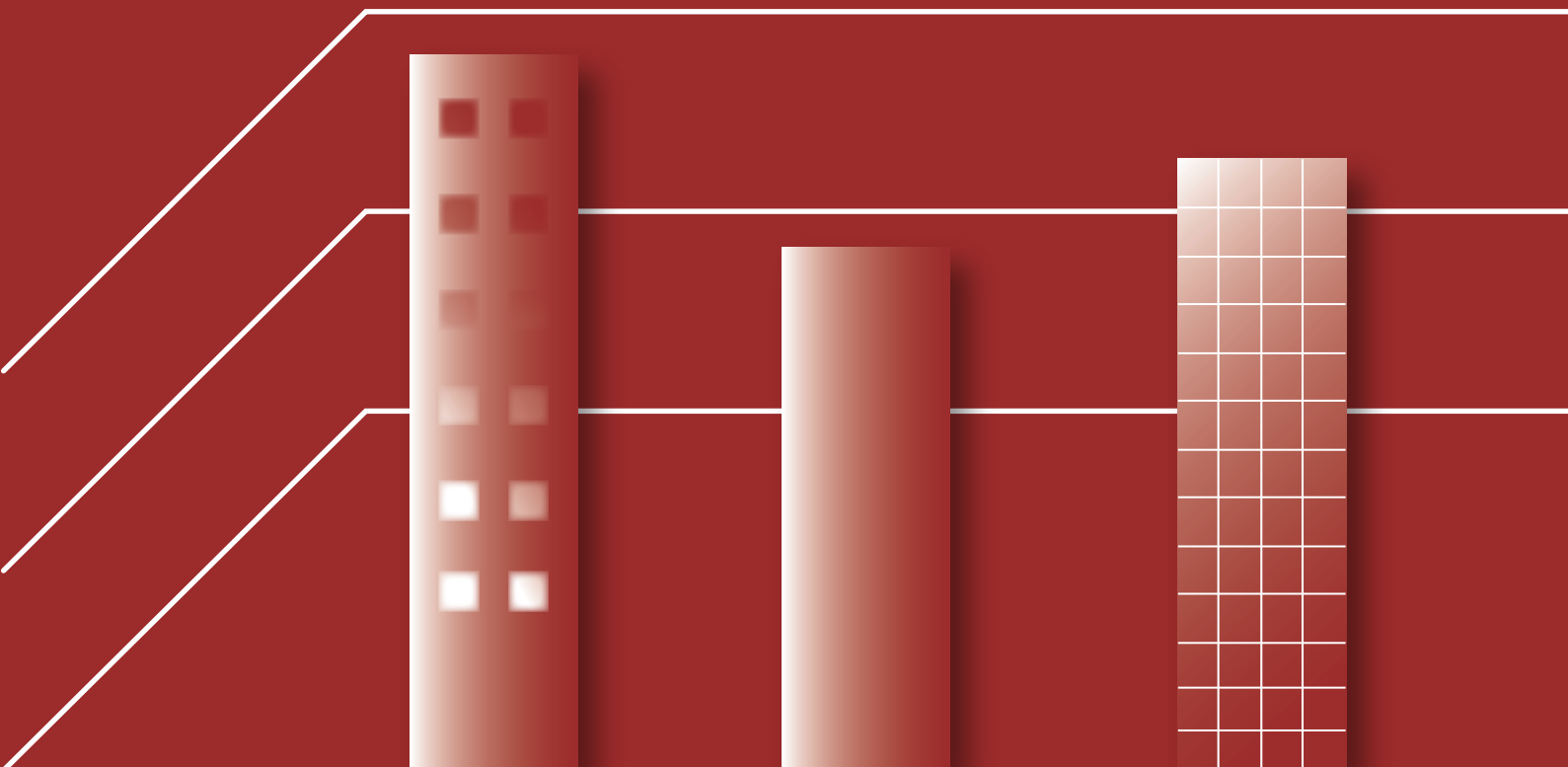


GLI IMMOBILI IN ITALIA



RICCHEZZA, REDDITO E FISCALITÀ IMMOBILIARE

GLI IMMOBILI IN ITALIA

RICCHEZZA, REDDITO E FISCALITÀ IMMOBILIARE



PREFAZIONE

di Fabrizia Lapecorella

(Direttore Generale delle Finanze)

Questa quinta edizione de «*Gli Immobili in Italia*» consolida e aggiorna le analisi e i dati contenuti nelle pubblicazioni precedenti: caratteristiche dei proprietari di immobili, distribuzione, concentrazione e struttura del prelievo sulla ricchezza e sui redditi immobiliari.

L'analisi della tassazione immobiliare è arricchita da ampi richiami al dibattito teorico internazionale sulla relazione tra imposte patrimoniali e crescita economica. C'è generale consenso sulla conclusione che il prelievo immobiliare abbia un ruolo importante in strutture impositive che favoriscono la crescita in quanto è meno distorsivo rispetto al prelievo sul capitale e sul lavoro e determina un incentivo a investire in attività produttive piuttosto che in beni immobili.

Un approfondimento tematico illustra quest'anno le problematiche connesse alla nozione e misurazione del *tax gap*, definito come differenza tra gettito potenziale e gettito riscosso dalle imposte immobiliari. La nostra finanza pubblica è ancora in una fase in cui è prioritaria l'esigenza di assicurare gli equilibri di bilancio recuperando risorse per finanziare la spesa pubblica senza incrementare la pressione fiscale e, in questo contesto, la misurazione del livello di compliance nella tassazione immobiliare assume particolare rilievo. Peraltro, il gettito della tassazione immobiliare è, a seguito dell'attuazione della Legge delega per il federalismo fiscale, la principale fonte di finanziamento degli enti locali.

L'Italia presenta alcune specificità rispetto ai principali Paesi europei: la tassazione sui trasferimenti a titolo gratuito genera un gettito relativamente poco significativo, mentre la tassazione sui trasferimenti a titolo oneroso è relativamente più elevata. Inoltre, in Italia, il prolungato periodo di crisi economica ha determinato una progressiva erosione dei risparmi delle famiglie e una tendenza più marcata all'indebitamento, un dato negativo, poiché il risparmio alimenta gli investimenti e l'indebitamento espone il sistema economico a rischi di insolvenza e maggiore fragilità.

Il rigore imposto dal fiscal compact nell'ambito del Semestre Europeo ha spostato l'attenzione della Commissione Europea sulle riforme strutturali che privilegiano imposte con base imponibile ampia e aliquote relativamente ridotte. La tassazione immobiliare risponde a questo requisito ed è meno distorsiva delle imposte sul capitale e sul lavoro che influenzano direttamente l'allocazione delle risorse produttive. Per questo motivo, la Commissione ha formulato negli anni recenti una serie di «Raccomandazioni» agli Stati Membri, indirizzandoli

verso riforme del prelievo immobiliare finalizzate a perseguire una maggiore efficienza. Ridurre o eliminare le agevolazioni fiscali che inducono a preferire l'investimento in beni immobiliari anche facendo ricorso all'indebitamento e, in alcuni casi, aumentare il peso della tassazione sui beni immobili sono alcune delle principali indicazioni. In quest'ambito, con riferimento alla definizione della base imponibile, assume rilievo anche la riforma del catasto e, con l'attuazione della delega fiscale, l'Italia si sta muovendo in questa direzione.

Dal confronto internazionale si rileva che in Italia, con l'introduzione dell'IMU, il gettito proveniente dalla tassazione patrimoniale sugli immobili si è riallineato a quello dei principali Paesi europei. Diversa è la situazione per la tassazione dei trasferimenti immobiliari a titolo oneroso e gratuito. Riguardo ai trasferimenti a titolo gratuito, una riduzione delle franchigie e un incremento delle aliquote migliorerebbe il sistema impositivo in termini di equità, nel senso di uguaglianza dei punti di partenza e, nel contempo, realizzerebbe un gettito maggiore. Per converso, una riduzione delle imposte sui trasferimenti a titolo oneroso potrebbe tradursi in uno stimolo alle transazioni e alla mobilità degli individui sul territorio, beneficiando indirettamente anche il mercato del lavoro.

Nel 2014, la principale novità in tema di tassazione degli immobili prevista dalla Legge di stabilità per il 2014 è stata l'introduzione della IUC, Imposta Unica Comunale, che si compone di IMU (Imposta Municipale Propria), TASI (Tributo sui servizi indivisibili) e TARI (Tassa per lo smaltimento dei Rifiuti solidi urbani). Sotto il profilo degli effetti finanziari, il gettito complessivo dell'IMU e della TASI è rimasto pressoché invariato se confrontato con il prelievo IMU del 2012. Si è registrato invece un aumento del gettito IRPEF, dovuto alla reintroduzione nella base imponibile dei redditi degli immobili non locati a uso abitativo ubicati nello stesso Comune di residenza. In costante calo, invece, sono risultate le entrate derivanti dalla tassazione immobiliare sulle locazioni.

Anche questa edizione de *«Gli Immobili in Italia»* è stata il risultato dell'impegno comune degli esperti del Dipartimento delle Finanze e dell'Agenzia delle Entrate che si sono avvalsi della preziosa collaborazione del partner tecnologico Sogei. A tutti loro va il mio personale e sincero ringraziamento per aver realizzato un lavoro che per l'ampiezza e la qualità delle informazioni e per la puntualità delle analisi potrà essere un utile strumento di riferimento per studiosi e addetti ai lavori.

Fabrizia Lapecorella





PRESENTAZIONE

di Rossella Orlandi

(Direttore Agenzia delle Entrate)

Il patrimonio immobiliare italiano rappresenta una fonte di ricchezza importante per le famiglie e le imprese italiane. Con questo volume l'Agenzia delle Entrate e il Dipartimento delle Finanze, in collaborazione con Sogei, intendono fornire a studiosi, addetti ai lavori e *policy-maker* uno strumento indispensabile per comprendere appieno come questo patrimonio viene utilizzato, quale valore esprime, quali differenziali geografici lo caratterizzano.

La quinta edizione de *«Gli Immobili in Italia»* non è solo un aggiornamento delle precedenti, ma include approfondimenti tematici sul dibattito teorico nazionale e internazionale sulla tassazione immobiliare e un nuovo capitolo di approfondimento sugli aspetti relativi alla *compliance*. Inoltre, i risultati delle analisi sono più robusti grazie al lavoro di perfezionamento della base informativa.

Un'attenzione particolare è stata riservata alla proprietà immobiliare delle persone fisiche. Conoscere approfonditamente questi dati è, infatti, fondamentale in un Paese in cui quasi 8 famiglie su 10 sono proprietarie della casa nella quale abitano e dove gli immobili rappresentano ancora uno dei principali investimenti.

Per quanto riguarda le differenze più significative registrate rispetto agli anni passati è importante sottolineare l'aumento dello *stock* immobiliare italiano, cresciuto di circa 1 milione e centomila unità immobiliari per un totale di oltre 62 milioni e ottocentomila.

Questo incremento può essere spiegato in parte considerando l'accatastamento di nuove costruzioni, frazionamenti o unificazioni delle particelle già esistenti, ma soprattutto dal successo dell'operazione di identificazione ed emersione dei cosiddetti «immobili fantasma», che ha permesso di regolarizzare circa 492mila fabbricati prima sconosciuti alle banche dati del Catasto.

I dati e le analisi contenuti in questo volume costituiscono, inoltre, un contributo in vista della riforma del Catasto, avviata con la Legge delega n. 23 dell'11 marzo 2014.

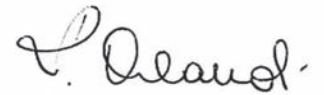
Questo cruciale cambiamento, che andrà a eliminare l'inequità che attualmente grava sulla tassazione immobiliare, è già in corso: al momento, infatti, è stato approvato il Decreto legislativo n.198/2014 che istituisce e disciplina il funzionamento delle commissioni censuarie, mentre è ancora in corso l'iter per l'emanazione degli altri Decreti attuativi.

Si tratta di una riforma necessaria per il nostro Paese, soprattutto perché si pone come obiettivo ultimo quello

di consentire una maggiore equità e trasparenza, senza aumentare il peso della tassazione in termini di pressione fiscale, ma ridistribuendolo alla luce delle nuove e mutate realtà immobiliari. L'Agenzia delle Entrate nei prossimi anni sarà impegnata, quindi, in questa sfida tanto entusiasmante quanto impegnativa.

Un ringraziamento va a tutti i funzionari e i dirigenti che hanno collaborato alla redazione di questo volume e che ogni giorno si impegnano con passione per la buona riuscita di questa «epocale» riforma del sistema catastale italiano.

Rossella Orlandi

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Orlandi', with a stylized flourish at the end.

**IL LAVORO È STATO COORDINATO DA:**

Gianni Guerrieri	(Direttore centrale Osservatorio Mercato Immobiliare e Servizi Estimativi dell'Agenzia delle Entrate)
Maria Teresa Monteduro	(Dirigente Generale con incarico di consulenza, studio e ricerca, Dipartimento delle Finanze)

IL GRUPPO DI LAVORO OPERATIVO È STATO COSTITUITO DA:

Maurizio Festa	(Agenzia delle Entrate - Direzione OMISE - Responsabile Ufficio Statistiche e studi mercato immobiliare)
Alessandra Storniolo	(Agenzia delle Entrate - Direzione OMISE - Ufficio statistiche e studi del mercato immobiliare)
Isidora Barbaccia	(Agenzia delle Entrate - Direzione OMISE - Ufficio statistiche e studi del mercato immobiliare)
Marco Carotenuto	(Dipartimento delle Finanze, Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Responsabile Ufficio VIII)
Giacomo Antonio Di Fazio	(Dipartimento delle Finanze - Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio VIII)
Elena Miola	(Dipartimento delle Finanze Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio VIII)
Marco Manzo	(Dipartimento delle Finanze, Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Responsabile Ufficio VII)
Lucia Imperioli	(Dipartimento delle Finanze, Direzione Studi e Ricerche Economico-Fiscali Ufficio VII)
Cosimo Scagliusi	(Dipartimento delle Finanze, Uffici del Direttore Generale Responsabile Ufficio IV)
Germana Bottone	(Dipartimento delle Finanze, Uffici del Direttore Generale Ufficio IV)

HANNO COLLABORATO AL GRUPPO DI LAVORO:

Paolo Bisegna	(Agenzia delle Entrate - Direzione Catasto e Cartografia - Responsabile Ufficio Tecnologie)
Paola Pisani	(Agenzia delle Entrate - Direzione OMISE - Responsabile supporto tecnico-amministrativo)

Si ringraziano le strutture Sogei «Dipartimento Finanze, Equitalia e Demanio» e «Entrate e G.d.F.» per l'elaborazione dei dati e la struttura «Relazioni Istituzionali e Comunicazione» per la realizzazione grafica del presente volume.



PREMESSA	10
1. LO STOCK IMMOBILIARE IN ITALIA: ANALISI DEGLI UTILIZZI	14
1.1 DATI NAZIONALI	14
1.2 DATI TERRITORIALI	20
APPENDICE STATISTICA	41
2. ANALISI TERRITORIALE DEL VALORE DEL PATRIMONIO ABITATIVO	58
2.1 DATI NAZIONALI E TERRITORIALI (AREE E Regioni)	58
2.2 CLASSI DEMOGRAFICHE DEI COMUNI	70
2.3 GRANDI CITTÀ	72
2.4 ROMA, MILANO, NAPOLI	72
APPENDICE STATISTICA	79
3. DISTRIBUZIONE DELLA PROPRIETÀ E DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE E FLUSSI DEI REDDITI DELLE LOCAZIONI	86
3.1 LINEE EVOLUTIVE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE IN ITALIA	86
3.2 COMPOSIZIONE DELLA RICCHEZZA IMMOBILIARE DEI CONTRIBUENTI PERSONE FISICHE	89
3.3 DISTRIBUZIONE DEL REDDITO E DELLA RICCHEZZA IMMOBILIARE PER TIPOLOGIA DI REDDITO PREVALENTE DEI CONTRIBUENTI PERSONE FISICHE	90
3.4 GLI IMMOBILI AD USO ABITATIVO E LE CARATTERISTICHE SOCIO-DEMOGRAFICHE DEI PROPRIETARI	95
3.5 I SOGGETTI DIVERSI DALLE PERSONE FISICHE: CONFRONTO TRA PROPRIETARI E NON PROPRIETARI	102
3.6 COMPOSIZIONE E DISTRIBUZIONE DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE DEI SOGGETTI DIVERSI DALLE PERSONE FISICHE	104
3.7 FLUSSI DEI REDDITI DERIVANTI DALLE LOCAZIONI DEI FABBRICATI	107
4. LA TASSAZIONE IMMOBILIARE: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE	124
4.1 IL DIBATTITO EUROPEO SUL PRELIEVO IMMOBILIARE	124
4.2 IL CONFRONTO INTERNAZIONALE	129
4.3 LA STRUTTURA DEL PRELIEVO IMMOBILIARE NEI PRINCIPALI PAESI EUROPEI	133

5. LA FISCALITÀ IMMOBILIARE IN ITALIA **152**

5.1	EVOLUZIONE DEL GETTITO SUGLI IMMOBILI	152
5.2	IL PRELIEVO SUL REDDITO	154
5.3	IL PRELIEVO SUL PATRIMONIO E I SERVIZI INDIVISIBILI: IMU E TASI	159
5.4	ANALISI DEI VERSAMENTI DELL'IMPOSTA MUNICIPALE PROPRIA E DELLA TASI	163
5.5	IL PRELIEVO SUL TRASFERIMENTO DEGLI IMMOBILI A TITOLO ONEROSO	168
5.6	IL PRELIEVO SUL TRASFERIMENTO DEGLI IMMOBILI A TITOLO GRATUITO	172

6. IL TAX GAP DELLE IMPOSTE IMMOBILIARI E LA PEREQUAZIONE FISCALE **178**

6.1	IL TAX GAP DELLA TASSAZIONE IMMOBILIARE: ASPETTI METODOLOGICI	179
6.2	ALCUNE CRITICITÀ DEL TAX GAP IMMOBILIARE	180
6.3	IL TAX GAP DELLA TASSAZIONE IMMOBILIARE NEL 2012	181
6.4	IL TAX GAP DELLA TASSAZIONE IMMOBILIARE NEL 2013	185
6.5	IL TAX GAP DELLA TASSAZIONE IMMOBILIARE NEL 2014	189
6.6	LA CORRELAZIONE SPAZIALE DEL TAX GAP	193
6.7	IL TAX GAP E LA PEREQUAZIONE FISCALE	195
6.8	IL FONDO SPERIMENTALE DI RIEQUILIBRIO E LA «PEREQUAZIONE» FISCALE NEL 2012	197
6.9	MODELLI DI PEREQUAZIONE A CONFRONTO: I RISULTATI DELLE MICROSIMULAZIONI	200
6.10	CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE	205

7. NOTA METODOLOGICA: LA COSTITUZIONE DELLA BANCA DATI INTEGRATA DELLA PROPRIETÀ IMMOBILIARE **210**

7.1	LE FONTI INFORMATIVE	210
7.2	IL MATCHING TRA LE BANCHE DATI	214

Allegato 1	QUADRO GENERALE DELLE CATEGORIE CATASTALI	226
Allegato 2	DESCRIZIONE UTILIZZI DEGLI IMMOBILI	228



PREMESSA

La quinta edizione de «*Gli Immobili in Italia*» non è solo un aggiornamento delle edizioni precedenti, ma include *focus* tematici sul dibattito teorico nazionale e internazionale sulla tassazione immobiliare e un nuovo capitolo di approfondimento degli aspetti relativi alla *compliance*. Inoltre, i risultati delle analisi sono più robusti grazie al lavoro di perfezionamento della base informativa.

Al fine di introdurre elementi di conoscenza del tessuto residenziale urbano, nel primo capitolo sono presentati i dati sugli utilizzi degli immobili delle persone fisiche a livello regionale, comunale e sub-comunale, nelle tre principali metropoli italiane (Roma, Milano e Napoli). In particolare, per queste città, grazie alla suddivisione in zone omogenee effettuata dall'Osservatorio del mercato immobiliare dell'Agenzia delle Entrate (OMI), è stato possibile ricostruire la distribuzione degli utilizzi delle singole unità abitative (abitazioni principali, locate e tenute a disposizione). L'analisi territoriale è approfondita nel secondo capitolo dedicato allo studio del valore del patrimonio abitativo. Con riferimento alle tre grandi città oggetto di analisi del primo capitolo, si forniscono non solo le informazioni sul valore del patrimonio residenziale a livello regionale, ma anche sulle caratteristiche degli immobili: superficie media, valore medio per unità di superficie, valore complessivo e valore medio per abitazione, a livello sub-comunale.

A partire dal terzo capitolo, l'indagine si sposta sugli aspetti relativi alla fiscalità immobiliare. In particolare, grazie a una metodologia più raffinata di *matching* tra gli archivi del catasto e quelli delle dichiarazioni fiscali, è possibile correlare le informazioni fiscali e reddituali, socio-anagrafiche e patrimoniali dei contribuenti IRPEF che nel 2012 sono risultati proprietari, per almeno una quota, di una o più unità immobiliari. In sintesi, ci si concentra sulla distribuzione della proprietà e del patrimonio immobiliare sul territorio nazionale, in relazione alle caratteristiche socio-demografiche ed economiche dei proprietari.

Nel quarto capitolo, sono state analizzate a fini comparativi le strutture impositive dei principali Paesi europei. La crisi economica internazionale e le misure straordinarie per il risanamento della finanza pubblica hanno spostato l'attenzione, a livello nazionale ed europeo, verso forme di imposizione compatibili con il consolidamento fiscale e nello stesso tempo più favorevoli alla crescita economica. Le imposte sul patrimonio immobiliare risultano meno distorsive di altri prelievi per vari motivi: uno spostamento della tassazione dai fattori produttivi al patrimonio immobiliare riduce la distorsione nell'allocazione delle risorse (*tax shift*); le imposte sul patrimonio sono caratterizzate da base imponibile ampia e aliquote ridotte e risultano per questo motivo più efficienti a parità di gettito; la tassazione dei beni immobili piuttosto che dei beni mobili favorisce la mobilità di capitale e lavoro.

L'analisi del prelievo sugli immobili in Italia è stata oggetto del quinto capitolo, che ne ha delineato l'evoluzione e ha focalizzato l'attenzione sugli sviluppi recenti. Ne emerge un quadro, in parte molto simile agli altri Paesi dell'area euro (esclusione del reddito figurativo dell'abitazione principale nella base imponibile dell'IRPEF, imposizione patrimoniale devoluta agli enti locali), in parte divergente (tassazione sui trasferimenti a titolo oneroso più elevata e al contrario sui trasferimenti a titolo gratuito più contenuta). A seguito dell'introduzione dell'Imposta Municipale Unica, l'incidenza del prelievo immobiliare ricorrente nel nostro Paese si è allineata alla media europea.

Il ruolo significativo della tassazione immobiliare rende, altresì, rilevante un'analisi approfondita del *tax gap* nell'imposizione immobiliare, soprattutto in considerazione del recupero delle risorse sottratte al fisco che potrebbero essere destinate alla riduzione del carico fiscale sul lavoro e sul capitale, nonché delle implicazioni sulla definizione dei meccanismi di perequazione fiscale e allocazione delle risorse in un sistema di finanza multilivello. Per queste ragioni, nel sesto capitolo si illustra, in primo luogo, la metodologia di calcolo del c.d.

tax gap della tassazione immobiliare, ovvero della differenza fra quanto i contribuenti dovrebbero versare e quanto viene da loro effettivamente versato. I risultati delle microsimulazioni mostrano che nel 2014 il *tax gap* della tassazione immobiliare, con riferimento sia all'IMU che alla TASI, è pari a 4,3 miliardi di euro, il 22,6% del gettito teorico *standard*. Un secondo aspetto rilevante riguarda l'impatto del *tax gap* sulle assegnazioni delle risorse agli enti decentrati nell'ambito di schemi alternativi di perequazione fiscale. In generale, l'evasione fiscale è una componente del *tax gap* che incide notevolmente sugli schemi di perequazione fiscale, incentivando comportamenti opportunistici degli enti locali per massimizzare le risorse assegnate mediante il fondo perequativo. È stato, quindi, dedicato spazio all'approfondimento del legame tra il *tax gap* e i meccanismi di perequazione fiscale, a partire dall'esperienza di assegnazione delle risorse prevista con l'istituzione del Fondo Sperimentale di Riequilibrio (FSR) nel 2012, e del Fondo di Solidarietà Comunale (FSC) nel 2013 e 2014.

Conclude il volume il settimo capitolo dedicato ai criteri e ai metodi utilizzati nell'elaborazione dei dati che hanno consentito di effettuare le analisi presentate nei capitoli precedenti.

Come nelle scorse edizioni, si ritiene opportuno segnalare che, pur trattandosi di un lavoro ampiamente condiviso, i capitoli 1 e 2 sono stati redatti dall'Agenzia delle Entrate, mentre i capitoli 3, 4, 5 e 6 sono stati redatti dal Dipartimento delle Finanze. Il capitolo 7 è stato curato da SOGEI, come il complesso delle estrazioni dei dati e delle elaborazioni richieste.

