferiore a 26 anni; la detrazione complessiva risultante non può superare 600 euro. I Comuni possono aumentare la detrazione fino a concorrenza dell'imposta; in tal caso non possono però aumentare l'aliquota ordinaria sulle abitazioni tenute a disposizione.

Questa detrazione o franchigia introduce nella tassazione della prima casa un elemento di progressività non trascurabile. Per le abitazioni con piccoli spazi *pro capite* in grado di fornire solo i servizi abitativi basilari la tassazione della prima casa è sostanzialmente nulla. La detrazione base, che tipicamente riguarda le case abitate da una o due persone, annulla l'Imu di moltissime delle unità immobiliari oggi occupate nel nostro Paese, ossia quelle con un valore di mercato di circa 112.500 euro (cfr. tab. 4). Una famiglia con due figli sotto i 26 anni conviventi, non paga l'Imu fintanto che il valore della sua casa resta all'incirca sotto i 170.000 euro.

Con aliquote Imu inferiori o superiori l'area di esenzione è rispettivamente più e meno estesa. In sede di prima applicazione l'aliquota Imu per l'abitazione principale è stata fissata

mediamente intorno allo 0,45%, ma con vari aumenti delle detrazioni per le famiglie più svantaggiate. È risultata superiore allo 0,95% quella sugli altri immobili residenziali.

In virtù del venir meno dell'Irpef calcolata sul gettito figurativo, il disegno dell'Imu ha originariamente previsto una compartecipazione statale pari al 50 per cento del gettito derivante dall'applicazione delle aliquote di base previste per gli immobili diversi dalle abitazioni principali e relative pertinenze e per i fabbricati rurali strumentali: nel primo anno di applicazione le riduzioni d'aliquota e le detrazioni hanno inciso pertanto solo sulla quota di gettito di pertinenza dei comuni. Ai Comuni sono state riconosciute le maggiori imposte, le sanzioni e gli interessi eventualmente dovuti a seguito di accertamenti.

In sostanza, almeno per il 2012, l'Erario è stato destinatario del 3,8 per mille del valore catastale rivalutato delle costruzioni impiegate nelle attività produttive (agricoltura, industria, commercio, altri servizi) e delle seconde case.⁴² I Comuni hanno ricevuto il resto dell'Imu su questi cespiti e tutto il gettito dell'Imu sull'abitazione principale. Certo un sistema che non brilla per trasparenza, dotato di sin troppa *visibilità* dell'imposta (perché il riassorbimento della vecchia Irpef sui redditi figurativi nella nuova patrimoniale è passato quasi inosservato) e scarsa *accountability* degli amministratori locali, offuscata dalla compartecipazione statale.

Per rimediare almeno in parte a questo difetto, come da più parti sollecitato, sono state apportate importanti modifiche con la legge di stabilità 2013, che ha fissato un nuovo criterio di ripartizione del gettito Imu.

In breve, dal 2013 va allo Stato esclusivamente il gettito Imu degli immobili ad uso produttivo⁴³ nella misura che deriverebbe dall'applicazione dell'aliquota standard dello 0,76%, mentre va ai Comuni tutto il gettito che viene dalle abitazioni, prime o seconde case che siano e da chiunque possedute. Restano i margini di manovra delle aliquote già detti. Ragion per cui il Comune può aumentare le proprie entrate Imu sia agendo sulle aliquote che interessano le abitazioni, sia sulle aliquote che interessano gli immobili ad uso produttivo, così come può rinunciare a parte del gettito abbassandole sotto le misure standard (non però nel caso degli immobili ad uso produttivo, per i quali le aliquote possono essere solo accresciute dal livello standard del 7,6 fino al 10,6 per mille).

In definitiva, questa modifica rende certamente più trasparenti le responsabilità degli amministratori locali, perlomeno nei confronti dei propri cittadini; allo stesso tempo la nuova ripartizione del gettito Imu ha mancato l'occasione per rimuovere le fonti di inefficienza che si possono evitare fissando un'aliquota immodificabile per l'Imu "statale" sugli immobili strumentali.⁴⁴

⁴² A proposito delle seconde case, si noti incidentalmente che il 3,8 per mille della base Imu che affluisce allo Stato può essere visto come il limite superiore della vecchia Irpef sul reddito figurativo sotto altro nome. I percettori di redditi superiori ai 75.000 euro pagavano infatti circa il 45% (addizionali incluse) della rendita catastale rivalutata del 5% e aumentata di un terzo, quindi circa il 60% della stessa rendita rivalutata, all'incirca pari al 3,8 per mille di 160 volte la rendita rivalutata. Ovviamente per il contribuente ad aliquota minima (25%, addizionali incluse) l'aliquota Imu equivalente sarebbe stata di poco superiore al 2 per mille circa.

⁴³ Gruppo catastale "D".

⁴⁴ Si consideri infatti che in questo sistema, a parità di altre condizioni, eventuali sconti concessi alle imprese per facilitare l'insediamento produttivo in loco devono essere ripagati dalle comunità locali con un maggiore sforzo fiscale a carico delle famiglie che possiedono le abitazioni; viceversa, l'amministratore locale potrebbe dare una maggiore importanza alla possibilità di abbassare il carico fiscale dei suoi elettori a scapito delle attività produttive insediate nel proprio territorio, così come può – attraverso la manovra sulle aliquote – favorire o sfavorire gli insediamenti abitativi di non residenti. Tutto ciò accadeva anche prima della modifica nella ripartizione Imu apportata dalla leg-

L'Imu si differenzia dall'ICI – oltre che per l'assorbimento dell'Irpef sui redditi figurativi – per l'aumento della base imponibile (che cresce del 60 per cento, mediante l'aumento di uno dei moltiplicatori della rendita catastale da 100 a 160); per la riduzione al 4 per mille dell'aliquota dell'abitazione principale (nel 2007, ultimo anno di applicazione dell'ICI sulla prima casa, l'aliquota era mediamente pari a 5,2 per mille); per la detrazione per l'abitazione di residenza di 200 euro, maggiore della detrazione media ICI di 117 euro prevista nel 2007; per l'aumento dell'aliquota per gli altri immobili al 7,6 per mille, rispetto all'aliquota media del 6,1 per mille osservata nel 2011.

Tavola 4

Abitazione principale: prelievo ICI-Imu, per rendita catastale/valore dell'immobile

Rendita catastale	Valore dell'immobile	Base ICI	ICI 2007 (5,2 per mille)	Base IMU	IMU 2012 (4 per mille)	IMU 2012 (5 per mille)
250	94.500	26.250	20	42.000	0	10
297,6	112.500	31.250	46	50.000	0	50
500	189.000	52.500	156	84.000	136	220
750	283.500	78.750	293	126.000	304	430
1000	378.000	105.000	429	168.000	472	640
1250	472.500	131.250	566	210.000	640	850
1500	567.000	157.500	702	252.000	808	1060

Per l'abitazione principale, tali differenze sono esposte nella Tav. 4, per valori crescenti della rendita catastale e del valore del fabbricato. Si noti che quest'ultimo è assunto pari a 2,25 volte la base IMU (secondo quanto emerge dallo studio IMM, 2012, pag. 121).

Per effetto della minore aliquota e della maggiore detrazione fissa dell'Imu rispetto all'ICI, si estende l'area di esenzione: in pratica, con aliquota Imu del 4 per mille non vengono colpite dal tributo le abitazioni con rendita catastale sino a 300 euro circa (240 euro con aliquota del 5 per mille). Sino alla rendita di circa 280 euro (per l'Imu al 5 per mille) e di 660 euro (per l'Imu al 4 per mille) il prelievo ICI 2007 risultava più gravoso.

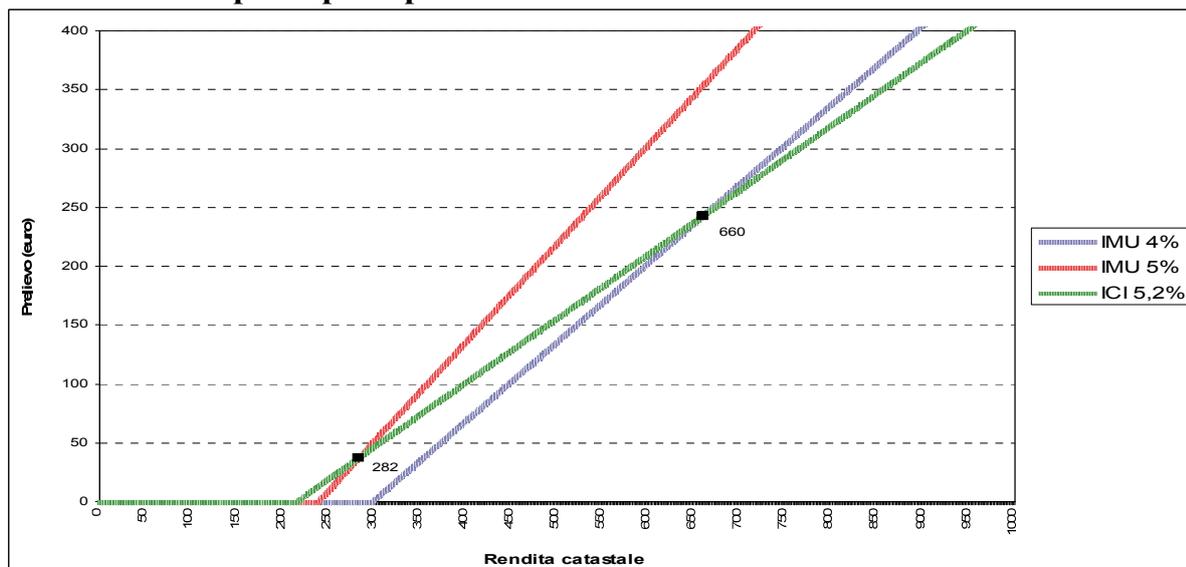
ge di stabilità. La vera differenza è che ora qualsiasi deviazione dalle aliquote standard motivata dall'eventuale desiderio di detassare la prima casa a scapito delle "secondo case", qualora dovesse portare a una più lenta dinamica delle basi imponibili delle seconde case, non toccherebbe il gettito statale, ma solo quello comunale. Viceversa, il gettito statale potrebbe essere intaccato da politiche che sfavoriscono gli insediamenti produttivi. A livello aggregato, eventuali aggravii dei costi fiscali medi sulla competitività delle imprese o rilocalizzazioni produttive individuali motivate al margine da differenze di carico Imu, sarebbero un inutile costo, a meno di non innescare rapidamente circoli virtuosi di concorrenza fiscale fondata su guadagni di efficienza nelle amministrazioni locali.

Quanto detto è riassunto nel Graf. 7. L'analisi grafica non tiene conto della detrazione per i figli conviventi, che innalza sia l'area di esenzione, sia il punto di indifferenza tra i due tributi.

Secondo dati del MEF (*"IMU: analisi dei versamenti 2012"*), tra le abitazioni principali, quelle con rendita inferiore a 660 euro, per le quali l'IMU ad aliquota standard è inferiore all'ICI, rappresentano circa i tre quarti del totale.

Grafico 7

Abitazione principale: prelievo Imu e ICI al crescere della rendita catastale



2.3.1 Il gettito Imu

In base a recenti elaborazioni del MEF,⁴⁵ risulta che nel 2012 l'IMU sull'abitazione principale ha riguardato circa 17,8 milioni di contribuenti, per un importo medio di circa 225 euro. L'esborso procapite per classi di reddito varia tra i 187 euro (contribuenti con reddito sino a 10 mila euro) e i 629 euro (reddito superiore a 120 mila euro). Ad aliquota standard (cioè al netto di quanto deliberato a livello comunale), il gettito è stato di 3,4 miliardi di euro; 600 milioni derivano dalle variazioni di aliquota disposte dai comuni, su un totale di gettito di circa 4 miliardi.

Circa un quarto delle abitazioni è risultato esente da imposta. Il numero di contribuenti e il versamento medio sono risultati largamente in linea con quanto registrato per l'ICI nel 2007 (ultimo anno di applicazione dell'imposta sull'abitazione principale).

Per i fabbricati diversi dall'abitazione principale l'imposta ha generato un gettito totale di circa 17,9 miliardi, di cui 11,3 da persone fisiche e 6,3 da "non persone fisiche". Nell'ambito di questo aggregato occorre distinguere fra il gettito riferibile a "seconde case", a disposizione o locare che siano, e altri fabbricati "produttivi" (ossia negozi, uffici, studi privati e poi una vasta categoria di fabbricati oggetto di attività economiche denominati "a uso produttivo", appartenenti alla categoria catastale D).

⁴⁵ Dip. Finanze: IMU: Analisi dei versamenti 2012.

Questa ripartizione non è al momento disponibile, per cui si è proceduto a una stima sulla base della distribuzione delle basi imponibili quale risulta dalle dichiarazioni dei redditi. I risultati sono riportati nella Tavola 5.⁴⁶ La tavola è costruita in modo da facilitare una proiezione della ripartizione del gettito Imu 2013 fra Stato e Comuni.

Tavola 5

STIMA DELLA RIPARTIZIONE DEL GETTITO IMU 2012 E PROIEZIONE 2013 (miliardi di euro)						
	2012			2013		
	Totale (*)	di cui: destinato allo Stato	di cui: destinato ai Comuni	Totale	di cui: destinato allo Stato	di cui: destinato ai Comuni
Abitazione principale	4,0		4,0	4,0		4,0
Fabbricati diversi dall'abitazione principale posseduti da persone fisiche	11,3	4,7	6,6	11,5	1,8	9,6
<i>di cui: Abitazioni a disposizione e in uso gratuito</i>	3,7	1,5	2,2	3,7		3,7
<i>Abitazioni locatè</i>	1,9	0,8	1,1	1,9		1,9
<i>Negozi e uffici</i>	1,7	0,7	1,0	1,7		1,7
<i>Fabbricati a uso produttivo (cat. D)</i>	2,0	0,8	1,2	2,2	1,8	0,4
Fabbricati diversi dall'abitazione principale posseduti da "non persone fisiche"	6,6	2,7	3,9	6,8	2,5	4,4
<i>di cui: Fabbricati a uso produttivo (cat. D)</i>	2,8	1,1	1,6	3,0	2,5	0,5
Terreni, aree fabbricabili, fabbricati rurali	1,7	0,6	1,1	1,7		1,7
Totale (*)	23,7	8,0	15,6	24,0	4,3	19,7

(*) I totali del gettito 2012 indicati in neretto sono tratti dalla comunicazione del Dipartimento delle finanze: "IMU: analisi dei versamenti 2012"; gli altri dati riferiti ai fabbricati diversi dalle abitazioni principali sono stati ripartiti secondo le basi imponibili rivavate dalle rendite catastali indicate nelle dichiarazioni dei redditi ed elaborate dal Dip. delle Finanze e dall'Agenzia del Territorio in "Gli immobili in Italia, 2012" (tab 1.8)

Da questa stima emerge che le cosiddette seconde case (più precisamente le abitazioni diverse dall'abitazione principale possedute dalle persone fisiche) hanno dato un gettito Imu di circa 3,7 miliardi, quasi quanto le prime case, nonostante che il loro numero (pertinenze incluse) e le corrispondenti basi imponibili siano più o meno il 30% degli analoghi valori delle abitazioni principali.

L'Imu che riguarda più da vicino le imprese è quella che grava sugli immobili appartenenti a "non persone fisiche" (quindi anche enti pubblici e privati) e quella sui fabbricati commerciali di proprietà di persone fisiche affittate a negozi e uffici, nonché tutta l'Imu che riguarda i fabbricati a uso produttivo, da chiunque posseduti (in genere dalle stesse imprese come beni strumentali). In totale si tratta di 10,3 miliardi di euro, cui occorre aggiungere parte del gettito riferito a terreni e aree edificabili. Si noti che per le imprese l'aggravio dell'imposta sul patrimonio immobiliare non è stato attenuato dall'introduzione della cedolare secca sugli affitti, che non si applica quando il proprietario non è una persona fisica e

⁴⁶ Poiché la ripartizione del gettito fra "persone fisiche" (PF) e "non persone fisiche" (NPF) fornito nella pubblicazione del MEF non è compatibile con la ripartizione delle basi imponibili calcolate dall'Agenzia del Territorio a causa del ritardo col quale vengono registrati i passaggi di proprietà, in particolare fra costruttori e acquirenti, si è attribuito a PF circa un terzo delle basi imponibili di NPF, rispettando la classificazione o "destinazione" degli immobili per tipologia (abitazioni, negozi, etc.).

neppure quando l'immobile non è adibito ad abitazione, ma locato ai titolari di un'attività economica. Tutto questo fa della **riforma Imu** un'innovazione che **ha finito per gravare soprattutto sul sistema produttivo** .

Va pure osservato che dal 2013 questo carico fiscale è destinato a crescere per effetto di un ritocco verso l'alto dei coefficienti di moltiplicazione della rendita catastale degli immobili a uso produttivo⁴⁷ e perché si riduce la deduzione forfettaria delle spese di gestione e manutenzione delle abitazioni, da chiunque possedute, dal 15 al 5% del canone annuo.

Un significato particolare assume il gettito del sottoinsieme degli “immobili ad uso produttivo” (circa 4,8 miliardi nel 2012), sia per l'ovvio risvolto in termini di competitività di costo delle imprese, sia perché dal 2013 tale introito affluirà alle casse dello Stato nella misura dell'aliquota ordinaria del 7,6 per mille e non più nella precedente misura del 3,8 per mille. Il relativo gettito IMU è stimabile in 4,3 miliardi di euro, inferiore a quello complessivamente affluito al bilancio dello Stato nel 2012 (circa 8,0 miliardi), quando però comprendeva risorse che venivano retrocesse ai Comuni. Dal 2013 tali trasferimenti saranno “autofinanziati” anche formalmente, ponendosi a carico del gettito comunale e alimentando la redistribuzione del neo-istituito Fondo di solidarietà comunale, pari a 4,7 miliardi.

Alle stesse aliquote e a parità di ogni altra condizione del 2012, i Comuni potranno disporre nel 2013 di un gettito di quasi 20 miliardi, per costruzione di poco superiore alla somma fra le risorse del citato Fondo di solidarietà e il precedente gettito.

Questa nuova ripartizione del gettito Imu risponde anche ad alcune critiche avanzate soprattutto in ambito accademico, che avevano messo in evidenza l'incoerenza col disegno federalista (l'introduzione dell'Imu era stata prevista proprio in tale ambito), come già accennato.

2.3.2 L'interazione fra Imu e cedolare secca

Il trattamento fiscale delle abitazioni diverse da quella principale è stato oggetto di profondi cambiamenti tra il 2010, anno in cui erano in vigore l'ICI e il regime ordinario Irpef, e il 2012, in cui sono invece vigenti l'Imu e l'opzione per la cedolare secca. Il confronto fra i due regimi permette di mettere in evidenza due effetti: per l'abitazione tenuta a disposizione, l'assorbimento nell'Imu dell'Irpef sul loro reddito figurativo, rappresentato della rendita catastale aumentata di un terzo; per le abitazioni locate, l'impatto congiunto dell'Imu e dell'opzione per la cedolare secca, in alternativa al regime ordinario di canone libero o concordato.

Nella tavola che segue viene riportato il confronto del carico fiscale, tra il 2010 e il 2012, in funzione del diverso utilizzo dell'immobile e dei diversi regimi applicabili alla locazione, per un contribuente residente a Roma in un'abitazione con rendita catastale di 1.000 euro, locata ad un canone di 8.000 euro annui ovvero di 15.000 euro, rispettivamente corrispondenti al valore medio nazionale del rapporto affitto/rendita calcolato dall'OMI e il medesimo rapporto sui contratti nuovi nelle grandi città fornito dallo stesso OMI.⁴⁸ Le ali-

⁴⁷ Gli immobili ad uso produttivo, identificati con quelli di gruppo catastale D, generano una base imponibile IMU pari alla loro rendita catastale rivalutata del 5% e moltiplicata per 60. Quest'ultimo coefficiente sale a 65 dal 2013. Resta invece fermo a 80 il moltiplicatore della categoria D5 (istituti di credito e di assicurazione).

⁴⁸ Più in particolare, secondo i dati IMM (2012, pag. 151), nelle diverse regioni d'Italia questo rapporto varia tra 5,7 e 9,0. In base all'approfondimento contenuto in Agenzia del Territorio (2012c), il rendimento lordo delle abitazioni

quote Irpef considerate sono quelle (marginali effettive; cfr. par. 2.2) del 33 e 45 per cento. Ai fini ICI si considerano le aliquote vigenti nel 2010 nella città di Roma: 7 per mille per le abitazioni sfitte e per quelle locata a canone libero; 4,6 per quelle locata a canone concordato. Ai fini IMU si tiene conto dell'aliquota del 10,6 per mille stabilita dal Comune per gli immobili diversi dall'abitazione principale. Non si tiene conto dell'effetto della scelta per la cedolare secca sull'imposta di registro e sui mancati adeguamenti Istat. Per l'abitazione a disposizione, si tiene conto del venir meno, con l'Imu, dell'imposizione Irpef sul reddito figurativo.

Tavola 6

Impatto differenziale 2010-2012 derivante dall'introduzione dell'IMU e dell'opzione per la cedolare secca, rispetto al precedente regime, in funzione dell'utilizzo dell'immobile						
	IRPEF		ICI	IMU	EFFETTO NETTO	
	33%	45%			33%	45%
Abitazione a disposizione	-462	-630	-735	1781	584	416
Abitazione locata a canone libero pari a 8 volte la rendita	-564	-1380	-735	1781	482	-334
Abitazione locata a canone concordato pari a 8 volte la rendita	-51	-622	-483	1781	1247	676
Abitazione locata a canone libero pari a 15 volte la rendita	-1058	-2588	-735	1781	-12	-1542
Abitazione locata a canone concordato pari a 15 volte la rendita	-95	-1166	-483	1781	1203	132

Nota: **valori negativi** indicano **risparmi d'imposta** rispetto allo scenario pre-Imu e cedolare secca, valori positivi indicano **aggravi fiscali**.

Rispetto al 2010, per i detentori di immobili a disposizione l'effetto Imu determina un netto aggravio impositivo, fra il 30 e il 50% a seconda dell'aliquota marginale del proprietario. Questo accade per entrambe le classi di reddito, per le quali l'aggravio dell'Imu più che compensa l'effetto positivo derivante dall'assorbimento dell'Irpef sul reddito figurativo.

Per i proprietari che danno in locazione l'immobile optando per la cedolare secca si nota un sensibile miglioramento solo per i contribuenti con aliquota marginale Irpef del 45 per cento circa, ossia per chi possiede redditi oltre i 28.000 euro l'anno e sempre che ci si riferisca a contratti a canone libero: in tal caso il risparmio a titolo d'imposte sul reddito da locazione supera il maggior carico fiscale derivante dalla proprietà, con risultati che sono naturalmente sensibili al valore del canone d'affitto rispetto alla rendita catastale. Per i contratti a canone concordato si va sempre incontro a un aggravio di imposte.

Coloro che hanno sottoscritto contratti a canone libero e affrontano un'aliquota marginale intorno al 33%, soffrono generalmente di un aggravio di imposte, che si annulla e inverte di segno solo per valori molto elevati dell'affitto rispetto alla rendita.

Quanto osservato per il Comune di Roma può estendersi a molte delle principali città italiane, dove il differenziale tra la vecchia aliquota ICI ordinaria (dal 5 al 7 per mille) o, a

su contratti nuovi nelle grandi città è di circa il 4%, cui corrisponde un rapporto fra affitto e rendita catastale intorno a 15.

maggior ragione, “ridotta” per i contratti a canone concordato, e l’aliquota Imu (di norma vicina al massimo del 10,6 per mille) è quasi sempre altrettanto ampio.⁴⁹

In conclusione, avuto riguardo alle differenze col previgente regime, si può dire che la combinazione fra le due innovazioni legislative ha condotto ad un aggravio, tranne che per coloro che hanno aliquote marginali sul reddito elevate e affittano a canone libero. Nonostante l’importanza quantitativa di questa frazione di potenziali locatori, in aggregato potrebbe determinarsi un minore investimento in abitazioni da destinare alla locazione.

Dunque, se si sposa l’approccio di questo studio, di considerare prioritario il problema dell’insufficienza delle locazioni, le due principali riforme della tassazione immobiliare agiscono nel senso di lenire il problema nel breve termine, inducendo a “mobilizzare” alcune delle “vecchie” case oggi sfitte, ma forse di aggravarlo tendenzialmente su un orizzonte più lungo, a causa dell’impatto negativo sul rendimento dell’investimento in nuove case da affittare.

Avendo riguardo alla sua configurazione in sé, la nuova imposta realizza un sistema di imposizione patrimoniale che continua a differenziare nettamente l’abitazione principale dalle altre abitazioni. Infatti, di diritto o di fatto, nell’Imu la prima casa è esentata del tutto fino a un valore di circa 112.500, 140.000 e 170.000 euro (rispettivamente, per *single* o coppie senza figli, per famiglia con un figlio convivente, per famiglie con due figli) e di oltre la metà per l’extra-valore; la tassazione piena è riservata solo alle abitazioni possedute in aggiunta alla prima casa e tenute a disposizione o locate. Per questo motivo, nonostante la larghissima prevalenza numerica delle prime case, il gettito è solo un quarto del totale (un sesto, se si considera l’Imu che grava su fabbricati industriali, negozi, uffici e terreni).

Inoltre, il ripristino della tassazione sull’abitazione principale risponde alle “buone pratiche” del federalismo fiscale riconosciute a livello internazionale e restituisce ai comuni una certa dose di autonomia tributaria. La totale esenzione da imposte sul reddito e patrimoniali faceva del fisco italiano un’anomalia, quanto meno nel panorama europeo; la sostituzione del corrispondente gettito ICI con trasferimenti statali aveva non solo creato problemi ai bilanci di molti Comuni, ma anche indebolito il collegamento fra contribuenti-elettori e amministratori locali, deresponsabilizzando i secondi di fronte ai primi.

Nonostante queste caratteristiche, come largamente atteso, l’Imu è stata oggetto di forti critiche, soprattutto in difesa della quasi-sacralità del tetto familiare, concretizzazione della parsimonia e dei sacrifici domestici, ma anche in difesa dell’opportunità di non aggravare la congiuntura avversa nelle costruzioni. Mentre quest’ultimo punto andrebbe valutato rispetto alle alternative concretamente praticabili (solo sul fronte delle entrate: ispessimento del cuneo fiscale sul lavoro? ulteriore aumento dell’IVA? Nuove tasse ambientali?), sulla avversione per la nuova imposta incidono soprattutto aspetti di equità orizzontale del tributo, che qui meritano un approfondimento.

Innanzitutto un problema di equità è posto dalla forte difformità del rapporto tra basi imponibili e valori di mercato, che il Governo ha affrontato proponendo una legge delega sul catasto, qui trattata nel par. 2.4. In effetti sembra questa l’unica strada giuridicamente solida oggi percorribile, anche se sono sempre più mature le condizioni per dare valore giuridico alle rilevazioni di mercato come quelle effettuate dall’OMI.

⁴⁹ Fanno eccezione i casi in cui si applicavano aliquote ICI maggiorate (come per le abitazioni sfitte a Roma, dove negli ultimi anni sono giunte al 9-10 per mille sulle case a disposizione da più di due anni).

Un altro profilo di equità investe, come già accennato, la fissazione di una franchigia per l'abitazione principale uniforme sul territorio nazionale a fronte di grandi diversità nel prezzo per metro quadrato delle abitazioni. In questo caso non si può non raccomandare una differenziazione fissata per legge.

Su questo punto, occorrerebbe in sostanza agire sull'attuale disposizione che consente una detrazione da 200 a 600 euro a seconda dei figli conviventi sotto i 26 anni.⁵⁰ Una possibile modifica potrebbe consistere nel differenziare per legge la franchigia di base di modo che rifletta meglio le condizioni medie di accesso al mercato locale delle abitazioni. Si potrebbero per esempio stabilire valori della franchigia che tengano simultaneamente conto del prezzo medio regionale e della dimensione del Comune.⁵¹ Naturalmente l'applicazione pratica di questo principio dovrebbe indurre a non discriminare fra comuni che fanno parte di una stessa area di gravitazione delle attività economiche. Per questo motivo, uno stesso valore medio caratteristico dell'abitazione, eventualmente tratto dalle statistiche OMI, andrebbe esteso a tutta la cintura di comuni che fa parte dello stesso sistema locale del lavoro, così come ricavabile dalle pubblicazioni dell'Istat.⁵² Qualunque sia il modo in cui si perviene a qualche forma di clusterizzazione dei comuni italiani, è essenziale che ogni contribuente possa disporre dell'informazione con facilità e certezza.

La *ratio* della differenziazione sta nel fatto che un medesimo fabbisogno abitativo può essere soddisfatto a costi anche molto diversi fra loro secondo dove si lavora. La differenziazione non può peraltro spingersi troppo in là, poiché la regola deve essere di semplice applicazione e, soprattutto, deve essere in principio accettabile per chiunque ancora non sappia dove andrà a risiedere.⁵³ In altri termini, da un punto di vista equitativo, sembra ragionevole sostenere che chiunque deve poter contare sullo stesso trattamento ovunque si trovi a lavorare e ad abitare, a prescindere dal modo in cui vengono poi tassati eventuali consumi di servizi abitativi "superiori".

Nel caso specifico in cui si vogliono esentare i "primi cento metri quadrati" necessari a soddisfare le esigenze abitative di una coppia con due figli, chiunque dovrebbe poter contare su una franchigia che grosso modo annulli tutta l'imposta dovuta. In tal modo il "fabbisogno standard" di una dimora fissa sarebbe detassato, mentre resterebbe soggetto a imposta solo il valore patrimoniale eccedente tale misura.

⁵⁰ In realtà i Comuni sono liberi di essere più generosi fino ad annullare l'intera imposta, ciò che però preclude loro la possibilità di aumentare l'aliquota ordinaria sulle abitazioni tenute a disposizione.

⁵¹ Per esempio, la prima franchigia, poniamo di 100 euro, potrebbe corrispondere alla residenza in una regione con prezzo medio al metro quadro sotto la media nazionale e in un comune sotto i 250.000 abitanti (le statistiche OMI indicano un salto di valore per questa classe dimensionale di comuni – da un valore medio nazionale di circa 1.600 euro a mq., a circa 3.000 euro). La terza e più alta franchigia, poniamo di 400 euro, potrebbe corrispondere alla combinazione dei due indicatori anzidetti quando entrambi superano, rispettivamente, la media nazionale e la classe dimensionale comunale. La franchigia centrale di 200 euro, interesserebbe tutte le altre situazioni intermedie (città piccole in regioni care e città grandi in regioni meno care). Per coerenza, le ulteriori detrazioni per il figli conviventi potrebbero essere fissate sui tre livelli di 25, 50 e 100 euro a figlio.

⁵² I SLL, insieme di comuni legati da significative correnti di pendolarismo, sono regolarmente ricostruiti dall'Istat, per esempio nel *Censimento generale della popolazione e delle abitazioni*. Nel 2001 risultavano 686 SLL, a fronte di 8101 Comuni. Si va da poche unità a oltre 100 comuni (come per il SLL di Milano o di Bergamo). Il SLL di Roma comprende 70 Comuni.

⁵³ Questa differenziazione non può arrivare a determinare la detassazione di una percentuale fissa del valore dell'immobile, perché una franchigia proporzionale è una contraddizione in termini, equivalendo a ridefinire la base imponibile e togliendo qualsiasi ruolo alla franchigia stessa.

Operativamente è importante ribadire che la franchigia cui si ha diritto dovrebbe essere facilmente reperibile e aggiornabile, almeno con cadenze medio-lunghe, così come dovrebbe esserlo anche il catasto, meglio descritto nel prossimo paragrafo.

2.4 La riforma del catasto

L'introduzione dell'Imu ha determinato la necessità di una riforma organica del catasto. Troppe le disparità di trattamento che l'attuale sistema provoca, tanto più inaccettabili quanto più la pressione fiscale aumenta. Il tema dell'aggiornamento delle rendite catastali non è più procrastinabile. Oggi il sistema estimativo catastale offre valori molto spesso lontani da quelli attuali, considera degradati immobili che insistono in aree urbane di grande pregio e di contro, talvolta, attribuisce valutazioni elevate per quartieri più periferici che nel tempo si sono degradati. La situazione attuale provoca rilevanti discriminazioni. L'assenza di omogeneità nella corrispondenza o anche solo nella proporzionalità tra i valori catastali e i valori di mercato determina difformità nel trattamento fiscale degli immobili localizzati in regioni diverse, comuni diversi e zone diverse all'interno del singolo Comune.

Con l'Imu, la cui base imponibile è ben superiore a quella delle compravendite e delle successioni, le disparità in termini assoluti si sono acuite. La riforma del catasto dovrà necessariamente essere ispirata all'adeguamento dei valori risultanti in catasto a quelli di mercato (e a una contestuale riduzione delle aliquote d'imposta).

La revisione del catasto fabbricati contenuta nel disegno di delega recante "*disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*" (A.C. n. 5291 presentato il 15 giugno 2012) costituisce la più importante proposta di modifica a tale istituto dalla sua nascita nel 1939, interessando circa 60 milioni di unità e incidendo sulla base imponibile di numerosi tributi: Imu, imposta sulle successioni, imposta di registro e imposte ipocatastali. Il suo obiettivo è perequare l'attuale carico fiscale, oggi assai squilibrato a causa dell'obsolescenza dei criteri di classamento e di determinazione delle rendite catastali, nonché dell'utilizzo nella valutazione di unità di consistenza inadeguate; sgravi dovrebbero riguardare i prelievi sui trasferimenti (registro e ipocatastali).

Attualmente il catasto suddivide il territorio di ogni provincia in zone censuarie (singolo comune, parte di comune o raggruppamento di comuni) caratterizzata da omogeneità ambientale e socioeconomica e, eventualmente, le zone censuarie in microzone. Lo schema di classificazione dei fabbricati prevede la definizione di categorie in base alla destinazione d'uso; all'interno delle categorie si individuano classi corrispondenti a diverse capacità di reddito e per ogni classe si fissano le tariffe d'estimo, cioè il reddito attribuibile per ogni unità di consistenza (vani per le abitazioni, metri cubi per gli edifici a uso collettivo e metri quadri per gli edifici a uso produttivo), o si procede a una valutazione diretta (fabbricati a destinazione speciale o particolare). Definito lo schema di classificazione, si procede per ogni unità immobiliare all'accertamento, cioè alla verifica mediante sopralluogo dei tecnici della veridicità delle informazioni contenute nella scheda e nella planimetria dell'immobile, e al "classamento", cioè all'assegnazione dell'unità a una determinata classe di una determinata categoria. La rendita catastale si ottiene, nel caso dei fabbricati a destinazione ordinaria, moltiplicando la corrispondente tariffa per la consistenza; per gli altri, come detto, la

rendita è stimata direttamente. Le rendite catastali sono state riviste nel 1990 applicando coefficienti di redditività ai valori patrimoniali rilevati nel biennio 1988-1989.⁵⁴

Alla tenuta del catasto provvedono l’Agenzia delle Entrate, attraverso i suoi uffici periferici; possono svolgere un ruolo consultivo i Comuni, che pure dal 1998 avrebbero dovuto contribuire a definire microzone e tariffe (“decentramento del catasto”); per le controversie operano le Commissioni censuarie provinciali e centrale, nonché le Commissioni tributarie.

La legge delega prevede la revisione dei valori patrimoniali e delle rendite dei fabbricati, con particolare riferimento alle unità immobiliari urbane.

A tal fine è previsto che si proceda, in primo luogo, a ridefinire gli ambiti territoriali del mercato immobiliare e a rideterminare la destinazione d’uso dei fabbricati; per tutti i fabbricati a destinazione ordinaria l’unità di consistenza saranno i metri quadri.

Un secondo passaggio riguarderebbe la stima di valori e rendite: per gli immobili a destinazione ordinaria si parte dalla media dei prezzi di mercato e dei canoni di locazione nel triennio precedente e, mediante funzioni statistiche, si collegano tali medie con la localizzazione e le caratteristiche dell’immobile; per i fabbricati a destinazione speciale i valori patrimoniali continuerebbero a essere calcolati mediante stima diretta. In mancanza di canoni di locazione di mercato affidabili, le rendite potranno essere determinate applicando ai valori patrimoniali coefficienti di redditività desumibili dal mercato e riferiti sempre al triennio precedente. Valori e rendite dovranno essere adeguati periodicamente, in relazione a modifiche nei parametri utilizzati.

Fulcro del nuovo sistema è rappresentato dalla creazione di un “catasto dei valori” basato su quelli correnti, che si affianca al tradizionale “catasto delle rendite”, anch’esse in linea con quelle di mercato. Ciò coerentemente con i nuovi criteri impositivi spostati sempre di più sul patrimonio.⁵⁵

La revisione del catasto coinvolgerebbe non solo gli organi oggi competenti, come le Commissioni censuarie (per l’occasione riformate), l’Agenzia delle Entrate e marginalmente i Comuni, ma anche altri soggetti, come i tecnici indicati dagli organi professionali; per gli intestatari sono previste forme ulteriori di comunicazione, anche collettiva, rispetto a quelle vigenti. La riforma porterebbe anche al riordino complessivo della normativa oggi vigente in tema di catasto fabbricati.

2.5 Altri interventi

2.5.1 Strutturizzazione delle agevolazioni per le ristrutturazioni

Per favorire il recupero del patrimonio edilizio, rilanciare l’attività delle costruzioni e contrastare l’evasione fiscale, sin dal 1998 (legge n. 449/1997) è possibile detrarre dall’Irpef una percentuale significativa (attualmente il 50 per cento) delle spese sostenute per le opere di ristrutturazione di abitazioni, sino a un massimo di 96.000 euro per ciascuna unità. Tali limiti fissati dal recente decreto-legge n. 83/2012 sono validi per gli interventi realizzati sino al 30 giugno 2013. Successivamente torneranno applicabili i limiti precedenti, rispettivamente, del 36 per cento e di 48.000 euro. Dal 2007 (legge n. 296/2006) è prevista inoltre la

⁵⁴ Come detto nell’introduzione, l’inerzia delle rendite catastali è un fenomeno generalizzato (Bird and Slack, 2003). Anche i valori commerciali usati in Gran Bretagna per la *council tax* risalgono al 1991 (IFS, 2011).

⁵⁵ Agenzia del Territorio (2012b).

detrazione del 55 per cento della spese per interventi di riqualificazione di fabbricati volti al risparmio energetico, calcolata su importi variabili a seconda della tipologia dell'intervento, per una detrazione massima variabile da 30.000 a 100.000 euro. Quest'ultima agevolazione, prorogata dal medesimo decreto-legge n. 83/2012 sino al 30 giugno 2013, confluirà successivamente nella precedente, ereditandone i limiti e le modalità di utilizzo.

In conformità con la normativa comunitaria, agli interventi di ristrutturazione edilizia e riqualificazione energetica si applica l'aliquota IVA ridotta del 10 per cento (in luogo di quella ordinaria del 21). Si è inoltre disposto l'ampliamento dell'area d'imponibilità IVA, in determinati casi su base opzionale, per le operazioni di cessione e locazione d'abitazioni da parte di costruttori e ristrutturatori (vedi oltre).

Secondo i dati del Dipartimento delle finanze, nell'anno d'imposta 2010 più di 5 milioni di contribuenti persone fisiche si sono avvalsi di detrazioni per spese di ristrutturazione edilizia, per detrazioni complessive pari a 2,2 miliardi di euro.

Le agevolazioni interessano il segmento oggi più importante dell'industria delle costruzioni, ossia gli interventi di manutenzione straordinaria, pari nel 2012 a circa 45 miliardi di euro, cioè ben oltre la metà degli investimenti complessivi nel mercato delle abitazioni (circa 71 miliardi, tenendo conto anche degli investimenti in nuove abitazioni).

Il settore delle manutenzioni straordinarie, sostenuto dagli incentivi fiscali, ha registrato nel periodo 2008-2012 una crescita complessiva di più del 9%, in un periodo in cui il settore delle costruzioni ha attraversato una congiuntura particolarmente negativa, perdendo più di un quarto degli investimenti complessivi e riportandosi ai livelli della metà degli anni settanta.⁵⁶ In particolare, il comparto della produzione di nuove abitazioni si è contratto, nel quinquennio, di più del 40%.

Le nuove misure fiscali potranno ridare impulso al settore nel suo complesso, con una lieve crescita dell'attività in termini reali e un aumento degli investimenti nominali, pari, secondo stime ANCE, a circa 1,5 miliardi di euro nel 2013, principalmente nel settore abitativo. Per la riqualificazione abitativa si prevede un'accelerazione al 3% nel 2013.

Va infine sottolineato come l'obiettivo di favorire il recupero del patrimonio edilizio sia particolarmente indicato per una società e un'economia come quella italiana, per la quale i centri storici delle città rivestono una grandissima importanza anche come fonte di reddito per l'industria culturale e turistica. Sotto questo riguardo è da considerarsi piuttosto incoerente la modifica apportata dall'art. 4, c. 5 del DL 16/2012 al regime dei beni di interesse storico-artistico, in base al quale l'Imu viene dimezzata, laddove in precedenza godeva di un vantaggio mediamente assai superiore, forse eccessivo⁵⁷ (analoga considerazione può valere per l'ulteriore aggravio subito dal regime Irpef per gli stessi immobili, quando locati).

2.5.2 Imposte sui trasferimenti: acquisto, cessione e trasferimenti intergenerazionali

L'acquisto a titolo oneroso di un'abitazione è gravato dall'IVA o da imposte d'atto proporzionali (registro, ipotecaria e catastale). Le imposte d'atto sono versate dal compratore al notaio al momento della stipula del contratto. Per l'acquisto della prima casa sono pre-

⁵⁶ ANCE (2012).

⁵⁷ In precedenza l'art. 2, c.5 del DL 16/1993 disponeva che l'ICI prendesse a riferimento la più bassa tariffa d'estimo utilizzata per le abitazioni della stessa zona censuaria.

viste una serie di agevolazioni fiscali, subordinate all'esistenza di alcuni presupposti in capo all'acquirente, che comportano un forte risparmio d'imposta (di oltre il 50%) del carico ordinario. Per la mobilità sul territorio, particolare rilievo assumono sia la possibilità di reiterare i benefici prima casa più di una volta, sia il credito d'imposta, pari all'imposta precedentemente pagata, riconosciuto nei successivi acquisti, purché effettuati entro un anno dalla vendita.

Le aliquote d'imposta che gravano sulle compravendite, particolarmente elevate per le abitazioni diverse da quelle principali, sono mitigate dalle basse basi imponibili, identificate, in particolare negli acquisti da privati, con i valori catastali, i quali, come detto, rappresentano mediamente valori molto inferiori a quelli correnti (meno di un terzo).⁵⁸ L'effetto combinato tra aliquote e basi imponibili catastali determina un'imposizione reale, sulla maggior parte delle transazioni, pari a circa l'uno per cento (prime case) o 3 per cento (altre abitazioni) del valore di mercato del bene ceduto.

Tavola 7

Imposte sui trasferimenti: regime attuale

Venditore	Imposta	Regime ordinario	Regime agevolato ("prima casa")
Persona fisica	Registro	7%	3%
Impresa non costruttrice/ristrutturatrice			
Costruttori o ristrutturatori (vendita dopo 5 anni dall'ultimazione della costruzione o dell'intervento, <u>senza</u> esercizio dell'opzione per l'imponibilità IVA)	Ipotecaria	2%	168 euro
	Catastale	1%	168 euro
Costruttori o ristrutturatori (vendita entro 5 anni dall'ultimazione della costruzione o dell'intervento o anche successivamente, <u>con</u> esercizio dell'opzione per l'imponibilità IVA)	IVA	10% ^(*)	4%
	Registro	168 euro	168 euro
	Ipotecaria	168 euro	168 euro
	Catastale	168 euro	168 euro

(*) L'aliquota è pari al 21% se l'immobile è "di lusso" (DM 2 agosto 1969).

Tale considerazione induce a ritenere il prelievo italiano a titolo d'imposte sul trasferimento non superiore, in molte circostanze, a quello degli altri principali paesi europei, in cui le aliquote spaziano dall'uno al 7 per cento, ma sono di norma applicate sul valore effettivo del bene, pur se in presenza in alcuni paesi di forme di esenzione.

Dal 2014 entreranno in vigore le modifiche alle imposte d'atto dovute sui trasferimenti immobiliari contenute nel decreto legislativo n. 23/2011. Le transazioni saranno soggette all'imposta di registro nella misura del 9 per cento e in caso di acquisto della prima casa l'aliquota passerà al 2 per cento; il prelievo assorbirà anche le imposte ipotecarie, catastali e di bollo. In definitiva, si tratta di una riduzione di 1 punto percentuale. Nel caso di trasferimenti che riguardano terreni agricoli e persone fisiche non imprenditori agricoli, la riduzione risulterà molto più consistente, dato che l'aliquota arriverà al 9 per cento partendo dall'attuale 18. L'importo della tassa non potrà essere inferiore a 1.000 euro. La base imponibile, secondo le regole attuali, dovrebbe continuare ad essere costituita dal valore catastale per le compravendite fra privati.

⁵⁸ Cfr. Agenzia del Territorio (2012b) e IMM (2012).

Di particolare rilievo è la novità del **decreto-legge n. 83/2012**, che **permette alle imprese di costruzione e di ristrutturazione di addebitare l'IVA sulle locazioni e sulle cessioni di abitazioni** effettuate **anche dopo i cinque anni dall'ultimazione dei lavori**, con conseguente recupero dell'IVA sugli input. Questa riduzione del cuneo fiscale, in tempi di invenduto, è fondamentale per l'equilibrio finanziario del settore e, nell'interazione con la domanda, tende a tradursi in un sensibile vantaggio anche per gli acquirenti (nonché per gli affittuari), compensato solo in parte dall'obbligo di pagare l'IVA nella misura del 4-10 per cento del corrispettivo pattuito in luogo delle imposte d'atto del 3-10 per cento del valore catastale (2 per cento per gli affitti).

La cessione dell'abitazione raramente determina un'imposizione giuridica in capo al cedente. Non generano infatti plusvalenze le vendite di case acquistate o costruite da più di cinque anni e quelle di immobili che, seppure ceduti entro il quinquennio dall'acquisto, sono stati adibiti ad abitazione principale del cedente o dei suoi familiari per la maggior parte del periodo di possesso.

Sono altresì escluse da imposte le plusvalenze su abitazioni ricevute per successione.

Su richiesta del cedente, da prodursi nell'atto di vendita, l'eventuale plusvalenza tassabile è soggetta a un'imposta sostitutiva del 20 per cento delle imposte sui redditi.

L'acquisto a titolo gratuito (per atto tra vivi ovvero per successione) determina l'applicazione dell'imposta sulle donazioni e o sulle successioni. L'imposta di successione è stata più volte modificata nel corso degli ultimi anni. Il gettito dell'imposta è sempre stato molto modesto.

Se nell'eredità sono compresi beni immobili, oltre alle imposte di successione sono dovute quelle ipotecarie e catastali nelle misure previste per i trasferimenti immobiliari (rispettivamente 2 e 1 per cento). Anche alle successioni si applicano, qualora ne ricorrano le circostanze in capo all'erede, le agevolazioni previste per la prima casa.

Tavola 8

Aliquote dell'imposta sulle successioni e donazioni (valori percentuali)				
Valore della quota di patrimonio netto	Coniuge, figli e nipoti in linea retta	Fratelli e sorelle	Altri parenti fino a 4° grado e affini al 3° grado	Altri eredi
inferiore a 100.000 euro	Esente	Esente	6	8
tra 100.000 e 1.000.000 euro	Esente	6	6	8
oltre 1.000.000 euro	4	6	6	8

L'elevata franchigia per ciascun beneficiario indicata nella Tavola 8 e la possibilità di determinare il valore degli immobili su base catastale di fatto limita l'imposta di successione ai grandi patrimoni. Questo pone un problema per quanti ritengono che nella tassazione della trasmissione generazionale della ricchezza risieda uno dei più significativi strumenti di redistribuzione delle risorse, di avvicinamento delle opportunità degli individui, di conseguimento di guadagni di efficienza, legati agli incentivi percepiti dalli stessi eredi.

Viceversa, la tassazione dei trasferimenti di abitazioni è pernicioso nella misura in cui frena il mercato delle abitazioni diverse dalla prima casa, ossia l'eventuale desiderio dei proprietari di seconde case e abitazioni messe a frutto di cambiarne tipologia e dimensione,

per sfruttare opportunità di investimento o per seguire nuovi bisogni nati dal cambiamento di domicilio a seguito di esigenze di lavoro o di vita. Un'alternativa alla sua eliminazione potrebbe consistere in un sistema di detrazione dalle imposte proporzionali sui trasferimenti di quelle già pagate su trasferimenti precedenti, in modo simile a quanto accade oggi per l'imposta pagata sulla prima casa. In questo modo l'attuale tassazione sui trasferimenti diventerebbe a tutti gli effetti una tassazione sull'acquisto di questo tipo di abitazioni (non molto diversa dall'imposta di consumo sul valore dei servizi abitativi acquistati, secondo la prospettiva del par. 5) e non sul loro successivo scambio.

2.5.3 La Tares

Il “*tributo comunale sui rifiuti e sui servizi*” (Tares) è stato istituito alla fine del 2011 in sostituzione sia della Tarsu sia della TIA. L'entrata in vigore è prevista nel corso del 2013. La Tares è finalizzata alla copertura del costo dei servizi di smaltimento dei rifiuti urbani e al finanziamento degli altri servizi indivisibili offerti dalle municipalità. Il tributo è dovuto da chiunque possieda, occupi o detenga locali o aree scoperte suscettibili di produrre rifiuti urbani; il suo importo è la risultante di due voci:

- la tariffa, commisurata a quantità e qualità medie ordinarie di rifiuti prodotti per unità di superficie, in relazione agli usi e alla tipologia di attività svolte; più specificatamente, detta tariffa può fare riferimento alle quantità effettivamente prodotte o essere determinata con il metodo normalizzato, vale a dire sulla base di indici di produzione di rifiuti fissati dalla legge;
- la maggiorazione, volta al finanziamento degli altri servizi indivisibili erogati, pari a 0,30 euro per metro quadrato, elevabile fino a 0,40 dalle amministrazioni comunali.

La superficie assoggettabile al tributo è pari all'ottanta per cento di quella catastale per le unità immobiliari a destinazione ordinaria (abitazioni, negozi, edifici pubblici), mentre coincide con la superficie calpestabile negli altri casi⁵⁹ (solo in via transitoria la superficie resta, per tutti gli immobili, quella calpestabile, come dichiarata o accertata ai fini della Tarsu o della TIA).

I regolamenti comunali possono prevedere riduzioni, in particolare per le abitazioni ad uso stagionale, rurali, con unico occupante o di soggetti residenti all'estero; la legge istitutiva prevede riduzioni in caso di raccolta differenziata, mancato o insufficiente svolgimento del servizio. I consigli comunali possono deliberare ulteriori riduzioni o esenzioni. Alcuni enti potrebbero comunque dover aumentare la tariffa relativa alla raccolta dei rifiuti, se la copertura dei costi del servizio mediante il tributo dovesse essere integrale.

Il nuovo tributo costituisce, di fatto, l'attuazione di una riforma che doveva essere oggetto di uno specifico decreto delegato nell'ambito del federalismo fiscale e che è invece confluita in altri provvedimenti (DL n. 201/2011 e legge di stabilità 2013, n. 228/2012). Con la sua istituzione si realizza la lunga transizione dalla preesistente Tarsu, iniziata nel 1999 e più volte procrastinata.

⁵⁹ La superficie calpestabile è quella interna al netto dei muri, mentre la superficie catastale tiene conto dello spessore di questi ultimi e dei locali accessori e pertinenziali, questi ultimi conteggiati mediante coefficienti di ragguaglio.

L'unico aggravio esplicito è costituito dalla maggiorazione per i servizi indivisibili, il cui gettito, modesto individualmente, è però tutt'altro che trascurabile in aggregato (1 miliardo di euro circa).

Il fatto che gravi giuridicamente sull'inquilino non ne impedisce ovviamente una parziale traslazione all'indietro. Commisurandosi alla superficie immobiliare, la Tares somiglia a un'addizionale sull'IMU a carattere universalistico, senza particolari sconti per i proprietari dell'abitazione principale, inquilini di se stessi. In effetti, un'imposta sui valori immobiliari di questo tipo è la naturale alternativa ad un'imposta sulla proprietà, almeno fintanto che quest'ultima la si riguardi come il corrispettivo di servizi locali. Forse è inutile aggiungere che negli equilibri finanziari complessivi dei Comuni un'eventuale reintroduzione dell'esenzione totale su tutto il valore della prima casa spingerebbe a rivedere verso l'alto l'onerosità della Tares.

3. La tassazione delle abitazioni in Europa

La tassazione delle abitazioni nei principali paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) si caratterizza per discipline con numerosi tratti fondamentali comuni e qualcuno specifico.

Le abitazioni utilizzate dai proprietari sono per lo più esenti dalle imposte sui redditi statali (fanno eccezione quelle secondarie in Spagna), ma tutte e ovunque sono assoggettate a prelievi locali: prelievi sul valore patrimoniale, in Germania (*Grundsteuer*) e in Spagna (*impuesto sobre bienes inmuebles*), dove sono colpiti i proprietari, nonché nel Regno Unito (*council tax*), dove sono soggetti gli utilizzatori dell'immobile;⁶⁰ prelievi sul reddito in Francia, dove sono colpiti distintamente sia proprietari (*taxe foncière*) che inquilini (*taxe d'habitation*). Il Regno Unito si distingue anche per le modalità impositive, con prelievi in cifra fissa correlati a fasce di valore commerciale, mentre nei paesi continentali si ricorre ai valori catastali; all'obsolescenza di questi ultimi (che, nel caso della ex DDR, risalgono anche agli anni trenta del secolo scorso) si rimedia mediante moltiplicatori (Germania e Francia) o con un sistematico aggiornamento (ogni otto anni in Spagna), mentre nel Regno Unito i valori sono rimasti fermi al 1991. In Francia le abitazioni rientrano anche nell'imponibile dell'imposta patrimoniale statale, con una riduzione del 30% per quelle principali.

Gli interessi passivi sui mutui per l'acquisto dell'abitazione principale danno diritto a sgravi fiscali, entro limiti massimi, in Francia e Spagna, ma non nel Regno Unito e in Germania; in quest'ultimo paese possono però essere dedotti, in alcuni casi particolari, gli interessi passivi su mutui relativi ad abitazioni date in affitto.

I canoni di locazione sono ovunque soggetti a prelievo progressivo, con deduzione analitica di varie spese, nonché, con l'eccezione della Germania, a imposte d'atto.

La cessione di abitazioni tra privati sono soggette in tutti i paesi esaminati tanto a tassazione sulle plusvalenze quanto all'imposta sui trasferimenti.

La tassazione delle plusvalenze è effettuata con le aliquote progressive ordinarie in Germania e Spagna, con aliquote progressive speciali nel Regno Unito e con un'aliquota proporzionale in Francia.

⁶⁰ Diverso è il sistema dei *rates* dell'Irlanda del Nord: sono dovuti dai proprietari con aliquota proporzionale applicata al valore di mercato.

L'imposta sui trasferimenti (*droit d'enregistrement, Grunderwerbsteuer, impuesto sobre transmisiones patrimoniales, stamp duty*) è proporzionale e applicata in modo decentrato (prevalentemente a livello regionale); fa eccezione ad entrambe le regole il Regno Unito, dove il prelievo è progressivo e statale. Le cessioni da parte dei costruttori sono generalmente soggette a IVA, con applicazione di misure ridotte o fisse delle imposte sui trasferimenti; peraltro in Germania l'assoggettamento è facoltativo e nel Regno Unito avviene con aliquota zero, facendo quindi, in entrambi i paesi, rivivere le imposte d'atto in misura piena. Le prime case godono di esenzioni per le plusvalenze ovunque e di aliquote IVA generalmente ridotte; in Germania sono esenti dalla *Grunderwerbsteuer* i trasferimenti fra coniugi e in linea retta.

Le imposte di successione sono prelevate in base ad una scala progressiva in Francia, Spagna e Germania, con aliquote massime che possono superare il 50 per cento; il Regno Unito ha un'aliquota proporzionale del 40 per cento. Ogni paese riconosce delle agevolazioni soggettive e/o oggettive: in Francia e Regno Unito la quota del coniuge è esente, mentre i parenti in linea retta godono ovunque di franchigie, peraltro molto variabili; l'abitazione principale è totalmente esente in Germania, gode di franchigie consistenti in Spagna e più contenute in Francia. Il Regno Unito esenta, a determinate condizioni, le donazioni fatte in vita.

Tra le più recenti novità che hanno interessato la fiscalità delle abitazioni si segnalano:

- a) la reintroduzione in Spagna dell'imposta patrimoniale progressiva, sia pure limitatamente agli anni 2011-2012; il prelievo grava anche sugli immobili, ma per le abitazioni principali è prevista una franchigia di 300.000 euro per ciascuno dei proprietari; l'imponibile complessivo residuo è tassato solo se superiore a 700.000 euro; alcune comunità autonome riconoscono una detrazione pari all'imposta dovuta;
- b) l'introduzione nel Regno Unito di un'ulteriore aliquota del 7 per cento per la *stamp duty land tax* di valore superiore ai 2 milioni di sterline; è altresì oggetto di dibattito una possibile riforma della *council tax*;⁶¹
- c) l'aumento in alcuni *Länder* della Germania delle aliquote della *Grunderwerbsteuer*.

Nel complesso, per quanto interessanti, queste novità non indicano alcuna particolare direzione di cambiamento nelle politiche della tassazione immobiliare in Europa e anzi, nel confronto con le riforme italiane, fanno risaltare proprio le novità introdotte nel nostro paese. Fra queste spicca la cedolare secca sugli affitti, che in effetti si presenta come un esperimento unico nel suo genere. Del resto, come detto, la prolungata carenza di abitazioni offerte in locazione in Italia e la vasta diffusione di pratiche di affitto in nero aveva fatto crescere nel paese un consenso trasversale verso una tale innovazione.

Come detto nel par. 2.2, è ancora troppo presto per giudicarne l'efficacia su entrambi i fronti, anche perché la sua applicazione pratica è stata laboriosa e si è combinata con una riforma delle imposte sulla proprietà immobiliare che ha in parte confuso gli effetti attesi, in un contesto peraltro dominato dalla crisi economica.

⁶¹ Circa l'inefficienza e l'obsolescenza anche tecnica della *council tax* si rimanda alla discussione contenuta nella *Mirrlees Review* (IFS, 2011, cap. 16).

3.1 Analisi comparata del costo fiscale di un trasferimento di residenza

I dati della simulazione. Si consideri un contribuente italiano *single* che risieda in un immobile di proprietà avente una rendita catastale di 1.000 euro; il valore commerciale è stimato in 350.000 euro, utilizzando i dati già più volte richiamati in merito al rapporto fra valore catastale, base IMU e valore commerciale (IMM, 2012). Per l'acquisto di tale immobile il soggetto ha contratto un mutuo venticinquennale per una somma pari al settantacinque per cento del valore dell'immobile e con interessi pari al 3,5 per cento annuo. Si stima un canone annuo d'affitto dell'immobile pari a 10.000 euro, un importo coerente con un rendimento di circa il 3 per cento del valore commerciale (di un terzo oltre il rapporto medio fra canone e rendita calcolato dall'Agenzia del territorio). Rapportando la rata annua del mutuo a un *affordability index* del 30 per cento, si è calcolato il reddito disponibile del soggetto e, in base a questo, il reddito lordo, pari a circa 82.000 euro.

Si supponga che il contribuente trasferisca la propria residenza in un'altra città e che decida di farlo, anziché vendendo e ricomprando l'abitazione, affittando la casa di proprietà e prendendo in locazione un nuovo alloggio allo stesso canone; si ipotizza che il contratto sia a canone libero, che sia esclusa ogni forma particolare di agevolazione e che le spese deducibili per il proprietario-locatore, che negli altri paesi sono riconosciute in forma specifica, siano pari al 5 per cento del canone, vale a dire la percentuale a *forfait* prevista dal 2013 dalla legislazione italiana, laddove non ne sia prevista una diversa; si tratta di un'ipotesi che probabilmente sovrastima l'onere tributario in Germania, Regno Unito e Spagna. Le aliquote delle imposte locali (addizionali Irpef italiane e *tarifas autonomicas* Irpf spagnole) sono quelle base o medie nazionali, mentre le aliquote delle imposte statali sono state considerate al netto di incrementi temporanei. Si analizza nel prosieguo l'eventuale "costo fiscale" che graverebbe in Italia e nei principali paesi dell'UE su tale contribuente ipotetico, a causa della decisione di trasferirsi.

Italia. Il trasferimento determina ai fini Imu il passaggio dell'abitazione da "prima casa" ad altra abitazione, con l'aumento dell'aliquota base allo 0,5 per cento. Viene meno la detrazione per interessi passivi sul mutuo. L'affitto percepito può essere assoggettato a cedolare secca, che colpisce con il 21 per cento tutto il canone annuo, oppure a tassazione progressiva, con una base imponibile diminuita del 5 per cento; in caso di tassazione progressiva è dovuta anche l'imposta di registro sul canone di locazione. Il trasferimento determina, quindi, una maggiore Imu di 1.040 euro, un prelievo sul reddito di 2.860 in caso di ricorso alla cedolare e di 5.048 in caso di tassazione progressiva (45 per cento di Irpef, incluse le addizionali regionale e comunali), una perdita per detrazioni pari a 760 euro e un prelievo per imposta di registro di zero, 100 o 200 euro in relazione al fatto che si sia optato per la cedolare, rispettivamente, per entrambi i contratti, uno solo o nessuno. L'individuo, benché dal trasferimento non consegua alcun arricchimento, subisce quindi un aggravio fiscale annuo che, nelle ipotesi formulate, va da un minimo di 3.900 (cedolare) a un massimo di 6.288 (aliquota progressiva), pari rispettivamente al **39** e al **63 per cento** del canone percepito.

Francia. La struttura del sistema fiscale locale francese fa sì che, ai fini di quest'ultimo, il passaggio dalla casa di proprietà a una in locazione non comporti in media nessun cambiamento: il *single* continuerà a pagare la stessa *taxe foncière* per la vecchia abitazione, non essendo previsto nessun trattamento preferenziale per la prima casa, e la stessa *taxe d'habitation*, avendo ipotizzato che la nuova casa presa in locazione abbia le stesse caratteristiche di quella di proprietà. L'aggravio sarà quindi dato esclusivamente dal venir me-

no del credito d'imposta per gli interessi passivi (20 per cento), dall'emergere dell'imposta sul reddito (IR – *impôt sur le revenu*, 41 per cento) relativa all'affitto percepito e dall'imposta d'atto sui contratti d'affitto (0,715 per cento a titolo di *taxe de publicité foncière*), prelevata peraltro solo sulle locazioni di durata superiore a 12 anni. Considerando anche tale prelievo e ipotizzando che il contribuente scelga la deduzione a *forfait* (30 per cento) delle spese prevista dalla legislazione francese per i canoni fino a 15.000 euro, l'aggravio è di 4.779 euro, con un'incidenza del **48 per cento**. Qualora si tenesse conto anche dei contributi sociali prelevati (CSG – *contribution sociale généralisée, prélèvement social, contributions additionnelles e contribution pour le remboursement de la dette sociale*, 15,5 per cento) l'aggravio salirebbe a 5.822 e l'incidenza al **58 per cento**.

Germania. Anche in questo caso il trasferimento è indifferente ai fini dei prelievi locali. Non essendo ammessa la deduzione degli interessi passivi per l'acquisto della prima casa e supponendo che non si ricada in uno dei casi di deducibilità per abitazioni date in affitto, il maggior aggravio sarà dovuto esclusivamente all'imposta statale sul reddito prelevata sul canone di locazione percepito al netto delle spese. In questo caso l'imposta è pari al 44,3 per cento (42 per cento di aliquota, sulla quale si applica l'ulteriore 5,5 per cento per il contributo di solidarietà sociale), per un maggior onere di 4.209 euro, corrispondente al **42 per cento** del canone complessivo.

Regno Unito. L'imposta locale, la *council tax*, è irrilevante, poiché grava non sul proprietario, ma sull'utilizzatore dell'immobile e quindi “segue” quest'ultimo nel suo trasferimento. Irrilevante è anche, ai fini dell'esempio, la *stamp duty* che si applica solo per importi superiori a 125.000 sterline. Il maggior aggravio è quindi costituito dall'imposta sul reddito, pari a 3.800 ovvero al **38 per cento** del canone totale.

Spagna. Come per gli altri paesi, il trasferimento di residenza non comporta un maggior prelievo ai fini delle imposte locali sugli immobili. Rispetto a essi, però, la Spagna presenta due peculiarità.

- In primo luogo vi è l'imposta patrimoniale, che, come accennato, riconosce una specifica franchigia di 300.000 euro per l'abitazione principale. Un'immobile che, come nell'esempio, abbia una rendita catastale pari a 1.000 euro, ha un valore catastale di 500.000 euro, essendo per legge la rendita determinata a *forfait* come il 2 per cento del valore; pertanto il proprietario, trasferendosi, perderebbe la franchigia, ma il valore complessivo dell'immobile resterebbe sempre al di sotto del minimo esente di 700.000 euro e quindi non produrrebbe, in assenza di altri cespiti, alcuna tassazione. Conseguentemente anche per l'imposta patrimoniale si può supporre che l'effetto del trasferimento sia nullo.
- La seconda peculiarità è costituita dall'abbattimento del 60 per cento del canone tassabile ai fini dell'imposta sulle persone fisiche, che si aggiunge alla deducibilità delle spese specifiche.

L'imposta dovuta sul canone di locazione, la perdita dell'agevolazione sugli interessi passivi; e l'*Impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados* comportano un aggravio complessivo di 3.030 euro, pari al **30 per cento** del canone di locazione.

Nella tavola seguente sono riassunti i risultati della simulazione riportati in ordine crescente di incidenza sul canone d'affitto.

Maggiori imposte dovute al trasferimento

PAESE	Aliquota prelievo sul reddito	Variazione d'imposta	
		Assoluta	% del canone
Spagna	43%	3.030	30
Regno Unito	40%	3.800	38
Italia (cedolare)	21%	3.900	39
Germania	44,3%	4.209	42
Francia (solo IR)	41%	4.779	48
Francia (con CSG, ecc.)	56%	5.822	58
Italia (progressiva)	45%	6.288	63

Rispetto a quanto già rilevato nello studio BBM più volte citato, questo esercizio precisa meglio l'entità dei costi di trasferimento nel nostro paese e fa risaltare il cambiamento rappresentato dall'introduzione della cedolare secca. Dopo questa riforma, i costi fiscali italiani non si collocano più all'estremo superiore ma in una posizione intermedia rispetto agli altri principali paesi europei.

Questo netto miglioramento relativo non è stato contrastato dalla riforma dell'Imu, che ha opportunamente lasciato immutata la base imponibile delle imposte d'atto sui trasferimenti, pari alla rendita catastale rivalutata del 5% e moltiplicata per 110 per l'abitazione principale e per 120 per le altre abitazioni. Considerato che i valori di mercato sono nella media nazionale circa 3,7 volte più alti della base ICI, anche le imposte d'atto italiane non appaiono più particolarmente gravose come in BBM: a imposte di registro e ipocatastali pari al 3 e al 10 per cento, rispettivamente per le abitazioni principali e per le altre abitazioni, della predetta base imponibile catastale, corrispondono aliquote all'incirca dell'1 e del 3 per cento ai valori di mercato.

Dal 2014 le aliquote formali di queste imposte dovrebbero scendere di un punto percentuale ed essere fuse in un'unica imposta di trasferimento.

Anche se non particolarmente gravosa nel confronto internazionale, la tassazione dei trasferimenti immobiliari in Italia lo è abbastanza da concorrere, insieme a cospicue spese notarili e d'agenzia, a irrigidire il mercato secondario delle abitazioni. Un rimedio importante a questo effetto indesiderato, come detto in precedenza (par. 2.5.2), è stato introdotto da molti anni per il mercato delle prime case col prevedere che le imposte pagate per l'acquisto dell'abitazione principale si possano portare a detrazione di quelle che si dovrebbero pagare quando, venduta la prima casa d'abitazione, se ne dovesse comprare una nuova entro un anno dalla vendita precedente.⁶² Allo stesso scopo, per le locazioni, opera la previsione di un

⁶² Il riferimento ad una sola imposta sui trasferimenti potrebbe implicare, quando questa dovesse includere dal 2014 le imposte ipocatastali, che l'agevolazione recata dalla scomputabilità nei riacquisti rechi maggiori vantaggi.

raddoppio della pur modesta detrazione d'imposta a favore degli affittuari che scatta quando essi siano lavoratori dipendenti che trasferiscono la residenza per motivi di lavoro (nonché giovani di età compresa tra 20 e 30 anni; cfr. Tav. 2).

Sempre al fine di agevolare la circolazione della proprietà immobiliare, la possibilità di scomputare da un acquisto immobiliare le imposte pagate su una precedente analoga operazione, seguita da una cessione, andrebbe estesa alla seconda casa, di cui potrebbe rivitalizzare il mercato, con benefici per tutti: accrescendo la liquidità dell'investimento immobiliare, questa sorta di deduzione a catena attirerebbe il risparmio e aumenterebbe la stessa domanda di seconde case, destinate ai figli o alle vacanze, domanda in grado di alimentare l'attività economica e l'offerta "di riserva" di case in affitto (cfr. par. 2.1). Questa estensione potrebbe accompagnarsi anche all'allungamento dei termini per il riacquisto dell'abitazione con credito d'imposta, attualmente, come detto, pari a un anno.⁶³

4. Considerazioni sull'efficacia delle recenti riforme

Come detto nell'introduzione, il problema più rilevante del mercato immobiliare italiano è, a nostro avviso, la tendenza di lungo periodo al restringimento dell'offerta di case in affitto, con effetti negativi sulla mobilità del lavoro e la formazione di nuove famiglie. Tale tendenza ci è parsa riconducibile allo scarso rendimento netto dell'investimento in case da destinare alla locazione. In questo lavoro ci siamo perciò chiesti come le recenti riforme della cedolare secca e dell'Imu abbiano influito sul "cuneo fiscale" che grava sull'affitto. La risposta non è stata incoraggiante, anche se l'interazione fra le due riforme sembra aver rappresentato un incentivo a immettere sul mercato parte dello stock di case sfitte, come sembra potersi osservare nei dati.

Combinando gli aggravii e le riduzioni d'imposta dei due provvedimenti sulla posizione fiscale del proprietario potenziale locatore abbiamo infatti calcolato che soltanto i soggetti con reddito elevato e che abbiano sottoscritto contratti a canone libero, conseguono un risparmio fiscale, dovuto a una minore tassazione dell'affitto che più che compensa l'aggravio dell'Imu rispetto all'ICI. La prevalenza di casi in cui si produce un maggiore cuneo fiscale non dovrebbe venir meno anche quando si ipotizzino più elevati valori del rapporto canone annuo/prezzo di mercato dell'abitazione, come tipicamente accade per i nuovi contratti di locazione. Altre caratteristiche dei contratti con cedolare secca, prima fra tutte l'impossibilità di adeguare i canoni all'inflazione per il periodo di vigenza del contratto, fanno ritenere che in molti casi lo sgravio Irpef della cedolare secca venga a mancare del tutto perché il proprietario trova o dovrebbe trovare conveniente rinunciarvi (i primi dati sull'adesione alla cedolare secca hanno tuttavia suggerito che nella scelta potrebbe influire una forte preferenza per le semplificazioni).

Per quanto concerne le abitazioni offerte in locazione da parte delle imprese o da queste prese in affitto non vi è invece dubbio alcuno che vi sia stato un sensibile incremento del

⁶³ Agirebbe nella stessa direzione la generalizzazione della detrazione fino a 190 euro oggi prevista, per la commissione dell'agenzia immobiliare e per la sola abitazione principale, dall'articolo 15, c. 1, lett. b-bis del TUIR. Sarebbe opportuno al riguardo considerare la possibilità di aumentare l'attuale detrazione, eventualmente con la differenziazione territoriale già suggerita per la franchigia Imu e la detrazione per il canone d'affitto.

carico fiscale (dovuto alla maggiore tassazione di tipo patrimoniale, poiché la cedolare secca in questi casi non si applica).⁶⁴

Se qualche effetto fiscale positivo vi è stato sull'ampiezza del mercato degli affitti, come detto, può darsi che sia stato dovuto proprio al fatto che il prelievo immobiliare si è nel complesso accresciuto, aggiungendo un elemento negativo in più al disagio economico di possedere abitazioni secondarie sfitte in un periodo segnato dalla crisi economica, vero fattore che potrebbe spiegare l'aumento di offerta (e di domanda) di case in affitto a spese di quelle tenute sinora a propria disposizione dal proprietario.

Sotto il particolare angolo visuale del loro potenziale contributo a risollevere l'offerta di locazioni, le riforme degli ultimi due anni non sono state del tutto coerenti, soprattutto perché non hanno offerto alle imprese qualche forma rilevante di sgravio fiscale sull'investimento in abitazioni da destinare all'affitto, oltre a porre le condizioni perché si attenui fortemente la convenienza a sottoscrivere contratti a canone concordato. L'intervento a favore dei costruttori in campo IVA e l'aver reso permanenti le agevolazioni alla ristrutturazione edilizia non ha potuto contrastare gli effetti negativi della crisi sul settore, che ha anzi sofferto della riduzione della redditività attesa dall'investimento immobiliare a causa della sostituzione dell'Imu all'ICI.

Tuttavia, considerate a sé stanti, sia la riforma della cedolare sugli affitti, sia l'Imu hanno introdotto elementi di maggiore razionalità del sistema. La cedolare dovrebbe infatti di per sé rendere meno convenienti i contratti in nero, almeno a lungo andare, con riflessi positivi sulla tutela dei diritti di tutte le parti in gioco. Di per sé la cedolare ha altresì ridotto il cuneo fiscale sui contratti di affitto. La riforma Imu, dal canto suo, nel riconfermare un trattamento di favore per la prima casa, esentata entro valori predefiniti e poi comunque alleggerita di oltre metà del carico fiscale, ha opportunamente ripristinato la tassazione su quella parte di valore dell'abitazione principale che può ritenersi mediamente al di sopra del necessario per vivere dignitosamente, almeno nei Comuni medio-piccoli. Del resto, la maggiore pecca dell'Imu, ossia l'aver acuito le discriminazioni fiscali insite in rendite catastali poco correlate ai valori di mercato, potrà essere avviata a soluzione realizzando la riforma del catasto lungamente attesa. L'altra pecca, consistente nell'aver gravato di fatto soprattutto sulle imprese, esula dal *focus* di questo studio, cioè la tassazione del patrimonio abitativo, per coinvolgere piuttosto il tema generale della tassazione dei fattori produttivi. A tale riguardo la tassazione degli input immobiliari, aree edificate ed edificabili comprese, può essere in principio contrapposta alla tassazione del lavoro o del capitale, anche immateriale.

4.1 La neutralità fiscale fra proprietari dell'abitazione principale e affittuari

In questo paragrafo si discute un'ipotesi di correzione dell'attuale sistema, volta a conseguire obiettivi di equità nel trattamento delle non poche famiglie in affitto rispetto a quelle che possiedono la propria abitazione. Obiettivo complementare è di ottenere una sorta di interscambiabilità fra proprietà ed affitto anche quando esigenze di lavoro o di vita consiglierebbero di trasferire la residenza, ridimensionare la casa d'abitazione, scegliere una o l'altra tipologia di seconda casa per il tempo libero. Lo spirito della proposta in questo secondo a-

⁶⁴ Come detto, nel 2013 le imposte dirette sul reddito che proviene dall'affitto di immobili sono ulteriormente cresciute per le imprese, per effetto della riduzione della deduzione forfettaria degli affitti, dal 15 al 5%, tradizionalmente concessa per compensare l'indeducibilità delle spese di gestione e manutenzione dell'immobile (non strumentale) dato in locazione.

spetto è simile a quello che anima quanto suggerito in tema d'imposta sui trasferimenti alla fine del par. 3.1.

Come in quel caso si trattava di generalizzare la "trascinabilità" dell'imposta sull'abitazione principale ai successivi acquisti estendendola al mercato delle seconde case, così in tema di detrazione del canone d'affitto, si tratta di discutere se generalizzare l'attuale detrazione fiscale sui canoni oggi riservata solo a chi possiede un reddito imponibile sotto i 30.000 euro circa. Lo scopo principale rimane però quello di offrire agli affittuari un'agevolazione con un impatto paragonabile a quello della franchigia Imu (eventualmente più contenuto, qualora si volesse premiare chi affronta piani di risparmio impegnativi).

Articolata meglio, l'ipotesi è di esentare il consumo di servizi abitativi "standard" e tassare quelli che vanno oltre questo livello, affiancando alla franchigia sull'imposta patrimoniale (con i margini di flessibilità territoriale discussi alla fine del par. 2.3) uno sgravio sui canoni d'affitto slegato dal livello di reddito dell'affittuario (e un'analogia differenziazione territoriale). In linea di principio questo sgravio dovrebbe avvicinare alla neutralità fiscale fra le diverse scelte abitative che si pongono a chi ha bisogno di formare una propria famiglia, voglia cambiare residenza o adeguare l'abitazione ai propri mutati bisogni abitativi, eventualmente passando dalla condizione di proprietario a quella di affittuario o viceversa. Come risulta dall'esempio presentato nel Box lo sgravio non dovrebbe comunque superare la cedolare secca sull'affitto di un'abitazione in grado di fornire i servizi abitativi "standard". Per una o due persone lo sgravio equivalente a 200 euro di franchigia base non potrebbe superare i 675 euro.

Un esempio di neutralità tra franchigia per la prima casa e detrazione d'imposta sull'affitto

Ipotesi: famiglia di due persone; rendita catastale dell'abitazione principale 595 euro; valore di mercato 225.000 euro (per l'OMI il valore di mercato delle abitazioni principali in Italia è circa 2,25 volte la base imponibile IMU, a sua volta pari a 160 volte la rendita catastale aumentata del 5%, ossia 100.000); aliquota Imu 4 per mille; Imu lorda 400 euro, decurtata da una franchigia di 200 euro, ossia della metà; la metà del valore della casa, ossia 112.500 euro, è il valore di mercato di una casa di abitazione in grado di fornire i servizi abitativi "standard" per una famiglia di due persone.

Problema: a che cosa corrisponde o dovrebbe corrispondere una franchigia di 200 euro quando siamo di fronte alla stessa famiglia che, non possedendo alcuna abitazione, vive in affitto? Occorre, in altri termini, determinare la misura di una detrazione d'imposta (eventualmente un credito d'imposta in caso d'incapienza del reddito imponibile) equivalente all'esenzione di cui gode il proprietario della prima casa.

La misura della detrazione potrebbe essere 200 euro, ma in tal caso non si eliminerebbe tutto il cuneo fiscale che grava sui primi 112.500 euro di valore dell'abitazione presa in affitto. Per eliminarlo completamente occorrerebbe annullare il costo fiscale che subisce il locatore, pari alla cedolare secca del 20% sul canone d'affitto. Abbiamo visto che quest'ultimo, a seconda della fonte di rilevazione e della circostanza che si riferisca ai soli contratti nuovi o a tutti quelli in essere, delle diverse classi dimensionali dei Comuni, varia fra il 2 e il 4%. Se per ipotesi ragioniamo su un rendimento lordo del 3% annuo, il canone che qui rileva è pari a 3.375 euro e la cedolare secca relativa intorno a 675 euro.

Che uno sgravio sia opportuno è fuori discussione, ma la sua misura è molto discutibile, intanto perché - a seconda delle condizioni del mercato locale e della elasticità dell'offerta e della domanda - lo sgravio sarebbe verosimilmente traslato all'indietro a vantaggio del locatore, ma soprattutto perché la cedolare secca è già di per sé una sostanziosa riduzione del cuneo fiscale dell'affitto. Da quest'ultimo punto di vista l'attuale detrazione per gli affittuari con redditi bassi, sarebbe una misura che si aggiunge a quella della cedolare secca e che opportunamente si rafforza quando si tratta di persone che si trovino a trasferire

la propria residenza di lavoro, inclusi i più giovani, verosimilmente alla ricerca di una prima occupazione.

Resta il fatto che il fondamento su cui poggia la diversità di trattamento di chi sta sopra o sotto i 30.000 euro circa di reddito personale non ha molto a che fare con le ragioni di efficienza economica dello sgravio, come non ha che tenui giustificazioni di equità, dato che la stessa franchigia Imu di base non discrimina per fasce di reddito. Inoltre la concessione di uno sgravio generalizzato all'affittuario potrebbe abbinarsi a un aumento di uno o più punti percentuali dell'aliquota della cedolare secca sugli affitti a canone libero, creando un incentivo autonomo all'emersione di affitti in nero.

5. Conclusioni

I principali fatti emersi dal lavoro sono che:

- il gettito Imu sulla prima casa è paragonabile a quanto già sperimentato nel sistema ICI vigente fino al 2007, ossia circa 225 euro per 18 milioni di contribuenti, un quarto dei quali esenti, confermando la forte preferenza fiscale accordata al possesso dell'abitazione principale, esentata per valori abbastanza standard dei bisogni abitativi (oggi corrispondenti a un'abitazione con un valore di mercato di circa 140.000 euro per una famiglia con un figlio convivente) e tassata con un'aliquota all'incirca dimezzata rispetto alle altre abitazioni;
- l'extra-gettito rispetto alla vecchia ICI è stato ottenuto soprattutto a carico delle imprese, che hanno sperimentato l'inasprimento Imu senza il beneficio della cedolare secca, mentre l'aggravio sulle seconde case "a disposizione" è stato limitato per la simultanea soppressione dell'Irpef sul reddito figurativo aumentato di un terzo;
- la cedolare secca, pur portando con sé i vantaggi da tempo identificati da quanti ne richiedevano l'introduzione, non ha avuto la diffusione che ci si attendeva, essendo stata utilizzata da meno di 500.000 soggetti e generando un gettito fra un quarto e un terzo delle previsioni;
- l'aggravio Imu ha contrastato l'effetto di riduzione del cuneo fiscale sugli affitti della cedolare secca, determinando, da un lato, la convenienza a mettere sul mercato o a frutto le case oggi a disposizione e, dall'altro, un'ulteriore riduzione del rendimento atteso dell'investimento immobiliare.

Nel lavoro si è cercato di prescindere dai motivi contingenti che hanno ispirato la riforma Imu, o meglio il suo anticipo di un anno, ossia il bisogno di fare gettito e di evitare di colpire altri fattori produttivi, come il lavoro o il capitale di rischio dell'impresa. Ci si è piuttosto chiesti quali fossero i suoi effetti a lungo termine e se le due principali riforme, insieme considerate, avessero le caratteristiche per riattivare gli investimenti in case da destinare all'affitto.

Il giudizio sulle caratteristiche di efficienza dell'Imu si può in parte ispirare alla logica suggerita dalla *Mirrlees Review*, in base a cui la prospettiva della casa come bene che soddisfa bisogni abitativi e la prospettiva della casa come impiego del risparmio dovrebbero portare a delineare un tipo di tassazione duplice o duale, composto di due logiche diverse.

In quanto bene capitale l'imposizione sulla casa dovrebbe essere strutturata in funzione della neutralità con le altre imposte sull'impiego del risparmio, possibilmente secondo la lo-

gica “efficientista” della tassazione dell’extra-rendimento. In quanto bene di consumo, l’imposizione dovrebbe colpire i servizi resi dall’abitazione a chi la occupa (possibilmente, aggiungiamo noi, secondo la logica “equitativa” di tassare gli extra-consumi⁶⁵).

In particolare, secondo la “prospettiva *Mirrlees*”, il consumo di servizi abitativi andrebbe tassato come tutti gli altri consumi, con un’imposta denominata *housing services tax* (HST), da applicarsi tutta insieme al momento dell’acquisto, come accade per i beni durevoli, oppure diluita lungo gli anni durante i quali vengono consumati i servizi resi dall’abitazione, caso di un bene particolarmente durevole.⁶⁶

La tassazione ottimale dell’abitazione come bene d’investimento andrebbe equiparata alla tassazione delle altre forme di risparmio investito, ossia dovrebbe colpire solo l’extra-rendimento che il possesso di un’abitazione rende al proprietario (extra rispetto a un prefissato rendimento “normale”). Se è efficiente tassare l’insieme del rendimento immobiliare, costituito da affitti ed eventuali plusvalenze, solo oltre un tasso normale di rendimento, in pratica si potrà scegliere di tassare l’affitto per intero e i *capital gains* solo per i rendimenti superiori al rendimento normale annuo composto, per esempio il 4-5% (in alternativa, la tassazione dovrebbe toccare prima solo la parte di affitto annuo che eccede il 4-5% del prezzo di acquisto dell’immobile, poi le plusvalenze per intero).⁶⁷

La distanza fra questo modello e il sistema di tassazione delle abitazioni diverse dall’abitazione principale emerso negli ultimi due anni in Italia non è grande. Infatti:

- il consumo “puro” di servizi abitativi di mercato (effettivi, non figurativi), ossia l’affitto, subisce un’imposizione (che grava giuridicamente sul proprietario) tendenzialmente non eccedente la cedolare secca del 19 o 21%; come detto, gli affittuari con redditi bassi godono di un’agevolazione;
- la medesima cedolare riduce il rendimento lordo dell’investimento, così come lo riducono le imposte pagate all’atto dell’acquisto (10% di IVA sul valore reale della transazione se l’abitazione è nuova o ristrutturata; imposte d’atto del 10% sui valori catastali, sensibilmente inferiori, che abbassano l’aliquota effettiva al 3%, se l’abitazione è “vecchia”). Questa decurtazione del rendimento atteso, insieme con l’Imu, rappresenta uno dei modi per tassare l’extra-rendimento del risparmio prima esaminati. Tenuto conto che l’Imu rappresenta circa i tre quarti della cedolare sull’affitto (quando questo vale il 3% del valore dell’immobile), di fatto osserviamo una tassazione annuale di circa il 35% della parte di rendimento lordo dell’investimento rappresentata dal canone percepito dal proprietario (che peraltro si accolla anche spese di gestione e manutenzione non irrilevanti, sicché la tassazione implicita dell’affitto al netto di tali spese tende a valori intorno al 45%). Que-

⁶⁵ Nello schema proposto nella *Mirrlees Review*, la *housing services tax* (HST) in effetti non viene snaturata dalla concessione di una esenzione per i più bisognosi (cfr. p. 391).

⁶⁶ La tassazione “frazionata” dell’acquisto di un’automobile può anche essere assimilata alla tassazione del suo noleggio, così come la tassazione dell’acquisto di una casa presenta analogie con la tassazione del canone di locazione (o della componente “abitativa” dei servizi alberghieri).

⁶⁷ Questo dovrebbe valere anche quando si passa dagli affitti all’auto-consumo di servizi abitativi (denominabile anche reddito figurativo o affitto imputato). Tuttavia in questo caso, secondo gli autori, nessuna delle due vie sarebbe di fatto praticabile politicamente. Una tassa sulle plusvalenze, come sarebbe la reintroduzione della vecchia *Invim* italiana, sarebbe avversata da tutti e potrebbe avere lo spiacevole inconveniente di produrre atteggiamenti attendisti da parte dei potenziali venditori, speranzosamente in attesa che qualche governo torni ad abolire l’imposta; una tassa sull’affitto imputato sarebbe avversata perché non distinguibile dalla HST, cui andrebbe a sommarsi.

sto senza considerare le imposte *una tantum* sull'acquisto, il cui ammontare viene "ammortizzato" col trascorrere del tempo e potrebbe pertanto incidere poco o molto a seconda dei casi. Avendo tassato questa parte del rendimento, resterebbe da tassare solo l'eventuale *capital gain nominale* che eccedesse un rendimento definibile "normale". Forse anche perché in media e sul lungo periodo le evidenze di un tale eccesso di rendimento sono deboli e controverse, in Italia le plusvalenze, come già detto, sono quasi sempre esenti.⁶⁸

L'abitazione principale è invece evidentemente molto lontana da questo schema. D'altro canto, in questo caso si potrebbe sostenere che consumo e investimento coincidono, oppure che, per definizione, l'abitazione principale non può che essere solo oggetto di consumo. È un fatto che nel sistema attuale in Italia le eventuali plusvalenze rivenienti dalla vendita della prima casa sono sempre esenti. Quanto alla tassazione del consumo in sé, possiamo misurarla in rapporto al valore dei servizi abitativi di cui si dispone con l'acquisto di un'abitazione (e che si rinuncia a vendere sul mercato affittando la casa). La tassazione *una tantum* dell'acquisto è fortemente agevolata (4% di IVA sul valore di mercato ovvero 3% di imposte d'atto sul valore catastale). Successivamente questo consumo (o "auto-affitto figurativo") è gravato dall'Imu, che però scatta, come detto, solo per consumi extra-standard (o extra-minimo, se si preferisce); considerate le aliquote Imu prima casa, il valore dell'immobile e il suo rendimento in termini di "affitto figurativo", si può calcolare che in media l'Imu gravi per un 3-4% di tale affitto all'anno.⁶⁹

Del resto lo schema *Mirrlees* applicato all'abitazione principale dovrebbe poter agire su qualche concetto fiscalmente rilevante di reddito figurativo, ma questo elemento è quasi del tutto assente dai sistemi di tassazione immobiliare concreti. Anche per questo motivo è opportuno riconsiderare l'Imu da altri punti di vista, diversi dallo schema *Mirrlees*.

Innanzitutto, l'Imu va considerata per quello che formalmente è, ossia una tassazione patrimoniale pura e semplice. Da questo punto di vista, si può dire che costituisce l'asse portante di un sistema italiano di tassazione patrimoniale reale, piuttosto che personale, realizzato con il concorso di altre imposte della medesima natura, come il bollo sugli strumenti finanziari o sui natanti di lusso. In quanto tassazione patrimoniale vi si può associare tutti i tradizionali argomenti a favore e contro. Qui basti osservare che: a) una tassazione patrimoniale reale rende meno problematica la sostanziale assenza delle tasse sui trasferimenti gratuiti per successione e donazione; b) il patrimonio immobiliare è distribuito in maniera più concentrata dei redditi e questo rende progressiva nei fatti anche una tassazione formalmente uniforme; c) sul piano dell'equità orizzontale è importante che questa imposta sia molto più difficile da evadere di qualsiasi altra e che le basi imponibili, a differenza delle attività finanziarie, non siano facili da trasferire in altre giurisdizioni fiscali.

Da un altro punto di vista, poiché il gettito tende a riversarsi per oltre l'80 per cento sui Comuni, è chiaro che l'Imu è destinata sempre più a essere l'imposta federalista per eccellenza, potenziale fonte dell'auspicato processo di responsabilizzazione degli amministratori locali. Insieme con la neo-istituita Tares, l'Imu dovrebbe costituire la base delle entrate proprie comunali e connotarsi sempre più come un'imposta-beneficio con elementi di solidarie-

⁶⁸ Solo se si rivendono "seconde case" entro cinque anni l'abbattimento è tendenzialmente parziale, nel senso di poter applicare il 20% di imposta sostitutiva (solo per le persone fisiche).

⁶⁹ Con un carico Imu di circa 225 euro a contribuente, una franchigia media forse altrettanto grande e con un'aliquota del 4,5 per mille, il valore medio dell'imponibile Imu e prime abitazioni è di circa 100.000 euro, ossia 225.000 euro sul libero mercato e un canone annuo del 3% porta a un rapporto Imu/affitto figurativo del 3,3%.

tà locale e anche capace di giocare un ruolo, sia pure non grande, nella competizione per attrarre investimenti *in loco*.

Nel complesso, ci pare infine di poter dire che il sistema riformato di tassazione delle abitazioni in Italia sembra operare nella direzione di affrontare meglio che in passato la questione di fondo che abbiamo individuato, ossia di non scoraggiare l'offerta di case in affitto, che ci pare riassuma in sé obiettivi di efficienza e di equità. Molto resta però da compiere. Su questa strada abbiamo individuato alcune possibili linee di intervento:

- a) provvedere alla revisione delle rendite catastali per adeguarle meglio ai valori di mercato con relativo abbassamento delle aliquote;
- b) ricalibrare la differenza fra le cedolari sui contratti liberi e su quelli concordati, per evitare che questi ultimi svolgano un ruolo marginale;
- c) differenziare le franchigie Imu sul territorio per tener conto delle grandi diversità nel costo dei “primi cento metri quadrati” per la famiglia standard;
- d) generalizzare le detrazioni per gli inquilini che non possiedono alcuna abitazione, eventualmente compensando la maggiore spesa con un leggero ritocco all'insù delle cedolari;
- e) riformare e alleggerire le imposte sui trasferimenti di modo che anche il mercato della seconda casa possa godere della “portabilità” dell'imposta negli acquisti successivi;
- f) trovare qualche misura che equivalga a estendere agli enti e alle imprese l'agevolazione della cedolare secca sugli affitti ora riservata alle persone fisiche.

A queste vanno aggiunte ulteriori possibilità di intervento che a nostro avviso meritano una riflessione. Fra queste: l'allentamento del vincolo annuale per poter fruire della scomputabilità dell'imposta sulla prima casa dai successivi riacquisti; l'eliminazione del divieto di adeguamento all'inflazione dei contratti di affitto in cedolare secca; l'accorciamento dei tempi entro cui il locatore è costretto a pagare le imposte “per competenza” sui canoni non riscossi; la generalizzazione della detrazione per spese di agenzia, tenendo conto delle forti differenze territoriali; la ricalibrazione delle agevolazioni per gli immobili di interesse storico-artistico; la fissazione di un'unica aliquota a livello nazionale per gli immobili ad uso produttivo, non modificabile in sede locale.

Riferimenti bibliografici

Agenzia del Territorio, MEF e Sogei (2011), *Gli immobili in Italia*

Agenzia del Territorio e Dipartimento delle Finanze (2012), *Gli immobili in Italia – Ricchezza, reddito e fiscalità immobiliare*.

Agenzia del Territorio (2012a), *Appunti di Economia immobiliare*, Quaderni dell'Osservatorio, anno primo, numero zero, maggio 2012

Agenzia del Territorio (2012b), Audizione del Direttore dell'Agenzia del Territorio dott.ssa Gabriella Alemanno, *Delega al Governo recante disposizioni per un sistema fiscale più equo, trasparente e orientato alla crescita*, Atto Camera n. 5291, Roma, 13 settembre 2012

Agenzia del Territorio (2012c), *Appunti di Economia immobiliare*, Quaderni dell'Osservatorio, anno primo, numero due, novembre 2012

ANCE (2012), *Osservatorio congiunturale sull'industria delle costruzioni*, Direzione Affari Economici e Centro Studi, giugno 2012

Banca d'Italia (2007), *L'accesso all'abitazione di residenza in Italia*, Questioni di economia e finanza, Numero 9, luglio 2007

Banca d'Italia (2012a), *I bilanci delle famiglie italiane nell'anno 2010*, Supplementi al Bollettino Statistico - Indagini campionarie, Numero 6 Anno XXII, 25 gennaio 2012

Banca d'Italia (2012b), *Sondaggio congiunturale sul mercato delle abitazioni in Italia*, Numero 40, Anno XXII, luglio 2012

Banca d'Italia (2012c), *La ricchezza delle famiglie italiane*, Supplementi al Bollettino Statistico - Indicatori monetari e finanziari, 2012, anno XXII, numero 65, 13 dicembre 2012

Barcelò C. (2003), *Modelling housing tenure and labour mobility in the European Union*, Bank of Spain, April 2003

BCE (2003), *Structural factors in the EU housing markets*

Bird, R.M. and Slack, E. (eds.) (2003), *International Handbook of Land and Property Taxation*, Edward Elgar

Bordignon M. et al. (2011), *Effetto Imu*, 13 dicembre 2011, www.lavoce.info

Cipolletta. I., Buffo, M., de Caprariis, G., Gambuto, S., Guelfi, A. (2006), *Mercato degli affitti, regole e mobilità*, Confindustria, Centro Studi

Crawford and O'Dea (2012), *The adequacy of wealth among those approaching retirement*, IFS

Dol K. and M. Haffner (2010), *Housing statistics in the European Union*, OTB Research Institute for the Built Environment, Delft University of Technology, September 2010

Eurostat (2011), statistical database on “*Distribution of population by tenure status, type of household and income group*” and “*Final consumption expenditure of households by consumption purpose*”, <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/statistics/themes>

IFS (2011), *Tax by Design, The Mirrlees Review*, Oxford Univ. Press

Istat (2007), *Le famiglie di giovani e le spese per l'affitto*, Dossier 3, Audizione del Presidente dell'Istat presso le Commissioni congiunte V del Senato e della Camera, Roma, 11 ottobre 2007

Istat (2010), *L'abitazione delle famiglie residenti in Italia*

Istat (2011), *I consumi delle famiglie*

Istat (2012a), *I consumi delle famiglie*, anno 2011, Report, 5 luglio 2012

Istat (2012b), *Annuario statistico italiano*, 2012

Istat (2013), *Le famiglie – quanto spendono ogni mese, come pagano, dove e cosa acquistano*, I consumi delle famiglie, Istat, 2013

Istat, Serie storiche, tavole 15.2 (*abitazioni occupate da persone residenti e stanze per titolo di godimento ai Censimenti 1951-2001*) e 15.1 (*abitazioni occupate e non occupate per numero di stanze e altri tipi di alloggio – anni 1931-2001*)

Lungarella R. (2011), *Una valutazione degli effetti della cedolare secca sul mercato dell'edilizia residenziale in affitto*, Paper per la Conferenza "Espanet 2011. Innovare il welfare. Percorsi di trasformazione in Italia e Europa", Politecnico di Milano

Nomisma (2010), *Il mercato della locazione in Italia - Il trend e le prospettive alla luce delle più recenti novità fiscali*

Nomisma (2012), *Il rapporto sul mercato immobiliare 2012*, comunicato stampa, Bologna, 13 luglio 2012

OECD (2011), *Housing Markets and Structural Policies in OECD countries*, Dan Andrews, Aida Caldera Sánchez, Asa Johansson, OECD Economics Department, Working Papers No. 836, January 2011

Panetta F. et al. (2009), *L'andamento del mercato immobiliare italiano e i riflessi sul sistema finanziario*, Questioni di Economia e Finanza, numero 59, Banca d'Italia

Tamburini, G. et al. (2009), *Il social housing. Analisi e prospettive*, Il Sole 24 Ore.