



Giunte e Commissioni

RESOCONTO SOMMARIO

n. 72

Resoconti

Allegati

GIUNTE E COMMISSIONI

Sedute di giovedì 8 agosto 2013

I N D I C E

Commissioni permanenti

1 ^a - Affari costituzionali:		
<i>Plenaria (1^a pomeridiana)</i>	<i>Pag.</i>	3
<i>Ufficio di Presidenza (Riunione n. 13)</i>	»	5
<i>Plenaria (2^a pomeridiana)</i>	»	6
2 ^a - Giustizia:		
<i>Plenaria</i>	»	8
3 ^a - Affari esteri:		
<i>Plenaria</i>	»	14
5 ^a - Bilancio:		
<i>Plenaria</i>	»	17
6 ^a - Finanze e tesoro:		
<i>Plenaria</i>	»	19

Commissioni bicamerali

Per la sicurezza della Repubblica:		
<i>Plenaria</i>	<i>Pag.</i>	88

N.B. Sigle dei Gruppi parlamentari: Grandi Autonomie e Libertà: GAL; Il Popolo della Libertà: PdL; Lega Nord e Autonomie: LN-Aut; Movimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE: Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE; Scelta Civica per l'Italia: SCpI; Misto: Misto; Misto-Sinistra Ecologia e Libertà: Misto-SEL.

AFFARI COSTITUZIONALI (1^a)

Giovedì 8 agosto 2013

Plenaria**35^a Seduta (1^a pomeridiana)***Presidenza della Presidente*
FINOCCHIARO

Interviene il ministro per la pubblica amministrazione e la semplificazione D'Alia.

La seduta inizia alle ore 14,10.

IN SEDE REFERENTE

(958) Misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo

(Esame e rinvio)

La relatrice LO MORO (PD) premette che si limiterà a compiere una ricognizione generale dei contenuti del disegno di legge, riservandosi di approfondire i molteplici aspetti coinvolti nelle successive fasi dell'esame.

Sottolinea che il disegno di legge, recante misure di semplificazione degli adempimenti per i cittadini e le imprese e di riordino normativo, risponde a un'esigenza largamente avvertita. Appare, dunque, condivisibile l'intendimento del Governo di provvedere con un disegno di legge organico.

Si sofferma, quindi, sugli articoli da 1 a 5 del disegno di legge, che recano deleghe legislative e hanno quindi un'incidenza più ampia nell'ordinamento.

Le disposizioni successive hanno un impatto più specifico e immediato. Richiama, in particolare, l'articolo 9, in materia di adempimenti connessi al cambio di residenza, e l'articolo 10, relativo alla semplificazione di procedure del pubblico registro automobilistico.

Si sofferma, fra l'altro, sull'articolo 13, che prevede l'individuazione di un *tutor* d'impresa per i procedimenti. Si tratta, a suo avviso, di uno strumento efficace per la vita delle imprese, che testimonia la complessità del sistema burocratico e della conseguente necessità di introdurre figure professionali, quali, appunto, il *tutor* d'impresa.

Ricorda le disposizioni che completano le norme recentemente introdotte, con la conversione in legge del decreto-legge n. 69, in materia di appalti pubblici, di edilizia, di sanità, rilevando che alcune disposizioni del disegno di legge contengono normative di dettaglio, rischiando, in tal modo, di interferire con le competenze proprie delle Regioni. Al riguardo, segnala, in particolare, le procedure di acquisto di macchinari per risonanza magnetica e per le spese di vitto e alloggio dei professionisti. In questi casi, a suo avviso, non è facile individuare l'effetto semplificativo, soprattutto se si considera la portata ben più incisiva dei primi articoli del disegno di legge.

Il ministro D'ALIA ringrazia la Commissione, che ha avviato l'esame del disegno di legge, dimostrando così di considerarlo prioritario nella programmazione dei lavori. Esso reca anche disposizioni già esaminate sul finire della scorsa legislatura ed è aperto al contributo parlamentare, soprattutto nella parte in cui contiene disposizioni di delega.

Precisa che, nell'elaborazione del disegno di legge, tutte le amministrazioni sono state coinvolte per l'individuazione degli interventi di semplificazione. Il Governo, con l'entrata in vigore delle misure di semplificazione, si attende un risparmio dai 3 ai 4 miliardi di euro.

Ricorda che, tra le materie più controverse, vi è quella delle procedure per il rilascio di permessi edilizi e l'esclusione dell'applicazione della disciplina sulla tutela della riservatezza per le piccole e medie imprese, in considerazione degli oneri amministrativi assai gravosi e della circostanza che, come in altri Paesi, quella disciplina è generalmente riferita alle persone piuttosto che alle imprese.

Conclude, auspicando un esame tempestivo del disegno di legge, anche sulla scorta di un eventuale ciclo di audizioni che la Commissione intendesse realizzare.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta, sospesa alle ore 14,30, riprende alle ore 14,40.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

La PRESIDENTE riferisce l'esito della riunione dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari, che si è appena conclusa.

In quella sede, su proposta del senatore Calderoli e in considerazione della dichiarazione d'urgenza, ai sensi dell'articolo 77, del Regolamento, deliberata nella seduta di oggi dell'Assemblea del Senato, si è convenuto all'unanimità di iscrivere all'ordine del giorno, a partire dall'ulteriore seduta pomeridiana di oggi, che sarà appositamente convocata, l'esame in sede referente dei disegni di legge nn. 356, 396, 406, 432, 559, 674 e 685, recanti proposte di modifica delle vigenti leggi per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica.

La Commissione prende atto.

CONVOCAZIONE DI UN'ULTERIORE SEDUTA POMERIDIANA

La PRESIDENTE avverte che la Commissione è convocata per un'ulteriore seduta pomeridiana oggi, giovedì 8 agosto, alle ore 15,30.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 14,50.

**Ufficio di Presidenza integrato
dai rappresentanti dei Gruppi parlamentari**

Riunione n. 13

Presidenza della Presidente
FINOCCHIARO

Orario: dalle ore 14,30 alle ore 14,40

PROGRAMMAZIONE DEI LAVORI

Plenaria**36^a Seduta (2^a pomeridiana)***Presidenza della Presidente***FINOCCHIARO***La seduta inizia alle ore 15,30.**IN SEDE REFERENTE*

(356) Anna FINOCCHIARO e ZANDA. – *Modifiche al testo unico di cui al decreto del Presidente della Repubblica 30 marzo 1957, n. 361, in materia di elezione della Camera dei deputati, e al testo unico di cui al decreto legislativo 20 dicembre 1993, n. 533, in materia di elezione del Senato della Repubblica, nonché delega al Governo per la determinazione dei collegi uninominali*

(396) Loredana DE PETRIS ed altri. – *Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, e reintroduzione della disciplina elettorale per la Camera e per il Senato, basata sul sistema maggioritario*

(406) FRAVEZZI ed altri. – *Modifiche al sistema elettorale per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*

(432) Stefano ESPOSITO ed altri. – *Abrogazione della legge 21 dicembre 2005, n. 270, in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(559) CALDEROLI. – *Modificazioni della normativa per le elezioni alla Camera dei deputati e al Senato della Repubblica*

(674) Rosa Maria DI GIORGI ed altri. – *Disposizioni in materia di elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica*

(685) Anna FINOCCHIARO ed altri. – *Disposizioni transitorie per l'elezione del Senato della Repubblica e della Camera dei deputati*

– e **petizioni nn. 57, 153 e 155** ad essi attinenti

(Esame congiunto e rinvio)

La presidente FINOCCHIARO (*PD*), svolgendo la funzione di relatrice, ricorda che, nella seduta di oggi, l'Assemblea del Senato ha deliberato all'unanimità la dichiarazione d'urgenza in ordine ai disegni di legge in titolo, ai sensi dell'articolo 77 del Regolamento.

Riferisce, quindi, sulle proposte di modifica del sistema elettorale per l'elezione del Senato e della Camera dei deputati, contenute nei diversi disegni di legge all'esame, riservandosi, alla ripresa dei lavori dopo la pausa estiva, di nominare un relatore per le successive fasi del procedimento.

Si apre la discussione generale.

Il senatore CALDEROLI (*LN-Aut*) rileva che, come emerso anche negli interventi svolti in Assemblea, i Gruppi parlamentari sono concordi sull'opportunità di modificare la legge elettorale, ma non hanno maturato un orientamento condiviso sul merito della riforma. Le proposte in esame, infatti, muovono da impostazioni tra loro alternative. Confida che le divergenze possano essere superate, riprendendo eventualmente il lavoro compiuto dai Gruppi parlamentari al termine della scorsa legislatura.

Conclude, riservandosi di intervenire ancora nelle successive fasi dell'esame, in particolare in sede di illustrazione e votazione degli emendamenti.

Il senatore BRUNO (*PdL*), intervenendo sull'ordine dei lavori, auspica che l'esame in sede referente sia seguito, oltre che dal Ministro dell'interno, anche dal Ministro per le riforme costituzionali, in ragione della stretta connessione tra la revisione costituzionale e la modifica della legge elettorale.

La PRESIDENTE, condividendo i rilievi del senatore Bruno, assicura che si farà interprete di tale istanza.

Il seguito dell'esame è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15,45.

GIUSTIZIA (2^a)

Giovedì 8 agosto 2013

Plenaria**38^a Seduta***Presidenza del Presidente*
PALMA*indi del Vice Presidente*
BUCCARELLA*Interviene il sottosegretario di Stato per la giustizia Ferri.**La seduta inizia alle ore 14,10.**SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE*

Il presidente PALMA fa presente in primo luogo che la Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari ha stabilito che l'Assemblea del Senato riprenderà la sua attività il 4 settembre, essendo peraltro le Commissioni autorizzate a riunirsi già dal 2 settembre.

Poiché in quella data scadono i termini per la presentazione degli emendamenti relativamente a diversi disegni di legge, e in considerazione del fatto che diversi colleghi hanno chiesto di poter essere il 3 settembre in Sicilia per partecipare alle celebrazioni dell'anniversario dell'assassinio del generale Dalla Chiesa, la Commissione giustizia tornerà a riunirsi mercoledì 4 settembre alle 14 e giovedì 5 settembre alle 8,30; dopo tale ultima seduta si svolgerà un Ufficio di Presidenza per programmare l'attività della Commissione.

In linea di massima, la sua intenzione è di dedicare queste sedute all'illustrazione e ai pareri sugli emendamenti relativi ai disegni di legge nn. 110, in materia di pene alternative, 925 e congiunti, in materia di pene detentive non carcerarie, sospensione del procedimento con messa alla prova e sospensione del processo nei confronti degli irreperibili, e 362 e congiunti, in materia di tortura.

A partire poi da martedì 10, la Commissione si dedicherà alla discussione del disegno di legge n. 948 e congiunti, in materia di scambio elettorale politico-mafioso, nonché all'esame del disegno di legge n. 19 e congiunti, in materia di corruzione. Alla ripresa la Commissione dovrà anche decidere se portare avanti per primo il gruppo di disegni di legge sui matrimoni egalitari ovvero di quelli in materia di convivenza, o ancora se portarli avanti insieme.

Egli fa infine presente che è sua intenzione proporre alla presidente Finocchiaro di convocare per giovedì 5 settembre una brevissima seduta delle Commissioni riunite, affari costituzionali e giustizia, in modo da consentire ai senatori Casson e Zanettin di presentare una nuova proposta di testo unificato sui disegni di legge n. 116 e altri, in materia di incompatibilità e ineleggibilità dei giudici.

Il senatore CALIENDO (*PdL*) rappresenta l'urgenza di mettere all'ordine del giorno il disegno di legge in materia di riorganizzazione della magistratura onoraria (atto Senato n. 548), al fine di tentare di evitare che anche quest'anno vi sia un'ennesima proroga dei magistrati onorari in carica.

Il senatore CASSON (*PD*) segnala la richiesta della sua parte politica, già da tempo avanzata in Ufficio di Presidenza integrato dai rappresentanti dei Gruppi, di iscrivere all'ordine del giorno l'atto Senato n. 54, in materia di negazionismo.

Il PRESIDENTE, preso atto del consenso dei Capigruppo, accoglie le due richieste.

IN SEDE DELIBERANTE

(948) *Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico-mafioso*, approvato dalla Camera dei deputati in un testo risultante dall'unificazione dei disegni di legge d'iniziativa dei deputati Burtone ed altri, Vendola ed altri, Francesco Sanna ed altri, Micillo ed altri

(200) *DE PETRIS ed altri. – Modifica all'articolo 416-ter del codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso*, fatto proprio dal gruppo parlamentare Misto, ai sensi dell'articolo 79, comma 1, del Regolamento

(688) *FRAVEZZI ed altri. – Modifica dell'articolo 416-ter del codice penale, in materia di scambio elettorale politico - mafioso*

(887) *GIARRUSSO ed altri. – Modifiche all'articolo 416-ter del codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso*

(957) *LUMIA ed altri. – Modifiche al codice penale in materia di scambio elettorale politico-mafioso*

(Seguito della discussione congiunta e rinvio)

Riprende la discussione congiunta sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Il senatore SUSTA (*SCpI*), nel ribadire la sua convinzione che sarebbe stato preferibile, anche per dare un importante segnale politico, approvare il testo votato all'unanimità dalla Camera dei deputati, prende atto del fatto che è ormai in corso un complessivo riesame della norma.

Si dichiara non contrario all'ipotesi di ripristinare il riferimento alla «promessa» come elemento costitutivo del reato; certamente il riferimento al procacciamento introduce un elemento di maggior concretezza nella descrizione della fattispecie, tuttavia – pur essendo egli contrario per principio a qualsiasi ipotesi di perseguimento delle intenzioni, in quanto contrario ai principi della civiltà giuridica liberale – non vi è dubbio che la configurazione della promessa come elemento costitutivo di una fattispecie incriminatrice ha una sua precisa definizione nella giurisprudenza.

Si sofferma poi sull'opinione da più parte espressa della necessità di eliminare dal primo comma l'espressione «consapevolmente». Pur riconoscendo le buone ragioni di chi la ritiene superflua, trattandosi di reato doloso, osserva però che essa introduce una sorta di rafforzamento nell'indagine sull'elemento psicologico che può costituire una deterrenza ad applicazioni estensive della nuova normativa.

La senatrice CAPACCHIONE (*PD*) ritiene opportuno riflettere sui reali meccanismi con cui si manifesta lo scambio elettorale politico-mafioso, meccanismi che rischiano di non essere colti a pieno dalle modifiche proposte dalla Camera dei deputati al 416-*ter*, così come questo articolo, nella sua attuale formulazione, non le coglie per quanto riguarda il corrispettivo offerto dal politico all'organizzazione criminale, che non è quasi mai una somma di denaro.

Per quanto riguarda in particolare il passaggio dalla tutela anticipata costituita dalla configurazione della «promessa», quale elemento costitutivo del reato, al procacciamento, ella sottolinea come in tal modo si perda l'occasione di utilizzare la fattispecie incriminatrice come strumento di destrutturazione del potere delle organizzazioni criminali e della loro presa sulla società.

Infatti la relazione tra mondo politico e organizzazioni criminali si realizza già nel momento in cui avviene lo scambio della promessa di un sostegno elettorale contro la disponibilità a procurare utilità all'organizzazione, come dimostra il fatto che molto spesso il mafioso o il camorrista promette il proprio sostegno a più di un candidato, riservandosi poi di adoperarsi per l'effettivo procacciamento dei voti a favore di quello che si dimostra più disponibile o potente.

Anche il fatto di rendere necessario per la punibilità dello scambio politico-mafioso che il procacciamento dei voti sia effettuato con le modalità di cui al comma terzo dell'articolo 416-*bis*, dimostra una scarsa comprensione della realtà del fenomeno di tipo mafioso.

Infatti, se il ricorso a determinate modalità per la raccolta del consenso elettorale è usato nel comma terzo dell'articolo 416-*bis* come elemento descrittivo del fenomeno associativo mafioso o camorrista, non appare invece opportuno richiamarlo nel 416-*ter*, dal momento che laddove

una organizzazione criminale abbia assunto un consolidato carattere dominante sul territorio, essa diventa capace, in virtù del semplice *metus* che suscita nella collettività, di orientare il consenso elettorale senza ricorrere a violenze o intimidazioni.

L'oratrice ribadisce poi il carattere superfluo e rischioso dell'ulteriore sottolineatura dell'elemento psicologico, determinata dall'uso dell'espressione «consapevolmente», e ritiene del tutto errato il secondo comma del testo proposto dalla Camera dei deputati, che punisce a titolo di scambio elettorale politico-mafioso un comportamento che invece, a norma del terzo comma dell'articolo 416-*bis* del codice penale, appare pienamente descrittivo della partecipazione all'associazione di tipo mafioso.

Il presidente PALMA ritiene che la Commissione dovrebbe valutare con estrema prudenza l'introduzione di modifiche all'articolo 416-*ter* che non possono non avere notevoli effetti di sistema.

Egli ricorda che l'antecedente logico del reato di scambio elettorale politico-mafioso introdotto nel 1992, è certamente da rinvenire nell'articolo 96 del testo unico delle leggi elettorali che punisce il cosiddetto «voto di scambio». Questa fattispecie è costruita in maniera completamente diversa da quanto avviene nell'articolo 416-*ter*, dal momento che il reato previsto dal testo unico non consiste nell'accettazione di una promessa ovvero di un procacciamento di voti, ma nell'atto di chi, candidato o suo sostenitore, somministri offra o prometta denaro o altre utilità a qualcuno in cambio della sottoscrizione di una lista, del voto elettorale o dell'astensione.

Si tratta dunque di una fattispecie dove la promessa – in questo caso effettuata da chi chiede il voto e non da chi si impegna a darlo – è il corrispettivo di un comportamento concreto.

L'anticipazione della tutela insita nella nozione di promessa così come configurata nell'articolo 416-*ter*, appare invece ispirata ad una concezione giuridica non liberale della funzione della norma penale.

Non a caso l'elencazione fatta ieri dal senatore Lumia dei casi in cui ricorre la nozione di promessa nel codice penale, o fa riferimento a fattispecie – quelle dei reati contro la personalità dello Stato – nelle quali ancora oggi si rinvencono i profili più direttamente influenzati dall'impostazione politico-culturale fascista del codice Rocco, ovvero si tratta di una promessa a fronte del compimento di una condotta antiggiuridica immediatamente verificabile in concreto, come nel caso della corruzione.

Da questo punto di vista i disegni di legge che tendono a ripristinare ed anzi ad accentuare la tutela anticipata recano un grave rischio, se non di incostituzionalità, almeno di inapplicabilità; ciò vale in particolare per il disegno di legge presentato dai colleghi del Movimento 5 Stelle, che arriva al punto di eliminare qualsiasi riferimento ad un corrispettivo, ritenendo cioè che il reato sia integrato dal mero ottenimento di una promessa, cosa che presenta oltretutto evidenti problemi di prova sia per l'accusa che per la difesa.

L'oratore si sofferma quindi sul disegno di legge n. 957, di cui è primo firmatario il senatore Lumia, osservando come esso, nell'estendere l'oggetto del corrispettivo non solo alle «altre utilità» – ciò che peraltro sarebbe già superfluo alla luce della recente giurisprudenza della Cassazione – ma anche alla disponibilità a soddisfare gli interessi o le esigenze dell'associazione mafioso o dei suoi associati, sta di fatto tipizzando il concorso esterno in associazione mafiosa, secondo la definizione che la Corte di cassazione ha sempre dato di tale reato.

Se si pensa a come sia tuttora aperto il dibattito sull'opportunità di tipizzare il concorso esterno, appare evidente quanto sia grave il rischio insito in una tipizzazione particolarmente restrittiva in quanto limita il reato ai casi in cui sia diretto al perseguimento di un mero vantaggio elettorale.

Se si considerano questi rischi, appare a suo parere del tutto evidente quanto fosse imprudente l'idea di sistemare la questione con una brevissima riapertura del termine degli emendamenti.

Il senatore GIARRUSSO (*M5S*) osserva che il disegno di legge da lui presentato, lungi dall'introdurre una fattispecie di reato priva di contenuto, tiene conto invece delle reali dinamiche con cui le organizzazioni criminali infiltrano la vita democratica di gran parte del Mezzogiorno, realizzando accordi con la classe politica di contenuto indeterminato, ma che sono di per sé idonei a realizzare il completo condizionamento della vita politica e amministrativa locale e la dipendenza dagli interessi dell'associazione criminale della rappresentanza politica nazionale eletta in tali zone.

Il senatore CASSON (*PD*) ribadisce quanto da lui affermato nella precedente discussione circa la sua convinzione che, al di là dell'introduzione della nozione di altre utilità accanto al denaro quale corrispettivo dell'accordo politico-mafioso, il testo approvato dalla Camera dei deputati rappresenti un arretramento rispetto al testo vigente, e soprattutto rispetto a quella che era l'originaria impostazione del disegno di legge presentato nel 1992 sull'onda emotiva dell'indignazione provocata dagli attentati di mafia.

Egli ribadisce che i punti deboli del testo della Camera dei deputati sono l'evidente errore rappresentato dal secondo comma del testo proposto, la sostituzione quale elemento costitutivo del reato della promessa di voti con il procacciamento di voti, il riferimento, sempre con effetti costitutivi della fattispecie, alle modalità di cui al terzo comma dell'articolo 416-*bis* con cui tale procacciamento deve essere effettuato e, infine, l'ambigua e superflua introduzione del termine «consapevolmente».

Il presidente PALMA fa presente che l'espressione «consapevolmente» non sarebbe superflua qualora fosse riferita al fatto che il candi-

dato sia consapevole della circostanza che il procacciamento dei voti avviene con le modalità della violenza e della minaccia.

Il seguito della discussione congiunta è quindi rinviato.

La seduta termina alle ore 15.

AFFARI ESTERI, EMIGRAZIONE (3^a)

Giovedì 8 agosto 2013

Plenaria

14^a Seduta

Presidenza del Vice Presidente
CORSINI

Interviene il vice ministro degli affari esteri Marta Dassù.

La seduta inizia alle ore 14.

SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI

Il presidente CORSINI comunica che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata chiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso.

Poiché non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

Avverte inoltre che della procedura informativa sarà redatto il resoconto stenografico, che sarà reso disponibile in tempi brevi.

PROCEDURE INFORMATIVE

Audizione del Vice ministro degli affari esteri, Marta Dassù, sul processo di riorganizzazione della rete diplomatico-consolare

Dopo una breve introduzione del presidente CORSINI, prende quindi la parola il vice ministro Marta DASSÙ, che sottolinea come il processo di riorganizzazione della rete diplomatico-consolare rappresenti non una scelta ma una necessità, sia per esigenze di risparmio che per rispondere alle nuove priorità geo-politiche ed economiche del nostro Paese. Segnala

l'esigenza di ridurre la presenza in Europa e di aumentare quella in Asia e nelle altre aree di forte espansione economica. Sottolinea che un analogo processo di riorganizzazione è in corso nei principali Paesi europei. Segnala la criticità della situazione attuale, caratterizzata dalla presenza di un alto numero di sedi a fronte di scarse risorse disponibili, sia economiche che umane. Annuncia che il processo di riorganizzazione è quasi definito e verrà presentato in Parlamento dopo la pausa estiva, con l'indicazione dei servizi sostitutivi che saranno previsti nelle sedi soppresse.

Il senatore MICHELONI (*PD*) sottolinea la contraddittorietà di alcune scelte operate dal Ministero degli affari esteri e annuncia l'imminente presentazione di sue proposte legislative in materia

Il senatore Paolo ROMANI (*PdL*) formula alcune richieste di chiarimento sul progetto di riorganizzazione, in particolare sul ruolo dell'Istituto per il Commercio con l'estero. Sottolinea l'esigenza di ridurre le sedi diplomatiche e consolari in Europa

La senatrice MUSSINI (*M5S*) stigmatizza la forte riduzione delle risorse economiche destinate alla promozione della lingua e della cultura italiane all'estero.

Il senatore ZIN (*Aut (SVP, UV, PATT, UPT)-PSI-MAIE*) chiede chiarimenti sul futuro assetto dei servizi sostitutivi, in particolar modo di quelli a favore degli italiani all'estero

Il senatore GIACOBBE (*PD*) critica la mancata condivisione del processo di riforma con i diretti interessati e in particolare con i nostri connazionali all'estero.

Il senatore TONINI (*PD*) apprezza l'intenzione, manifestata dal vice ministro, di inserire le decisioni immediate di chiusura di alcune sedi in un percorso di riorganizzazione di medio periodo. Sottolinea l'esigenza che la riduzione dei costi non si riduca in semplici tagli lineari, che inevitabilmente finiscono per colpire settori come la promozione della cultura o la cooperazione allo sviluppo.

Il senatore RUSSO (*PD*) esprime soddisfazione per la decisione di mantenere la sede consolare a Capodistria.

Il senatore COCIANCICH (*PD*) chiede chiarimenti sui criteri che ispirano il processo di riorganizzazione e sul ruolo della rete diplomatico-consolare nella promozione economica del nostro Paese.

Il senatore ORELLANA (*M5S*) si dichiara d'accordo con il rafforzamento della rete nei Paesi cosiddetti BRICS e in quelli del Mediterraneo, a

scapito delle sedi europee. Chiede chiarimenti sul processo di informatizzazione dei servizi consolari.

Il senatore RAZZI (*PdL*) concorda con l'esigenza di diminuire la presenza diplomatico-consolare in Europa e sul maggior impiego delle risorse tecnologiche.

Il senatore PAGANO (*PdL*) invita il Ministro degli esteri ad un maggiore dialogo con le comunità italiane all'estero.

Replica agli intervenuti il Vice ministro Marta DASSÙ, che sottolinea la contrarietà del Ministero alla logica dei tagli lineari e il forte impegno a non abbandonare le comunità italiane all'estero. Ricorda che la riorganizzazione è un processo di medio periodo, che richiede continui aggiustamenti per adeguare la rete diplomatico-consolare alle priorità della politica estera italiana. Evidenzia la disponibilità del Ministero degli esteri a condividere con il Parlamento l'individuazione delle linee di intervento, fermo restando la responsabilità del Governo sulle singole decisioni da assumere.

Il presidente CORSINI dichiara quindi conclusa l'audizione.

La seduta termina alle ore 15,45.

BILANCIO (5^a)

Giovedì 8 agosto 2013

Plenaria**63^a Seduta***Presidenza del Presidente*
AZZOLLINI

Interviene il sottosegretario di Stato per l'economia e le finanze Giorgetti.

La seduta inizia alle ore 9,20.

SUI LAVORI DELLA COMMISSIONE

Il presidente AZZOLLINI comunica che i lavori della Commissione riprenderanno, conformemente a quanto stabilito dalla Conferenza dei Presidenti dei Gruppi parlamentari, nella prima settimana di settembre, con l'esame dei disegni di legge numeri 888 (rendiconto per il 2012) e 889 (assestamento per il 2013), calendarizzati in Assemblea per la giornata del 10 settembre. Propone, pertanto, di fissare, già da ora, il termine per la presentazione di eventuali emendamenti e ordini del giorno per lunedì 9 settembre 2013, alle ore 12, al fine di terminare i lavori in tempo utile per riferire all'Assemblea.

Conviene la Commissione.

Il PRESIDENTE fa altresì presente di aver predisposto una lettera rivolta al Ministro dell'economia e delle finanze, in merito alla necessità di inserire, all'articolo 3, comma 1, del decreto del Presidente della Repubblica, recante il Regolamento concernente le modalità di adozione del piano dei conti integrato delle amministrazioni pubbliche, la specificazione che l'affiancamento tra contabilità finanziaria ed economico-patrimoniale ha fini esclusivamente conoscitivi, prima della sua pubblicazione in Gazzetta ufficiale, in ossequio a quanto stabilito dall'articolo 2, comma

2, lettera *d*), della legge n. 196 del 2009. Ciò si rende, infatti, necessario ad evitare dubbi interpretativi e rendere coerente, sul piano formale, il complesso delle norme in questione.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,30.

FINANZE E TESORO (6^a)

Giovedì 8 agosto 2013

Plenaria**29^a Seduta**

Presidenza del Presidente
Mauro Maria MARINO

La seduta inizia alle ore 8,35.

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili: seguito e conclusione dell'esame. Approvazione del documento conclusivo (Doc. XVII, n. 1)

Riprende l'esame sospeso nella seduta del 1° agosto scorso.

Il presidente Mauro Maria MARINO ricorda che, come convenuto nella riunione di ieri dell'Ufficio di Presidenza, integrato dai rappresentanti dei Gruppi, è stata trasmessa a tutti i commissari la proposta di documento conclusivo elaborata dai relatori e pubblicata in allegato al resoconto e si è previsto di concluderne l'esame nell'odierna giornata.

Ringrazia i relatori per lo spirito costruttivo e di dialogo con cui hanno proceduto, pur in un momento politicamente molto delicato, alla sua stesura, sottoponendo peraltro alla Commissione una oculata e utile sintesi dei dati più rilevanti emersi nel corso delle audizioni. Pur rimarcando la rilevanza del documento in esame e considerandone l'aspetto formale di testo conclusivo dell'attuale fase istruttoria, ritiene opportuno che la Commissione possa procedere a ulteriori approfondimenti sulle preannunciate proposte normative del Governo in materia di tassazione immobiliare.

La senatrice BELLOT (*LN-Aut*) osserva che i relatori, pur muovendo da prospettive e sensibilità diverse, hanno concentrato la loro analisi sulle varie criticità presenti nel comparto dell'imposizione immobiliare e ciascuno di essi ha contribuito alla stesura delle parti di cui si compone il

documento con l'obiettivo di elaborare un testo quanto più possibile condiviso.

Il senatore CARRARO (*PdL*), dopo aver ringraziato gli uffici per la collaborazione, rimarca il carattere unitario del documento in esame, anche se alla sua redazione hanno concorso rappresentanti di diverse componenti politiche, portatrici di prospettive diversificate. Più nel dettaglio il documento reca proposte sulle quali a suo avviso è possibile e auspicabile una ampia convergenza, anche da parte dei rappresentanti del Movimento 5 Stelle. Dopo aver auspicato che il Governo possa tenere nella massima considerazione le proposte avanzate nel documento, specifica che esso si compone di due parti: la prima comprende una sintesi ragionata dei dati raccolti nel corso delle audizioni mentre la seconda contiene le proposte e le valutazioni politiche che si sottopongono all'esame della Commissione.

Nel merito, in relazione alla disciplina dell'IMU, si è evidenziata la questione delle aspettative di un intervento, connesse con il rinvio a settembre del versamento dell'acconto per la prima casa; inoltre si sono sottolineati i principi di equità, sostenibilità e ragionevolezza con riferimento all'imposizione sulla prima casa, tenendo conto anche degli orientamenti espressi dai rappresentanti delle principali componenti politiche. Si è rimarcata anche l'esigenza di tutelare le imprese (specialmente quelle medie e piccole, gli artigiani e gli agricoltori) e di prevedere vantaggi fiscali per gli immobili dati in locazione. Per quanto riguarda il catasto, da tutti ritenuto ormai obsoleto, si sono sottolineate l'esigenza di attuarne la riforma in tempi non troppi ampi (auspicabilmente inferiori al termine di cinque anni emerso nelle audizioni) e di correggerne le più marcate sperequazioni nelle more del processo di riforma, con l'obiettivo comunque di prevedere un meccanismo che renda possibile un aggiornamento periodico delle rendite catastali.

Segnala anche l'indicazione secondo cui sarebbe opportuno ridurre i costi dell'imposta di registro e delle spese notarili sui trasferimenti immobiliari, in modo da favorire il rilancio di tale segmento di mercato.

Infine, si è ribadita la necessità di rinviare al 2014 l'entrata in vigore della TARES e si è specificata l'esigenza di contemperare il criterio della metratura e del numero degli occupanti dell'immobile per definire l'imponibile nonché quella di riservare esclusivamente ai comuni le somme riscosse.

Il senatore FORNARO (*PD*) ritiene doveroso specificare che l'idea di partenza per i relatori è stata quella di predisporre uno strumento di analisi per il Governo e il Parlamento, in grado di ricapitolare le principali criticità del comparto dell'imposizione immobiliare. Per tale motivo, la prima parte del documento offre una sintesi dei più importanti contributi emersi nel corso delle audizioni. Ritiene quindi rilevante che nel documento stesso sia compreso un elenco dei soggetti auditi. Precisa quindi che la seconda parte dello stesso contiene una serie di osservazioni attinenti ai pro-

fili generali della tassazione immobiliare, ritenendo comunque opportuno specificare che la categoria di immobili A5, menzionata nel documento, comprende circa un milione di abitazioni di tipo ultrapopolare. Sulla base del lavoro di analisi e di ricognizione svolto, osserva che ciascuna parte politica potrà compiere le proprie valutazioni.

Richiama quindi l'attenzione sul fatto che, per la componente immobiliare, l'imposta sulle successioni e donazioni è al di sotto della media europea e aggiunge che, relativamente all'IMU sulla prima casa, è stata elaborata una formulazione equilibrata, nella quale auspica si possano riconoscere tutte le parti politiche.

Il presidente Mauro Maria MARINO, dopo aver dato conto del regime di pubblicità di tutti gli atti dell'indagine, ritiene condivisibile la specifica sollecitazione avanzata dal senatore Fornaro.

Il senatore VACCIANO (*M5S*) ringrazia i relatori per il lavoro svolto e apprezza l'accoglimento della propria proposta di utilizzare i dati dell'Osservatorio sul mercato immobiliare per allineare le rendite catastali agli effettivi valori di mercato, pur con la limitazione ai comuni di maggiori dimensioni, nei quali peraltro si registrano le più marcate distorsioni.

Concorda con l'opportunità che si acceleri quanto più possibile il percorso di riforma del catasto, ritenendo inoltre necessario che la Commissione acquisisca stime più precise sui costi del processo. Sotto tale profilo, giudica pienamente condivisibili le osservazioni e le proposte volte a prefigurare una soluzione temporanea prima della completa attuazione della riforma del sistema catastale.

Il senatore MOLINARI (*M5S*), dopo aver espresso apprezzamento per il lavoro redazionale svolto, ricorda che nel corso delle audizioni erano emerse alcune criticità legate al tema dei consorzi di bonifica. Invita quindi i relatori a inserire nel documento un'osservazione che segnali l'attenzione della Commissione per tale tema. A suo parere occorrerebbe inoltre anche inserire un'osservazione sui perduranti profili di iniquità dell'imposta sulle successioni e donazioni, per le modalità con cui è attualmente configurata la sua struttura tributaria.

Infine ritiene necessaria una formulazione più incisiva relativamente alle osservazioni concernenti la TARES, nell'ambito di una revisione della fiscalità locale. In particolare si dovrebbe razionalizzare la struttura impositiva del tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, tenendo conto che esso consta attualmente di due componenti, l'una finalizzata a coprire i costi della gestione complessiva dei servizi e l'altra consistente in un prelievo sull'immobile.

Il senatore CARRARO (*PdL*) ritiene condivisibili le indicazioni relative ai consorzi di bonifica, mentre ritiene adeguate le osservazioni concernenti la TARES, sottolineando che il documento ne pone in luce la diversa natura giuridica rispetto all'IMU, alla quale soltanto deve essere ri-

conosciuto il carattere di una imposta sul patrimonio immobiliare. Viceversa, non riterrebbe coerente con il tenore e il contenuto del documento inserire osservazioni in merito all'imposta sulle successioni e le donazioni, giacché eventuali modifiche alla pertinente disciplina dovrebbero riferirsi non solo alle proprietà immobiliari – oggetto dell'indagine – ma a tutti i cespiti rientranti in tale tipo di imposta.

La senatrice RICCHIUTI (*PD*) apprezza il lavoro dei relatori, che consegna una analisi puntuale delle attuali criticità della fiscalità immobiliare. Propone quindi di inserire nel documento un'osservazione per specificare l'esigenza di un trattamento fiscale più favorevole per gli immobili concessi in comodato d'uso gratuito ai familiari. Per quanto riguarda la TARES, sottolinea la questione della sua componente immobiliare, che si sovrappone ad altre forme di prelievo: ritiene quindi necessaria una maggiore specificazione dell'esigenza di intervenire per correggere tale profilo. Suggerisce inoltre di eliminare il riferimento alla potestà dei comuni di manovrare l'aliquota di tale tributo, considerato che esso non presenta una struttura basata su tale parametro.

Infine propone che si inserisca un'osservazione sui vantaggi da riconoscere per gli immobili invenduti di nuova costruzione, prevedendo la possibilità per le imprese edili di concederli in locazione, con applicazione di un'imposta ridotta su tali redditi, e per i conduttori di dedurre una parte del canone effettivamente versato dall'imponibile ai fini dell'IRPEF.

Interviene nuovamente il senatore MOLINARI (*M5S*), il quale chiarisce la portata delle proprie precedenti proposte in merito alla razionalizzazione della TARES, ritenendo utile un confronto con i modelli normativi adottati in altri Paesi. Per quanto riguarda gli immobili invenduti delle imprese edili, non ritiene opportuno che la Commissione solleciti il riconoscimento di vantaggi fiscali solo per tale categoria economica, sottolineando peraltro che, allo stato attuale, risulta pienamente configurabile la possibilità di concedere tali immobili in locazione.

La senatrice BELLOT (*LN-Aut*) ritiene si possa accogliere la proposta di integrazione della senatrice Ricchiuti a proposito degli immobili concessi in comodato d'uso gratuito ai familiari. Sottolinea quindi altre criticità del sistema catastale, per quanto riguarda in particolare i criteri di classamento degli immobili agricoli strumentali in alcune zone montane.

Il senatore FORNARO (*PD*), dopo aver fatto presente che il tema dei consorzi di bonifica meriterebbe un autonomo e specifico approfondimento, non ritiene comunque possibile accogliere la proposta di integrazione del senatore Molinari. Dà quindi conto di una possibile osservazione, da inserire nel documento, in relazione al regime fiscale degli immobili dato in comodato d'uso gratuito e delle abitazioni detenute da soggetti che abbiano stabilito la loro residenza in una casa di cura. Illustra inoltre anche una possibile modifica alla parte relativa alla TARES, in

modo da recepire le indicazioni del senatore Molinari e della senatrice Ricchiuti.

Il senatore VACCIANO (*M5S*) interviene nuovamente soffermandosi sul tema delle abitazioni detenute da cittadini italiani residenti all'estero, facendo presente anche la situazione dei militari che, per motivi di servizio, devono trasferire la propria residenza in un'altra città. Limitare la proposta di una agevolazione fiscale ai soli cittadini italiani residenti all'estero, che possiedono un unico immobile in Italia, potrebbe risultare parziale.

Il presidente Mauro Maria MARINO ricorda gli approfondimenti compiuti nella precedente legislatura sul tema segnalato dal senatore Vacciano, che ne hanno posto in luce la particolare complessità. Pertanto pur comprendendo le finalità di tali rilievi, non riterrebbe opportuno che se ne desse conto nel documento.

Il senatore CARRARO (*PdL*) ritiene opportuno che la Commissione, prima di iniziare l'esame della delega fiscale, svolga una specifica audizione dei soggetti chiamati a gestire il sistema catastale per acquisire una stima più puntuale sui tempi effettivamente necessari per attuare una riforma.

Il senatore Gianluca ROSSI (*PD*) apprezza il lavoro redazionale dei relatori, ulteriormente arricchito dai contributi finora emersi. Ritiene in particolare positivo aver elaborato una serie di proposte e osservazioni che evidenziano le criticità in essere, senza prefigurare soluzioni troppo rigide o sbilanciate. Giudica condivisibili le integrazioni finora proposte e, per quanto riguarda i consorzi di bonifica, invita a non inserire una osservazione specifica, giacché occorre tener conto di numerosi profili, tecnici e politici, che riguardano una realtà molto diversificata a livello territoriale.

Il presidente Mauro Maria MARINO fa presente che sussistono ulteriori spazi per avanzare proposte e osservazioni, in sede di valutazione delle misure che saranno presentate dal Governo. Ciò premesso, assicura il proprio impegno a riprendere in un'apposita sede il tema dei consorzi di bonifica, coinvolgendo per i profili di competenza la 9^a Commissione e ritenendo quindi preferibile non farne menzione all'interno del documento. Del resto l'ampio dibattito sinora svolto testimonia pienamente l'attenzione della Commissione per tale tematica.

La senatrice BERTUZZI (*PD*) concorda con tale suggerimento e sottolinea che il tema dei consorzi di bonifica deve essere affrontato in una più ampia ottica di *governance* del territorio, nella quale inquadrare i profili più specificamente fiscali.

Il senatore MOLINARI (M5S) osserva che è sicuramente nota la complessità del tema e che la sua proposta aveva il fine di segnalare l'attenzione della Commissione per tale questione. Concorda comunque anche lui con le osservazioni da ultimo svolte dal Presidente.

Il presidente Mauro Maria MARINO, nessun altro chiedendo di intervenire, avverte che si procederà alla votazione del documento conclusivo, nel testo comprendente le integrazioni accolte nel corso della seduta e pubblicato in allegato al resoconto.

Verificata la presenza del numero legale per deliberare, pone successivamente ai voti la proposta di documento conclusivo, come riformulata, che risulta approvata all'unanimità (pubblicato in allegato).

Il Presidente, acquisito il consenso unanime della Commissione, precisa quindi che con l'approvazione del documento conclusivo si deve ritenere esaurita la fase istruttoria finora svolta dalla Commissione e che essa peraltro non esclude la possibilità di un supplemento di indagine per compiere ulteriori approfondimenti anche sulle future proposte governative. Tale eventualità sarà rimessa al futuro apprezzamento della Commissione.

Dichiara quindi conclusa l'indagine conoscitiva.

La Commissione delibera all'unanimità la pubblicazione degli atti.

SCONVOCAZIONE DELL'ODIERNA SEDUTA POMERIDIANA

Il presidente Mauro Maria MARINO comunica che l'odierna seduta pomeridiana delle ore 14,30 non avrà luogo.

La Commissione prende atto.

La seduta termina alle ore 9,25.

PROPOSTA DI DOCUMENTO CONCLUSIVO DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI

I dati esistenti

Nel nostro ordinamento, gli immobili sono soggetti a una pluralità di imposte: sono tassati come beni patrimonio (IMU); ne è tassato il reddito, effettivo o figurativo, in massima parte in capo al proprietario (IRES/IRPEF, e relative addizionali, o cedolare secca, opzionale, se immobili abitativi locati); sono tassati i trasferimenti *inter vivos* e *mortis causa* (IVA, registro, ipotecarie e catastali, successioni e donazioni); infine, sono colpiti da tasse a fronte dei servizi erogati dai Comuni nel proprio territorio (TARES). Come si vede, si tratta di un'imposizione frammentata in molti strumenti, alcuni di fiscalità statale e altri locali, irragionevolmente segmentata anche in relazione alla natura giuridica del soggetto passivo e al tipo di immobile cui essa si connette.

CONSISTENZA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE ITALIANO

Una analisi del patrimonio immobiliare non può prescindere dalla disamina preliminare dai dati fondamentali sulla sua consistenza, desumibili dalle banche dati catastali gestite dall'Agenzia delle Entrate.

Consistenza e rendite delle unità immobiliari del Catasto edilizio urbano

Con riferimento al 31 dicembre 2012, le unità immobiliari iscritte al Catasto Edilizio Urbano sono circa 70,5 milioni, di cui 61,6 con rendita catastale attribuita complessivamente pari a 35,7 miliardi di euro (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito).

Il maggior numero di unità immobiliari urbane è rappresentato dalle abitazioni, pari a circa 34 milioni (55 per cento del totale), per una rendita catastale complessiva di oltre 16 miliardi di euro (45 per cento del totale).

Considerevole è anche il numero degli immobili a destinazione commerciale, pari a oltre 25 milioni (41 per cento del totale), per una rendita catastale complessiva di oltre 5,8 miliardi di euro (16 per cento del totale).

È interessante, infine, evidenziare che all'esiguo numero di immobili a destinazione speciale, (es. opifici, capannoni industriali, alberghi, etc.) - 1,4 milioni (poco più del 2 per cento del totale) - è collegata una rendita catastale complessiva di oltre 10 miliardi di euro (29 per cento del totale).

Prelievo fiscale

Il prelievo erariale sugli immobili in Italia: un quadro di sintesi

La tassazione dei fabbricati in Italia, come accennato in premessa, costituisce un quadro composito che investe vari profili a livello sia erariale sia locale. Essa include imposte sul reddito, sul patrimonio, sugli atti di trasferimento e sui contratti di locazione; si differenzia in funzione dei soggetti coinvolti (imprese e professionisti, o soggetti che non esercitano l'attività d'impresa e di lavoro autonomo; questi ultimi sono indicati con il termine "privati" in quanto segue) e della natura degli immobili (abitazioni e fabbricati a uso industriale).

Il prelievo sul reddito e sul patrimonio. – Gli immobili di proprietà sono soggetti a imposte sul reddito (IRPEF, IRES e IRAP) o sul valore (IMU dal 2012). La tassazione è incentrata sulla rendita catastale (che mira a cogliere il reddito medio ordinario conseguibile dalle unità immobiliari); per gli immobili locati è generalmente soggetto a tassazione il reddito effettivo, con un minimo rappresentato dalla rendita catastale.

L'evoluzione del prelievo sugli immobili di proprietà di privati è stata caratterizzata dalla riduzione del peso della componente relativa alla tassazione sul reddito (con la

sottrazione di base imponibile dall'IRPEF), a favore dell'imposizione patrimoniale locale e di sistemi di tassazione separata con aliquota proporzionale.

Ai fini dell'IRPEF, dal 2000 è di fatto esentato il reddito dell'abitazione principale; al proprietario spettano comunque detrazioni d'imposta per gli interessi sui mutui e per le commissioni d'agenzia relative all'acquisto. Dal 2012, anche in considerazione della maggiorazione sulle rendite catastali stabilita introducendo l'IMU, l'esenzione è stata estesa alle abitazioni tenute a disposizione del proprietario.

Per le abitazioni locate, il reddito è invece soggetto all'imposizione personale progressiva ovvero, dal 2011, su opzione del locatore, al regime della "cedolare secca".

Nel regime ordinario di tassazione dei proventi delle locazioni sono riconosciute al proprietario deduzioni dal reddito in misura variabile a seconda della tipologia del contratto (canone libero o concordato). La "cedolare secca", introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 e riservata esclusivamente ai privati, consiste nell'applicazione di un'imposta proporzionale sul reddito da locazione di abitazioni. L'aliquota è pari al 19 per cento per gli affitti a canone concordato e al 21 per cento per quelli a canone libero. La "cedolare secca" sostituisce oltre all'IRPEF, l'imposta di registro e di bollo sul contratto di locazione e sulle relative risoluzioni e proroghe. La scelta di applicare la "cedolare secca" comporta la rinuncia per il locatore agli incrementi del canone per tutta la durata dell'opzione. Nel regime ordinario come in quello della "cedolare secca", per il conduttore a basso reddito è prevista una detrazione di imposta di entità variabile (da 150 a circa 1.000 euro).

Il trattamento fiscale degli immobili strumentali posseduti da imprese non è difforme da quello degli altri beni che concorrono alla produzione.

Per tutte le tipologie di immobili detenute da privati vengono riconosciute consistenti detrazioni d'imposta per le spese sostenute per i lavori di ristrutturazione e, più recentemente, di riqualificazione energetica (in quest'ultimo caso, l'incentivo riguarda anche le imprese).

Le detrazioni per i lavori di ristrutturazione, introdotte nel 1998 e sempre prorogate, sono state rese permanenti dal 2012 (decreto-legge 201 del 2011) nella misura del 36 per

cento, con un tetto di spesa di 48.000 euro per unità immobiliare. Con il decreto-legge n. 63 del 2013, su tali interventi è stato recentemente previsto un potenziamento della detrazione e della spesa massima, rispettivamente al 50 per cento e a 96.000 euro, fino a tutto il 2013. Per i lavori di riqualificazione energetica, è stata introdotta dal 2007 una detrazione del 55 per cento delle spese, elevata per l'anno in corso (e fino al 30 giugno 2014 per i lavori condominiali) al 65 per cento, con un tetto di detrazione massima variabile. Analoga misura è stata prevista per le spese di adeguamento antisismico. Decorso il termine richiamato, l'agevolazione confluirà nella precedente, ereditandone i limiti e le modalità di utilizzo.

Le plusvalenze realizzate con cessioni di immobili (con l'esclusione delle aree fabbricabili) da parte di privati non sono quasi mai tassate ai fini delle imposte sui redditi; costituisce un'eccezione il caso di immobili diversi da quelli adibiti prevalentemente ad abitazione principale ceduti entro cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione: la plusvalenza è soggetta, su opzione, a un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota del 20 per cento. Sono altresì escluse dalle imposte le plusvalenze su abitazioni ricevute per successione. Per le imprese, la plusvalenza è invece tassabile ai fini dell'IRPEF o dell'IRES e concorre alla formazione della base imponibile dell'IRAP.

Il prelievo sui trasferimenti e sui contratti di locazione. – I trasferimenti immobiliari sono soggetti a imposte d'atto (registro, ipotecarie e catastali), sul valore catastale o reale, o a IVA, salvo alcune aree di sovrapposizione tra le due forme d'imposizione. Il prelievo varia notevolmente a seconda che si tratti di abitazioni o fabbricati strumentali e che lo scambio coinvolga privati o imprese.

L'acquisto di un'abitazione è soggetto a imposta di registro del 7 per cento e a imposte ipotecarie e catastali, rispettivamente, del 2 e dell'1 per cento.

Se l'acquisto riguarda la "prima casa" l'imposta di registro è ridotta al 3 per cento e le imposte ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa (168 euro ciascuna); inoltre, per chi vende e riacquista l'abitazione principale entro un anno, vi è

la possibilità di scomputare le imposte pagate con riferimento al primo acquisto da quelle dovute sul successivo.

L'onere derivante da queste aliquote è mitigato, per gli acquisti di abitazioni da parte di privati, dal fatto che le basi imponibili possono essere allineate ai valori catastali che, secondo analisi condotte dall'Agenzia delle Entrate e dal Dipartimento delle Finanze, sono pari a meno di un terzo di quelli di mercato.

Il decreto legislativo n. 23 del 2011 prevede la modifica dal 2014 delle imposte d'atto dovute sui trasferimenti immobiliari. Le transazioni saranno soggette all'imposta di registro nella misura del 9 per cento, ridotto al 2 per cento per l'acquisto dell'abitazione principale; il prelievo assorbirà anche le imposte ipotecarie, catastali e di bollo (l'importo dovuto non potrà essere inferiore a 1.000 euro).

Le cessioni di abitazioni imponibili ai fini dell'IVA (ad esempio quelle effettuate da parte di costruttori) scontano invece l'aliquota del 4 per cento per la "prima casa", del 10 per cento per le altre abitazioni e del 21 per cento per le abitazioni di lusso, oltre alle imposte d'atto in misura fissa. Se l'acquirente è un'impresa (diversa da un costruttore), l'imposta è indetraibile.

È stata recentemente introdotta la possibilità per le imprese edili di addebitare l'IVA su operazioni effettuate anche dopo cinque anni dall'ultimazione dei lavori con conseguente detraibilità di quella pagata sugli acquisti da fornitori.

Sono previste agevolazioni per i fondi immobiliari, le società di investimento immobiliare quotate (SIIQ) e le società che hanno per oggetto esclusivo o principale la rivendita di beni immobili.

I conferimenti di "pluralità d'immobili" prevalentemente locati a fondi immobiliari e SIIQ sono esclusi da IVA e soggetti a imposte d'atto in misura fissa. Un'imposta di registro pari all'1 per cento si applica alle cessioni di abitazioni, esenti da IVA, a società che hanno per oggetto esclusivo o principale la rivendita di beni immobili, a condizione che queste ultime li rivendano entro tre anni.

Gli scambi tra imprese di fabbricati strumentali sono esenti, o, su opzione del cedente, imponibili IVA ad aliquota ordinaria; a prescindere dal regime IVA, si

applicano l'imposta ipotecaria del 3 per cento e l'imposta catastale dell'1 per cento sul valore di transazione, nonché l'imposta di registro in misura fissa. Anche in tal caso sono previste riduzioni per i fondi immobiliari, le SIIQ, l'attività di leasing, nonché per gli immobili trasferiti nell'ambito di operazioni straordinarie.

L'acquisto a titolo gratuito di immobili determina l'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni, oltre che delle imposte ipotecaria e catastale nella misura ordinaria.

La base imponibile è il valore dichiarato; per gli immobili diversi dalle aree edificabili, l'Amministrazione finanziaria non può procedere ad accertamento se tale valore è almeno pari a quello catastale. La presenza di elevate franchigie di esenzione, differenziate per tipologie di beneficiario, e la sostanziale determinazione del valore degli immobili su base catastale limitano di fatto tale forma di prelievo ai grandi patrimoni.

In materia di locazioni, l'imposta di registro sui contratti di affitto di immobili a uso abitativo, non soggetti ad IVA, è pari al 2 per cento del canone pattuito per l'intera durata del contratto, frazionabile per ciascuna annualità; per i contratti a canone convenzionale la base imponibile è ridotta del 30 per cento. Le locazioni di fabbricati strumentali da parte di imprese scontano l'imposta di registro dell'1 per cento, a prescindere dall'esenzione o meno dall'IVA.

Il gettito delle imposte (diverse dall'IVA) sugli atti connessi con i trasferimenti e con le locazioni di beni immobili è stimabile nel 2011 in circa 6,8 miliardi. Di questi, circa 0,5 miliardi sarebbero riconducibili alle sole imposte ipotecarie e catastali sui trasferimenti di fabbricati strumentali.

Le imposte immobiliari in Italia: classificazione per “natura”

Per quanto riguarda la loro “natura”, le imposte immobiliari si possono classificare in quattro categorie:

- imposte di natura “reddituale” in cui il presupposto del prelievo è fondato sul reddito prodotto dalla proprietà o dal possesso del bene (IRPEF, IRES);
- imposte di natura “patrimoniale” in cui il presupposto del prelievo è fondato sulla proprietà o il possesso del bene (IMU);
- imposte sul trasferimento degli immobili in cui il prelievo trova fondamento nel passaggio di proprietà (IVA, registro, ipotecaria, catastale, successioni e donazioni);
- imposte sui contratti di locazione (registro e bollo sui contratti di locazione).

Di seguito alcune tabelle relative alle unità immobiliari censite in catasto.
 Unità Immobiliari urbane censite in catasto al 31.12.2012

Unità immobiliari urbane censite in catasto al 31.12.2012 (4)						
CATEGORIA	numero uiu con rendita catastale	rendita catastale	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi	Valore Imponibile Teorico IMU (1)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità	
A1 (Abitazioni di tipo signorile)	73.273	217.508.547	228.383.974	36.541.435.859	498.703	
A8 (Abitazioni in ville)						
A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)						
A2 (Abitazioni di tipo civile)						
A3 (Abitazioni di tipo economico)						
A4 (Abitazioni di tipo popolare)						
A5 (Abitazioni di tipo ultrapolare)	33.734.709	15.891.434.750	16.686.006.487	2.669.761.037.93 3	79.140	
A6 (Abitazioni di tipo rurale)						
A7 (Abitazioni in villini)						
A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)						
A10 (Uffici e studi privati)	643.887	1.474.923.435	1.548.669.606	123.893.568.518	192.415	
GRUPPO A	34.451.869	17.583.866.731	18.463.060.068	2.830.196.042.310	82.149	
GRUPPO B	185.353	1.261.953.178	1.325.050.837	185.507.117.162	1.000.831	
C2 (Magazzini e locali di deposito)						
C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse)	22.895.643	2.185.577.588	2.294.856.468	367.177.034.858	16.037	
C7 (Tettoie chiuse od aperte)						
C3 (Laboratori per arti e mestieri)						
C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)	649.740	347.540.570	364.917.598	51.088.463.752	78.629	
C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)						
C1 (Negozzi e botteghe)	1.939.786	3.262.499.702	3.425.624.687	188.409.357.778	97.129	
GRUPPO C	25.485.169	5.795.617.860	6.085.398.753	606.674.856.387	23.805	

D1 (Opifici)	1.388.511	10.027.172.499	10.528.531.124	631.711.867.429	454.956
D2 (Alberghi e pensioni)					
D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili)					
D4 (Case di cura ed ospedali)					
D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)					
D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio)					
D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole) (2)					
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	20.786	371.526.302	390.102.617	31.208.209.361	1.501.405
GRUPPO D (sono escluse ulteriori 6.382 unità con rendita in corso di definizione)	1.409.297	10.398.698.801	10.918.633.741	662.920.076.791	470.391
GRUPPO E (sono escluse ulteriori 74.604 unità con rendita in corso di definizione)	88.691	661.618.761	694.699.700	-	-
GRUPPO F (2.960.677 uiu censite ai soli fini inventariali, senza attribuzione di rendita)	-	-	-	-	-
TOTALE	61.620.379	35.701.755.331	37.486.843.098	4.285.298.092.650	69.544
BENI COMUNI NON CENSIBILI (5.822.220 uiu censite ai soli fini inventariali, senza rendita)	-	-	-	-	-
ALTRO (3) (171.534 uiu)	-	-	-	-	-

Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Fisiche censite in catasto al 31.12.2012

CATEGORIA	Unità immobiliari urbane con intestatari Persone Fisiche censite in catasto al 31.12.2012				
	numero uii con rendita catastale (3)	rendita catastale (3)	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi (3)	Valore Imponibile Teorico IMU (1) (3)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità (3)
A1 (Abitazioni di tipo signorile) A8 (Abitazioni in ville) A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)	59.895	162.254.583	170.367.312	27.258.769.917	455.109
A2 (Abitazioni di tipo civile) A3 (Abitazioni di tipo economico) A4 (Abitazioni di tipo popolare) A5 (Abitazioni di tipo ultrapolare) A6 (Abitazioni di tipo rurale) A7 (Abitazioni in villini) A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)	30.952.786	14.554.645.406	15.282.377.676	2.445.180.428.169	78.997
A10 (Uffici e studi privati)	361.144	565.017.068	593.267.921	47.461.433.698	131.420
GRUPPO A	31.373.825	15.281.917.056	16.046.012.909	2.519.900.631.784	80.319
GRUPPO B	36.274	40.767.016	42.805.367	5.992.751.367	165.208
C2 (Magazzini e locali di deposito) C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse) C7 (Tettoie chiuse od aperte)	20.199.375	1.855.528.406	1.948.304.826	311.728.772.183	15.433
C3 (Laboratori per arti e mestieri) C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)	507.112	215.532.291	226.308.905	31.683.246.749	62.478
C1 (Negozzi e botteghe)	1.556.507	2.197.663.503	2.307.546.678	126.915.067.275	81.538

	22.262.994	4.268.724.199	4.482.160.409	470.327.086.207	21.126
GRUPPO C					
D1 (Opifici)					
D2 (Alberghi e pensioni)					
D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili)					
D4 (Case di cura ed ospedali)					
D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)					
D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)	633.106	1.937.127.965	2.033.984.363	122.039.061.764	192.762
D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio)					
D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole)					
(2)					
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	4.558	18.585.027	19.514.278	1.561.142.229	342.506
GRUPPO D	637.664	1.955.712.991	2.053.498.641	123.600.203.993	193.833
GRUPPO E	17.537	42.464.629	44.587.860	-	-
GRUPPO F	-	-	-	-	-
TOTALE	54.328.294	21.589.585.892	22.669.065.186	3.119.820.673.351	57.425

Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Non Fiscali censite in catasto al 31.12.2012

CATEGORIA	Unità immobiliare urbane con intestatari <u>Persone NON Fiscali</u> censite in catasto al 31.12.2012				
	numero uii con rendita catastale (3)	rendita catastale (3)	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi (3)	Valore Imponibile Teorico IMU (1) (3)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità (3)
A1 (Abitazioni di tipo signorile)					
A8 (Abitazioni in ville)	13.353	55.184.376	57.943.595	9.270.975.207	694.299
A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)					
A2 (Abitazioni di tipo civile)					
A3 (Abitazioni di tipo economico)					
A4 (Abitazioni di tipo popolare)					
A5 (Abitazioni di tipo ultrapolare)	2.772.848	1.333.857.196	1.400.550.056	224.088.008.916	80.815
A6 (Abitazioni di tipo rurale)					
A7 (Abitazioni in villini)					
A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)					
A10 (Uffici e studi privati)	282.091	909.098.859	954.553.802	76.364.304.197	270.708
GRUPPO A	3.068.292	2.298.140.432	2.413.047.453	309.723.288.320	100.943
GRUPPO B	148.949	1.220.930.691	1.281.977.225	179.476.811.543	1.204.955
C2 (Magazzini e locali di deposito)					
C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse)	2.642.279	323.455.268	339.628.031	54.340.485.012	20.566
C7 (Tettoie chiuse od aperte)					
C3 (Laboratori per arti e mestieri)					
C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)	142.116	131.771.042	138.359.594	19.370.343.130	136.300
C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)					
C1 (Negozzi e botteghe)	382.566	1.063.524.441	1.116.700.663	61.418.536.474	160.544
GRUPPO C	3.166.961	1.518.750.751	1.594.688.288	135.129.364.616	42.668

D1 (Opifici)							
D2 (Alberghi e pensioni)							
D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili)							
D4 (Case di cura ed ospedali)							
D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)							
D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)	752.352	8.082.286.515	8.486.400.841	509.184.050.461	676.790		
D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)							
D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio)							
D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole)							
(2)							
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	16.217	352.911.620	370.557.201	29.644.576.083	1.827.994		
GRUPPO D	768.569	8.435.198.135	8.856.958.042	538.828.626.545	701.080		
GRUPPO E	71.000	616.502.059	647.327.162	-	-		
GRUPPO F	-	-	-	-	-		
TOTALE	7.223.771	14.089.522.068	14.793.998.171	1.163.158.091.024	161.018		

Profili di gettito

In termini generali, va tenuto presente che Le entrate derivanti dalla tassazione sugli immobili sono stimabili in circa 44,2 miliardi di euro, a fronte dei 32,3 miliardi del 2011, con un aumento in termini percentuali del 36,8% (circa 12 miliardi in più).

Le imposte immobiliari in Italia: dati di gettito

- Le entrate derivanti dalla tassazione sugli immobili (per uso abitativo e produttivo) derivante dalle principali imposte sul possesso, sulla locazione e sulle compravendite risultano nel 2012 di oltre 44 miliardi di euro.
- Oltre la metà sono dovute al prelievo IMU e circa un quarto sono riferibili a imposte indirette sugli atti di trasferimento.
- Tra il 2011 e il 2012, il prelievo sugli immobili è aumentato di circa 14 miliardi di euro (lo 0,9% del PIL), soprattutto per via dell'introduzione dell'IMU che ha di fatto avvicinato l'incidenza della tassazione immobiliare del nostro paese alla media dei principali Paesi europei.

<i>Dati in miliardi di euro</i> Tipo	2011	2012
Imposte di natura "reddituale" (1)	9,05	7,61
<i>IRPEF</i>	7,54	6,00
<i>IRES</i>	0,64	0,64
<i>Cedolare secca</i>	0,87	0,97
Imposte di natura "patrimoniale"	9,20	23,80
ICI/IMU (2)		
Imposte su trasferimenti (3)	12,89	12,67
<i>IVA</i>	8,00	8,00
<i>Registro e bollo</i>	2,70	2,52
<i>Ipotecaria e catastale</i>	1,70	1,63
<i>Successioni e donazioni</i>	0,49	0,52
Registro e bollo su locazioni (4)	1,09	0,80
Totale (1)+(2)+(3)+(4)	32,23	44,88

LE IMPOSTE IMMOBILIARI DI NATURA PATRIMONIALE: IL GETTITO IMU 2012

	Versamenti IMU totali	IMU aliquota base	IMU manovre comunali
Abitazione principale	4.032.870.400	3.383.415.716	649.454.685
Altri immobili quota comune	11.682.441.526	8.869.057.888	2.813.383.638
Altri immobili quota Stato	8.076.755.133	8.076.755.133	0
Totale	23.792.067.060	20.329.228.737	3.462.838.323

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012 sull'abitazione principale

- Il gettito IMU relativo all'abitazione principale, comprensivo delle manovre comunali, è risultato di circa 4 miliardi di euro;
- hanno effettuato versamenti circa 17,8 milioni di contribuenti, per un importo medio di circa 227 euro;
- l'85 per cento dei contribuenti ha effettuato versamenti compresi entro i 400 euro, per un gettito complessivo pari a circa il 54 per cento del totale;
- il 6,8 per cento dei contribuenti ha versato oltre 600 euro, con un gettito complessivo di poco inferiore al 30 per cento del totale;
- ad aliquota di base, cioè al netto delle manovre comunali, il gettito IMU sull'abitazione principale è di circa 3,4 miliardi e circa un quarto delle abitazioni principali risulta esente da IMU;
- nel 2007, ultimo anno di applicazione dell'ICI sulle abitazioni principali, il gettito era stato di circa 3,3 miliardi; il numero dei contribuenti e il versamento medio erano stati sostanzialmente in linea con il dato evidenziato per l'IMU.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012 altri immobili

- Il gettito dell'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale (al netto quindi di terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali) ammonta a 18 miliardi;
- anche in questo caso si è riscontrata un'ampia variabilità di comportamenti nella determinazione delle aliquote fra i comuni, che hanno esercitato la loro autonomia anche in riduzione;
- il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale risulta inferiore o uguale ad 1 per 900 comuni che hanno esercitato la manovrabilità in riduzione ovvero hanno disposto l'applicazione dell'imposta ad aliquota ordinaria;
- 3.294 comuni presentano, invece, un rapporto compreso tra 1 e 1,2 che evidenzia l'applicazione di aliquote comunali di poco superiori all'aliquota base;
- solo 123 comuni hanno un rapporto superiore a 1,75 che indica un aumento delle aliquote IMU sugli altri fabbricati prossimo al livello massimo;
- per 1.948 comuni il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale è compreso tra 1,2 e 1,4.

Le recenti tendenze del mercato immobiliare italiano

In Italia il settore delle costruzioni, dopo la prolungata fase espansiva che si era avviata alla fine degli anni novanta, ha mostrato un'inversione di tendenza alla fine del 2006, in anticipo rispetto alla crisi globale. Negli anni successivi la recessione nel settore delle costruzioni si è rapidamente aggravata, proseguendo anche in occasione della temporanea ripresa dell'economia tra la primavera del 2009 e quella del 2010. Tra il primo trimestre del 2008 e il quarto del 2012 l'attività nelle costruzioni ha registrato una flessione del 23,7 per cento, spiegando per circa un punto percentuale il calo del PIL (-8,1 per cento).

Il progressivo peggioramento dell'attività produttiva nelle costruzioni si accompagna alla debolezza della domanda sul mercato immobiliare. Secondo l'Osservatorio del Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate, il numero di compravendite di abitazioni si è pressoché dimezzato negli ultimi cinque anni, collocandosi alla fine del

2012 sui livelli di inizio 1985 (fig. 4). La flessione, anch'essa avviatasi in anticipo rispetto alla crisi globale, è divenuta particolarmente pronunciata con l'intensificarsi della crisi del debito sovrano dall'estate del 2011.

Ne hanno risentito i prezzi delle case che, dopo il prolungato rialzo tra la fine degli anni novanta e il 2008, hanno mostrato dapprima un sostanziale ristagno, quindi hanno subito una progressiva flessione dal terzo trimestre del 2011, cumulando una riduzione pari al 5,2 per cento sino alla fine dello scorso anno. L'andamento dei prezzi delle case nel nostro paese è in linea con quello medio dell'area dell'euro; si differenzia la Germania, dove i prezzi stanno crescendo; dall'avvio della crisi la flessione è stata invece assai più pronunciata in Spagna, Irlanda, Paesi Bassi e Francia.

La correzione al ribasso delle quotazioni di mercato è stata più rapida e intensa se valutata al netto dell'inflazione al consumo. In Italia i prezzi reali delle case, che erano cresciuti di poco meno del 40 per cento tra il 2000 e la fine del 2007, hanno successivamente iniziato a ridursi, con una netta accentuazione dalla metà del 2011. Negli ultimi cinque anni il calo dei prezzi delle case, sempre al netto dell'inflazione al consumo, è stato nel complesso pari al 13,7 per cento.

I fattori sottostanti gli andamenti registrati nell'ultimo quinquennio sono in primo luogo il peggioramento del reddito disponibile delle famiglie e l'allentamento delle pressioni demografiche sulla superficie abitabile esistente; quest'ultima nel corso dell'ultimo decennio è aumentata in misura più rapida della popolazione e dei nuclei famigliari, pur rallentando negli anni più recenti. In secondo luogo, con l'aggravarsi della crisi finanziaria sono intervenute le difficoltà di accesso al prestito bancario da parte delle famiglie. Come già nel corso dell'accesa rivalutazione negli anni precedenti la crisi, l'attuale calo dei prezzi, pur accentuato, appare sostanzialmente in linea con il peggioramento delle principali determinanti di fondo.

In prospettiva non emergono tuttora segnali di un imminente inversione ciclica del mercato immobiliare italiano. Il clima di fiducia delle imprese delle costruzioni, pur con oscillazioni, rimane su livelli sostanzialmente invariati dall'inizio del 2012; anche le tendenze della produzione edile sono molto deboli, nel confronto sia con le precedenti

fasi cicliche, sia con il resto dell'area dell'euro. Secondo il sondaggio trimestrale condotto lo scorso aprile dalla Banca d'Italia insieme con Tecnoborsa e OMI presso un campione di agenzie immobiliari, permane un deciso pessimismo degli operatori circa le prospettive a breve del proprio mercato di riferimento, mentre emergono attese lievemente positive circa l'andamento di medio termine del mercato nazionale.

Nello scenario di medio termine delineato dai principali previsori, che per il 2013 anticipa una nuova flessione del PIL italiano nell'ordine di 1,8 punti percentuali, seguita da una modesta ripresa nel 2014, si può stimare che nel biennio i prezzi delle case subirebbero un nuovo calo, in media nell'ordine di due punti percentuali all'anno in termini nominali.

Vi sono tuttavia alcuni fattori di rischio, legati in particolare al protrarsi delle difficoltà del mercato del lavoro, quindi della debolezza del reddito disponibile delle famiglie, insieme con le tensioni ancora irrisolte sui mercati finanziari e del credito.

In questo contesto, la tassazione della proprietà immobiliare può avere accentuato le spinte al ribasso dei prezzi delle case originate dal peggioramento del quadro macroeconomico. La caduta del reddito delle famiglie avrebbe infatti limitato la possibilità di traslazione sui locatari dell'imposta in capo ai proprietari; il nuovo prelievo avrebbe aumentato la disponibilità di questi ultimi a offrire in locazione case inizialmente tenute a disposizione e ad accettare, anche per quelle già locate, canoni più bassi, pur di preservare una redditività minima della proprietà immobiliare. Una conferma qualitativa deriva dalle nostre indagini presso le agenzie immobiliari, che riscontrano una prevalenza dell'opinione che gli inasprimenti tributari sulla proprietà della casa contribuiscano alla debolezza del mercato immobiliare, con riferimento sia alle compravendite, sia alle locazioni di abitazioni.

Un confronto internazionale

L'analisi del gettito delle imposte sugli immobili mostra come l'introduzione dell'IMU nel 2012 abbia portato il prelievo italiano complessivo sulla proprietà e sugli occupanti su un livello in linea con quelli registrati nei principali paesi

dell'Unione europea. Resta decisamente inferiore nel nostro paese il peso del prelievo sulle successioni e donazioni.

Secondo i dati della Commissione europea, nel 2011 le imposte sulla proprietà (immobiliare e non) sono state pari negli altri paesi della UE al 2,1 per cento del prodotto (media ponderata sulla base del PIL); le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare sono state pari all'1,4 per cento del PIL contro lo 0,7 dell'Italia; nel 2012, considerando il gettito dell'IMU, tale ultimo valore si attesterebbe intorno all'1,5 per cento.

Nei paesi della UE la tassazione degli immobili riveste un ruolo di rilievo per i governi locali, in particolare attraverso imposte ricorrenti; queste ultime sono presenti in 26 dei 27 Stati membri e sono prelevate anche sull'abitazione principale. La reintroduzione dell'imposta su questo cespite ha quindi allineato il sistema fiscale italiano a quello degli altri paesi europei.

In un confronto limitato ai principali paesi europei, emerge come in Italia l'incidenza delle imposte immobiliari sul totale delle entrate tributarie delle Amministrazioni locali si collochi, anche tenendo conto dell'introduzione dell'IMU, su valori relativamente bassi.

Un'analisi dell'FMI, riferita a 23 dei 27 paesi della UE 18, segnala che nel 2011 le Amministrazioni locali hanno percepito la totalità dei prelievi immobiliari ricorrenti in 17 paesi e il 90 per cento o più del gettito in altri quattro.

Caratteristiche dei principali ordinamenti europei. – Un confronto fra l'Italia e gli altri maggiori paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) mostra forti similitudini normative: le Amministrazioni locali dispongono sempre del gettito di imposte fondiari sulla proprietà o sull'occupazione di abitazioni e beni strumentali; in alcuni casi sono destinatarie anche dei proventi di imposte sui trasferimenti.

La tassazione del reddito è ricompresa nelle imposte erariali (*personal e corporate income tax*). Per le imprese è prevista in linea di massima l'inclusione dei redditi effettivi e la deduzione degli oneri (spese, interessi, ammortamenti). Per gli altri soggetti, nessuno degli ordinamenti esaminati include il reddito figurativo dell'abitazione principale; sono compresi i redditi da locazione, generalmente al netto della deduzione delle spese

effettivamente sostenute, mentre non vi sono sistemi di tassazione separata proporzionale. Francia e Spagna applicano un'imposta patrimoniale ordinaria che include anche beni immobili, sia pure con alcune franchigie. Le plusvalenze derivanti dalla cessione di immobili sono, in linea di massima, soggette a tassazione secondo le ordinarie regole delle imposte sui redditi; è ovunque esente l'abitazione principale.

La deducibilità degli interessi passivi su mutui per l'acquisto o costruzione di abitazioni è ammessa, con limiti, in Francia e Spagna per l'abitazione principale e, a determinate condizioni, in Germania per le sole abitazioni date in locazione; nulla è riconosciuto nel Regno Unito.

Prelievi fondiari locali sono applicati in tutti i quattro paesi a livello municipale e, in Francia, anche a livello di dipartimenti. Il quadro è articolato: mentre Germania e Spagna hanno, come l'Italia, una sola imposta su tutti gli immobili, Francia e Regno Unito sono caratterizzati da una pluralità di prelievi. Comune, con qualche eccezione, è il problema dell'obsolescenza delle basi imponibili.

Soggetto passivo è il proprietario in Germania (*Grundsteuer*) e Spagna (*impuesto sobre bienes inmuebles*, IBI), l'occupante nel Regno Unito (*council tax* e *national non-domestic rate* o *uniform business rate*, UBR) e, in Francia, l'occupante, se diverso dal proprietario (*per taxe d'habitation* e *cotisation foncière des entreprises*, CFE) o il proprietario (*taxe foncière*, *taxe d'habitation* e CFE). La base imponibile è calcolata in Germania e Spagna sul valore catastale, nel Regno Unito sul valore commerciale (*council tax*) o su un canone convenzionale di locazione (UBR), in Francia sulla rendita catastale; solo le basi imponibili di IBI e UBR sono adeguate periodicamente, mentre negli altri casi si rimedia con moltiplicatori (Germania) o aumenti della misura di prelievo (Francia e Regno Unito). Le aliquote sono proporzionali, salvo per la *council tax*, che prevede cifre fisse differenziate per fasce di valore. Le somme pagate dalle imprese sono generalmente deducibili dalle imposte sul reddito.

Il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti è ancora finanziato in prevalenza con imposte locali che gravano sugli occupanti; solo la Germania fa ricorso in modo significativo a tariffe tipo *pay-as-you-throw* (PAYT).

Nel Regno Unito la copertura è assicurata dalla *council tax*, mentre in Francia e Spagna sono previsti specifici prelievi (rispettivamente, *taxe d'enlèvement des ordures ménagères*, TEOM, e *tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos*, TRU) commisurati alle rendite catastali. Differente è la situazione in Germania, dove le tariffe sono utilizzate anche nelle grandi città per determinare i corrispettivi del servizio (*Abfallgebühren*).

Le imposte d'atto su trasferimenti onerosi sono presenti in tutti i paesi esaminati, senza significative differenze tra beni strumentali e abitazioni. Le cessioni soggette a IVA prevedono l'applicazione di misure ridotte o fisse delle imposte d'atto.

Destinatari del gettito sono il governo centrale nel Regno Unito (*stamp duty land tax*), quelli regionali in Germania (*Grunderwerbsteuer*) e Spagna (*impuesto sobre transmisiones patrimoniales*) e quelli locali in Francia (*droit d'enregistrement*). Le aliquote sono progressive nel Regno Unito e proporzionali altrove. In Germania sono esenti i trasferimenti fra coniugi e in linea retta. L'assoggettamento a IVA è in Germania facoltativo per alcune fattispecie e nel Regno Unito avviene con aliquota zero, facendo quindi, in entrambi i paesi, rivivere i prelievi d'atto in misura piena; in Francia è prevista un'aliquota ridotta per il *social housing*.

Le locazioni di immobili sono colpite da imposte d'atto proporzionali in Francia (*taxe de publicité foncière*) e Regno Unito (*stamp duty land tax*) e fisse in Spagna (*impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados*); non esistono prelievi tributari simili in Germania.

Infine, le imposte di successione e donazione sono ovunque prelevate sul valore di mercato netto dei debiti e con aliquote in prevalenza progressive; sono presenti agevolazioni oggettive e/o soggettive più contenute rispetto a quelle in vigore in Italia. In Germania e Spagna le regioni partecipano al gettito dell'imposta.

In Francia, Germania e Spagna le aliquote sono progressive in relazione all'imponibile e al grado di parentela con aliquote massime che possono superare il 50 per cento; il Regno Unito ha un'aliquota proporzionale del 40 per cento (20 per cento per donazioni *inter vivos*). Ogni paese riconosce agevolazioni soggettive e/o

oggettive: in Francia e Regno Unito la quota del coniuge è esente e ovunque sono riconosciute franchigie ai parenti in linea retta, 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. Per le aziende, e quindi gli immobili in esse compresi, sono previsti pagamenti rateali (Francia), abbattimenti a *forfait* (Germania e Regno Unito) ed esenzioni (Regno Unito).

Di seguito due tabelle di confronto estratte dai documenti della banca d'Italia e della Legautonomie.

Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati dei principali paesi europei

Tipo di imposta	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Imposte erariali sul reddito e imposte patrimoniali generali	Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locatè tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese forfait del 30% per canoni fino a 15 000 euro Capital gain 34,5% (+ addizionale dal 2% al 6% sopra 50 000 euro) Esenzione per l'abitazione principale <i>Impôt de solidarité sur la fortune</i> (patrimoni superiori a 1 300 000 euro) aliquote progressive da 0,5%	Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locatè tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese Capital gain tassazione progressiva Esenzione per l'abitazione principale	Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locatè tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese Capital gain quota esente variabile, quindi tassazione al 18% e 28%, 10% per imprese non societarie Esenzione per l'abitazione principale	Abitazioni a disposizione del proprietario tassazione progressiva del reddito figurativo delle abitazioni diverse da quella principale Abitazioni locatè tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese e riduzione del 60% o 100% Capital gain tassazione progressiva Esenzione per l'abitazione principale <i>Impuesto sobre el patrimonio</i> (applicata nel 2011-2013 su patrimoni superiori a 700 000 euro) aliquote progressive da 0,2%	Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locatè tassazione progressiva con riduzione a forfait del 5% o 33,5%, opzione per tassazione sostitutiva del 19% o 21% Capital gain tassazione progressiva o 20% Esenzione per l'abitazione principale
Imposte su proprietari occupanti	<i>Taxe d'habitation</i> 23,63% (media 2012) <i>Taxe foncière sur le propriétés bâties</i> 34,96% (media 2012) <i>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</i> 25-59% (media 2012) <i>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)</i>	<i>Grundsteuer</i> vecchi Lander da 0,26% a 0,35%, nuovi Lander da 0,5% a 1 %, applicazione di moltiplicatori locali (medie 2011 335 e 355) Tariffe tipo PAYT (volume)	<i>Council tax</i> in Inghilterra £ 1 201 (media complessiva 2012-13), banda centrale (D) £ 1 444 (media 2012-13, circa 1,85% del valore mediano) <i>National non-domestic rate</i> o <i>uniform business rate</i> in Inghilterra 45,8% su un canone di locazione convenzionale	<i>Impuesto sobre bienes inmuebles</i> da 0,4% a 1,1% <i>Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos (TRU)</i>	<i>Imu</i> da 0,1% a 1,06%

Tavola 5 (cont.)

Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati nei principali paesi europei

Tipo di imposta	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Imposte d'atto su trasferimenti onerosi	<i>Droit d'enregistrement</i> 5,09%, applicata al valore effettivo	<i>Grundsteuer</i> da 3,5% a 5,5%, applicata al valore effettivo Esenzione per coniuge e parenti in linea retta	<i>Stamp duty land tax</i> da 0% a 7% (persone fisiche) o da 0% a 15% (persone non fisiche), applicata al valore effettivo	<i>ITP - Transmisiones patrimoniales onerosas</i> 6% (modificabile dalle regioni), applicata al valore effettivo	<i>Imposte di registro e ipocatastali</i> dal 3% al 10% (prima e seconda casa), applicate al valore catastale per acquisti da privati, 4% per fabbricati strumentali
Imposte d'atto su locazioni	<i>Taxe de publicité foncière</i> 0,715%	-	<i>Stamp duty land tax</i> 1 % sopra £125 000 (residenziale) o £150 000 (non residenziale)	<i>ITP - Transmisiones patrimoniales onerosas</i> imposta graduata da 0,09 a 30,77 euro fino a 7 692,95 euro, oltre 0,024 euro ogni 6	<i>Imposta di registro</i> 2%, nessuna imposta se tassazione sostitutiva su reddito, 1% su fabbricati strumentali
Imposte su cessioni soggette ad IVA	IVA 19,6% (7% per <i>social housing</i>) <i>Taxe de publicité foncière</i> 0,715%	IVA esente	IVA 20% (0% per le abitazioni)	IVA 21% (10% abitazioni) <i>ITP - Actos jurídicos documentados</i> 0,5% (modificabile dalle regioni, aliquote ridotte per l'abitazione principale)	IVA 4% (prime case), 10% (abitazioni), 21% (abitazioni di lusso e altri fabbricati) <i>Imposte di registro e ipocatastali</i> misura fissa (504 euro)
Imposte su successioni e donazioni	Aliquote dal 5% al 60% (+ 0,715% <i>taxe de publicité foncière</i> , in caso di donazioni) Successioni esente la quota per il coniuge, abbatimento del 20% del valore dell'abitazione principale, franchigia individuale di € 100 000 per trasferimenti in linea retta Donazioni stesse franchigie per trasferimenti in linea retta, franchigia di € 80 724 per il coniuge	Aliquote dal 7% al 50% Esenzione per abitazione principale e donazioni fra coniugi per l'acquisto della stessa, franchigia individuale da € 100 000 a € 756 000 per i trasferimenti fra coniugi o in linea retta	Stamp duty land tax come sopra Aliquote donazioni 20%, successioni a favore del coniuge e donazioni in vita (PETs), franchigia generata di £ 325 000	Aliquote dal 7,65% al 34% con applicazione di coefficienti da 1 a 2,4 (detrazioni decise dalle regioni) Successioni esenti al 95% l'abitazione principale fino a € 122 606,47 e franchigia in linea retta e coniuge pari a € 15 956,87 (+ ulteriori riduzioni decise dalle regioni) Donazioni deduzioni e detrazioni decise dalle regioni	Aliquote dal 4% all'8% (+ 3% imposte ipocatastali per immobili diversi dall'abitazione principale) Franchigia individuale di 1 min di euro per trasferimenti fra coniugi o in linea retta

Fattispecie	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Proprietà/possesso	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Taxe d'habitation: è dovuta dall'inquilino dell'immobile. L'aliquota è variabile a seconda della regione di residenza.</p> <p>Taxe foncière: è dovuta dal proprietario dell'abitazione. L'aliquota varia a seconda della regione.</p> <p>Imposta patrimoniale: (patrimoni superiori a € 1 300 000) aliquota tra lo 0,25% e lo 0,50%</p>	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Tassa fondiaria: i comuni applicano un'imposta sul possesso di immobili basata sul valore catastale. Le aliquote variano in ogni comune a seconda dell'utilizzazione del bene.</p> <p>Tassa di proprietà: varia da città a città (tra € 150 e € 300 per appartamento)</p> <p>Oneri urbanistici - tasse locali: da € 0,75 a € 1,5 per metro quadrato</p>	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI): incide sugli immobili commerciali e residenziali dei proprietari residenti e non residenti. L'aliquota d'imposta è di solito 0,5% del valore catastale per le proprietà urbane e 0,3% per le proprietà agricole.</p> <p>Imposta patrimoniale: misura transitoria per contenere il deficit per coloro che hanno redditi superiori ai 700 mila euro annui</p>	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Council Tax: è un'imposta locale. Esistono otto classi di appartenenza per ogni immobile (A-H). L'aliquota varia a seconda della regione (da 1,2% a 3,5%)</p>
Cessioni di abitazioni non soggette a IVA (di norma, trasferimenti tra privati di abitazioni esistenti)	<p>Imposta di acquisto: per gli immobili con più di 5 anni si applica una tassa di registro e l'aliquota normale è fissata al 4,8% (il 3,60% spetta al Dipartimento, l'1,20% spetta al Comune, mentre il 2,5% sull'imposta è dovuto a titolo di spese)</p> <p>Capital gain: aliquota del 28,1%</p>	<p>Grunderwerbsteuer: aliquota 3,54% (a Berlino è del 4,5%) del prezzo di acquisto.</p> <p>Spese notarili: circa l'1%-1,5% del prezzo di acquisto.</p> <p>Imposta di registro: la tassa di registrazione può variare dallo 0,8% all'1,2%.</p> <p>Capital gain: aliquota marginale con presenza di esenzioni</p>	<p>Imposta di acquisto: aliquota di imposta pari al 6% del prezzo di acquisto dichiarato nel contratto (di norma può essere elevata al 7%).</p> <p>Imposta di bollo: aliquota di imposta varia a seconda del tipo di transazione e della comunità autonoma, ma di solito è compresa tra lo 0,5% e l'1%.</p> <p>Capital gain: aliquota del 18%</p>	<p>Stamp Duty Land Tax (SDLT)</p> <p>viene applicata a ogni trasferimento di immobili residenziali. È prevista un'esenzione totale per i trasferimenti inferiori a £ 125000. Le aliquote variano dall'1% al 7% del prezzo di acquisto.</p> <p>Capital gain: aliquota del 18%</p>
Imposte sul trasferimento a titolo gratuito	<p>Successioni: le aliquote sono diverse a seconda del legame giuridico tra il <i>de cuius</i> e gli eredi (dal 5% al 40% per i coniugi o parenti in linea retta; l'aliquota marginale si applica sulla parte che eccede € 1 700 000)</p> <p>Per le persone diverse dai parenti in linea retta l'aliquota varia dal 35% al 60%.</p> <p>Donazioni: stesse franchigie per trasferimenti in linea retta. Aliquote: dal 5% al 60%</p>	<p>Successioni e donazioni: esenzioni per abitazione principale e donazioni fra coniugi; franchigia individuale da € 100 000 a € 500 000 per i trasferimenti in linea retta o fra coniugi. Aliquote: dal 7 al 50%</p>	<p>Successioni e donazioni: si applica sul valore complessivo dei beni trasferiti a ciascun beneficiario. È prevista una franchigia di circa € 800 000. Aliquote dal 7,65% al 34%. Imposta moltiplicata per coefficienti da 1 a 2,4.</p>	<p>Successioni e donazioni: esenti successioni a favore del coniuge e donazioni in vita (PETS); franchigia di £ 325 000 per le successioni. Aliquote: donazioni 20%, successioni 40%</p>

Fattispecie	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Cessioni di abitazioni soggette a IVA (di norma di nuova costruzione)	IVA: l'acquisto di immobili in costruzione o che abbiano meno di 5 anni è soggetto a T.V.A. (IVA italiana) che è pari al 19,6% senza nessuna distinzione tra prima o seconda casa o ufficio. Il costo del notaio sarà tra il 2,5 ed il 3,5% del prezzo totale di vendita	IVA: Esente Imposta sui trasferimenti Immobiliari: aliquota del 3,5% (a Berlino del 4,5%)	IVA: aliquota del 7%. Imposta di registro: aliquota dallo 0,5% all'1%	IVA: "ad aliquota zero". Stamp Duty Land Tax: viene applicata a ogni trasferimento di immobili residenziali. È prevista un'esenzione totale per i trasferimenti inferiori a £ 125 000. Le aliquote variano dall'1% al 7% del prezzo di acquisto.
Locazione tra privati	IRPEF: gli affitti rientrano nella categoria dei redditi da lavoratore autonomo anche se vengono incorporati o tassati insieme a tutti gli altri redditi personali. Ai redditi generati dalla locazione vengono applicati due regimi di tassazione: Revenus Fonciers, per la locazione di terreni e immobili non arredati; e BfC (Benefices Industriels et Commerciaux) per la locazione di immobili arredati. Aliquota progressiva da 0% al 40%. Tassa di pubblicità fondiaria: aliquota dell' 0,7%	IRPEF: varia dal 25% al 42% e dipende dalle aliquote delle imposte sui redditi cui va aggiunto il cosiddetto "Soli" del 5,5%. Sono previste esenzioni per ammortamento, interessi o spese di pubblicità o gestione.	IRPEF: esenzione per i giovani tra i 18 e 35 anni. Per il resto, il prelievo è soggetto ad aliquote dal 24% al 45% ed è prevista la deduzione analitica delle spese sostenute. Imposta di registro: aliquota del 2% più imposta di bollo	IRPEF: aliquota progressiva con deduzioni analitiche delle spese. Imposta di registro: l'aliquota massima è del 5% nel caso in cui l'affittuario percepisca più di £ 125 000.

Si distinguono cinque aree di intervento tributario:

- le tasse sulla proprietà e sul possesso di beni immobili;
- le tasse sulle cessioni di abitazioni non soggette a IVA, di norma, trasferimenti tra privati di abitazioni esistenti;
- le imposte sul trasferimento a titolo gratuito;
- le tasse sulle cessioni di abitazioni soggette a IVA, di norma di nuova costruzione;
- le tasse sulle locazioni tra privati.

Il caso tedesco è sicuramente tra i più complessi, perché ogni *Bundesland*, Stato federale, ha una sua specifica normativa.

Questioni e proposte

La Commissione ritiene che il lavoro istruttorio svolto con le audizioni e con la raccolta di documenti pervenuti e acquisiti abbia consentito di comporre un quadro esaustivo e completo delle dimensioni e del carattere del sistema impositivo del patrimonio immobiliare privato. Dall'analisi dei dati complessivi esposti nel corso delle audizioni - di cui si sono sintetizzati gli elementi di particolare interesse nelle pagine precedenti - la Commissione ritiene di poter evidenziare una serie di questioni che di seguito si sintetizzano.

In termini generali, il comparto immobiliare ha contribuito in maniera rilevante allo sforzo fiscale reso necessario per raggiungere gli obiettivi di bilancio nel 2012. La Commissione ritiene che per alcuni settori del comparto le ragioni eccezionali che avevano guidato Parlamento e Governo a irrobustire il prelievo possono essere in parte considerate superabili nel medio periodo. Per l'anno 2012, il riferimento non può che essere il contributo dato dal prelievo IMU, che è cresciuto dai circa 9 miliardi del 2011 ai 23,80 del 2012 su un gettito totale dell'intero comparto immobiliare di 44,88 miliardi. Ragioni di equità e ragionevolezza del prelievo, anche a motivo specificità nel contesto europeo della proprietà immobiliare in Italia, inducono la Commissione a ritenere urgente un intervento di revisione profonda dell'imposta municipale, anche in relazione alle altre imposte e alle altre forme di prelievo sul patrimonio immobiliare.

A giudizio della Commissione la fiscalità immobiliare, come per altri settori economici, può contribuire a creare condizioni migliori per lo sviluppo economico e la ripresa produttiva.

La Commissione ritiene peraltro necessario affermare in premessa che la tassazione relativa agli immobili sia di natura patrimoniale che riferita ai servizi sia di esclusiva competenza degli enti locali e che in prospettiva qualsiasi intervento di natura modificativa su elementi costitutivi dell'imposta (imponibile, aliquote, esenzioni ecc.) debba ricadere nel regime di autonomia finanziaria nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione.

Si segnalano le seguenti osservazioni:

Il regime impositivo immobiliare trova il suo fondamento strutturale sui dati catastali: la assenza di aggiornamenti, l'obsolescenza dei criteri di

determinazione delle rendite, la non rispondenza ai valori reali rendono estremamente urgente la riforma di tale disciplina. La Commissione auspica che entro ottobre si possa definitivamente approvare il disegno di legge di delega fiscale, per la parte che concerne il catasto, con conseguente entrata in vigore dei decreti legislativi di riforma del catasto a partire dal 1° gennaio 2014. Poiché dalle audizioni è emerso che la completa attuazione di tale rilevante processo potrebbe comportare un periodo non inferiore ai cinque anni, anche con oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, la Commissione suggerisce per il periodo transitorio, già a partire dal 2014, l'adozione di misure di revisione provvisoria per i centri urbani di maggiore dimensione, passando al criterio dei metri quadri e utilizzando, salva prova contraria, le stime dell'Osservatorio immobiliare, per avvicinare le rendite catastali ai valori di mercato; contestualmente, prevedere la soppressione delle categorie catastali completamente superate dalle reali caratteristiche del patrimonio immobiliare. Ad esempio, la categoria A5, ricomprende abitazioni di tipo ultrapopolare, definite come appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive di bassissimo livello, non dotate di norma di servizi igienico-sanitari esclusivi. Si tratta di una classificazione non più rispondente alla reale caratteristica delle unità immobiliari, ragione per cui si potrebbe eliminare, salva la prova contraria del proprietario. A regime, la Commissione propone l'adozione di un meccanismo automatico di revisione periodica delle rendite catastali, in modo da non dover più affrontare la condizione di divaricazione tra le rendite catastali e i valori immobiliari che si registra allo stato attuale.

Il consolidamento delle agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico va nella direzione giusta. In tale modo la fiscalità generale contribuisce alle spese di rinnovamento del patrimonio edilizio, dando al contempo occasione alle imprese del settore di costruire e contrastare la grave crisi produttiva.

Per quanto riguarda le imposte a carattere patrimoniale, e segnatamente l'IMU con riferimento alle attività produttive, la Commissione sollecita un'immediata riduzione del prelievo sugli immobili strumentali, con particolare attenzione alle unità produttive di minori dimensione e agli immobili strumentali in agricoltura, suggerendo di valutare due possibili modalità: integrale deduzione dall'imponibile a fini IRES e IRAP delle somme versate a titolo di IMU; previsioni di franchigie di imposta a partire da criteri oggettivi (dimensione dell'immobile, fatturato ecc.).

Sempre in riferimento alla tassazione di tipo patrimoniale, la Commissione rileva le numerose asimmetrie e disomogeneità del tributo riferito ai terreni agricoli, che scontano differenze di prelievo non più giustificabili su un piano di equità e di sostegno all'attività agricola.

Per quanto concerne le abitazioni ad uso residenziale di proprietà di cittadini residenti all'estero e iscritti all'AIRE, la Commissione ritiene urgente una misura di esenzione per coloro che posseggono un'unica unità immobiliare tenuta a disposizione ubicata sul territorio nazionale.

Sempre in riferimento alla tassazione di tipo patrimoniale, la Commissione propone di eliminare le asimmetrie presenti nella disciplina IMU per gli immobili ad uso residenziale tenute a disposizione rispetto a quelle date in locazione.

Per quanto riguarda le imposte di carattere reddituale, la Commissione sottolinea che il gettito stimato al momento dell'introduzione dell'imposta sostitutiva dell'irpef per i redditi da locazione immobiliare, al 31 dicembre 2012, non è stato confermato: non si è verificata quindi la preferenza per un regime impositivo di maggiore favore, non realizzandosi quindi l'emersione del reddito imponibile precedentemente non dichiarato. La Commissione propone di incrementare la deduzione dall'imponibile ai fini dell'imposta sostitutiva, ripristinando la percentuale di deducibilità del 15 per cento, nonché di individuare meccanismi di incentivazione per contrastare il fenomeno dei redditi non dichiarati per tale tipo di imposta.

La Commissione, condividendo le preoccupazioni per la congiuntura fortemente negativa del mercato immobiliare, propone di adottare misure sul lato delle compravendite, riducendo gli oneri per i contraenti sul fronte delle spese accessorie (notarili, certificazioni tecniche ecc.) nonché riducendo le imposte sui trasferimenti.

Per quanto riguarda più specificamente la finanza locale, la Commissione, facendo riferimento agli strumenti di indirizzo presentati al Senato in occasione dell'informativa del Governo sul tributo comunale sui rifiuti e sui servizi, ribadisce la necessità di rinviare al 2014 l'entrata in vigore di tale imposta: il nuovo tributo dovrà contemperare il criterio della metratura e del numero degli occupanti dell'immobile per definire l'imponibile. La nuova

imposta sarà di esclusiva competenza dei Comuni, che potranno manovrare una aliquota da un livello minimo ad un massimo.

Per quanto riguarda infine la annunciata riforma della disciplina dell' IMU sulla prima casa, la Commissione ritiene che essa debba essere improntata ai principi di equità, sostenibilità dell'imposta e di ragionevolezza, ferma restando la aspettativa di un intervento volto a eliminare la scadenza del versamento della prima rata del 2013 dell'IMU sulla prima casa, sulla scorta di quanto già previsto con il decreto-legge n. 54 del 2013.

DOCUMENTO CONCLUSIVO
DELL'INDAGINE CONOSCITIVA SULLA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI
APPROVATO DALLA COMMISSIONE
(Doc. XVII, n. 1)

**INDAGINE CONOSCITIVA
SULLA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI**

DOCUMENTO CONCLUSIVO DEI RELATORI

Sen. Raffaela BELLOT

Sen. Franco CARRARO

Sen. Federico FORNARO

Sen. Andrea OLIVERO

Il presente documento conclusivo dell'indagine conoscitiva sulla tassazione immobiliare si compone di due distinte parti.

La prima (pag. 3 - 24) sintetizza e mette in evidenza alcuni elementi desunti dalle audizioni e dai documenti acquisiti nel corso della procedura informativa (di cui all'elenco allegato) che tendono a offrire al dibattito in corso sulla tassazione immobiliare in Italia dati e cifre di particolare utilità.

La seconda (pag. 25 -27) mette in risalto alcune delle questioni di maggiore rilevanza e propone alcune linee di intervento, con specifico riferimento alle future iniziative legislative.

Audizioni svolte:

Martedì 28 maggio 2013

- Alleanza delle Cooperative Italiane
- Federazione Italiana Agenti Immobiliari Professionali - FIAIP

Martedì 4 giugno 2013

- Agenzia delle entrate

Giovedì 6 giugno 2013

- R.ETE. Imprese Italia

Martedì 11 giugno 2013

- Federproprietà'
- Associazione Nazionale Costruttori Edili - ANCE
- CGIL - CISL - UIL - UGL

Mercoledì 12 giugno 2013

- SICET
- SUNIA
- UNIAT
- Dipartimento delle Finanze
- Associazione Nazionale Comuni Italiani - ANCI
- Conferenza delle Regioni e delle Province autonome
- Legautonomie

Giovedì 13 giugno 2013

- Banca d'Italia
- Confedilizia
- Associazione Bancaria Italiana - ABI

Martedì 18 giugno 2013

- Coldiretti
- Confagricoltura
- Confederazione Italiana Agricoltori - CIA

Mercoledì 19 giugno 2013

- Confindustria
- Assonime

Martedì 25 giugno 2013

- Consiglio nazionale del notariato
- Consiglio Nazionale Consumatori e Utenti - CNCU
- Associazione italiana leasing - ASSILEA

I dati esistenti

Nel nostro ordinamento, gli immobili sono soggetti a una pluralità di imposte: sono tassati come beni patrimonio (IMU); ne è tassato il reddito, effettivo o figurativo, in massima parte in capo al proprietario (IRES/IRPEF, e relative addizionali, o cedolare secca, opzionale, se immobili abitativi locati); sono tassati i trasferimenti *inter vivos* e *mortis causa* (IVA, registro, ipotecarie e catastali, successioni e donazioni); infine, sono colpiti da tasse a fronte dei servizi erogati dai Comuni nel proprio territorio (TARES). Come si vede, si tratta di un'imposizione frammentata in molti strumenti, alcuni di fiscalità statale e altri locali, irragionevolmente segmentata anche in relazione alla natura giuridica del soggetto passivo e al tipo di immobile cui essa si connette.

CONSISTENZA DEL PATRIMONIO IMMOBILIARE ITALIANO

Una analisi del patrimonio immobiliare non può prescindere dalla disamina preliminare dai dati fondamentali sulla sua consistenza, desumibili dalle banche dati catastali gestite dall'Agenzia delle Entrate.

Consistenza e rendite delle unità immobiliari del Catasto edilizio urbano

Con riferimento al 31 dicembre 2012, le unità immobiliari iscritte al Catasto Edilizio Urbano sono circa 70,5 milioni, di cui 61,6 con rendita catastale attribuita complessivamente pari a 35,7 miliardi di euro (le residue unità immobiliari concernono beni comuni non censibili o unità non produttive di reddito).

Il maggior numero di unità immobiliari urbane è rappresentato dalle abitazioni, pari a circa 34 milioni (55 per cento del totale), per una rendita catastale complessiva di oltre 16 miliardi di euro (45 per cento del totale).

Considerabile è anche il numero degli immobili a destinazione commerciale, pari a oltre 25 milioni (41 per cento del totale), per una rendita catastale complessiva di oltre 5,8 miliardi di euro (16 per cento del totale).

È interessante, infine, evidenziare che all'esiguo numero di immobili a destinazione speciale, (es. opifici, capannoni industriali, alberghi, etc.) - 1,4 milioni (poco più del 2 per cento del totale) - è collegata una rendita catastale complessiva di oltre 10 miliardi di euro (29 per cento del totale).

Prelievo fiscale

Il prelievo erariale sugli immobili in Italia: un quadro di sintesi

La tassazione dei fabbricati in Italia, come accennato in premessa, costituisce un quadro composito che investe vari profili a livello sia erariale sia locale. Essa include imposte sul reddito, sul patrimonio, sugli atti di trasferimento e sui contratti di locazione; si differenzia in funzione dei soggetti coinvolti (imprese e professionisti, o soggetti che non esercitano l'attività d'impresa e di lavoro autonomo; questi ultimi sono indicati con il termine "privati" in quanto segue) e della natura degli immobili (abitazioni e fabbricati a uso industriale).

Il prelievo sul reddito e sul patrimonio. – Gli immobili di proprietà sono soggetti a imposte sul reddito (IRPEF, IRES e IRAP) o sul valore (IMU dal 2012). La tassazione è incentrata sulla rendita catastale (che mira a cogliere il reddito medio ordinario conseguibile dalle unità immobiliari); per gli immobili locati è generalmente soggetto a tassazione il reddito effettivo, con un minimo rappresentato dalla rendita catastale.

L'evoluzione del prelievo sugli immobili di proprietà di privati è stata caratterizzata dalla riduzione del peso della componente relativa alla tassazione sul reddito (con la

sottrazione di base imponibile dall'IRPEF), a favore dell'imposizione patrimoniale locale e di sistemi di tassazione separata con aliquota proporzionale.

Ai fini dell'IRPEF, dal 2000 è di fatto esentato il reddito dell'abitazione principale; al proprietario spettano comunque detrazioni d'imposta per gli interessi sui mutui e per le commissioni d'agenzia relative all'acquisto. Dal 2012, anche in considerazione della maggiorazione sulle rendite catastali stabilita introducendo l'IMU, l'esenzione è stata estesa alle abitazioni tenute a disposizione del proprietario.

Per le abitazioni locate, il reddito è invece soggetto all'imposizione personale progressiva ovvero, dal 2011, su opzione del locatore, al regime della "cedolare secca".

Nel regime ordinario di tassazione dei proventi delle locazioni sono riconosciute al proprietario deduzioni dal reddito in misura variabile a seconda della tipologia del contratto (canone libero o concordato). La "cedolare secca", introdotta dal decreto legislativo n. 23 del 2011 e riservata esclusivamente ai privati, consiste nell'applicazione di un'imposta proporzionale sul reddito da locazione di abitazioni. L'aliquota è pari al 19 per cento per gli affitti a canone concordato e al 21 per cento per quelli a canone libero. La "cedolare secca" sostituisce oltre all'IRPEF, l'imposta di registro e di bollo sul contratto di locazione e sulle relative risoluzioni e proroghe. La scelta di applicare la "cedolare secca" comporta la rinuncia per il locatore agli incrementi del canone per tutta la durata dell'opzione. Nel regime ordinario come in quello della "cedolare secca", per il conduttore a basso reddito è prevista una detrazione di imposta di entità variabile (da 150 a circa 1.000 euro).

Il trattamento fiscale degli immobili strumentali posseduti da imprese non è difforme da quello degli altri beni che concorrono alla produzione.

Per tutte le tipologie di immobili detenute da privati vengono riconosciute consistenti detrazioni d'imposta per le spese sostenute per i lavori di ristrutturazione e, più recentemente, di riqualificazione energetica (in quest'ultimo caso, l'incentivo riguarda anche le imprese).

Le detrazioni per i lavori di ristrutturazione, introdotte nel 1998 e sempre prorogate, sono state rese permanenti dal 2012 (decreto-legge 201 del 2011) nella misura del 36 per

cento, con un tetto di spesa di 48.000 euro per unità immobiliare. Con il decreto-legge n. 63 del 2013, su tali interventi è stato recentemente previsto un potenziamento della detrazione e della spesa massima, rispettivamente al 50 per cento e a 96.000 euro, fino a tutto il 2013. Per i lavori di riqualificazione energetica, è stata introdotta dal 2007 una detrazione del 55 per cento delle spese, elevata per l'anno in corso (e fino al 30 giugno 2014 per i lavori condominiali) al 65 per cento, con un tetto di detrazione massima variabile. Analoga misura è stata prevista per le spese di adeguamento antisismico. Decorso il termine richiamato, l'agevolazione confluirà nella precedente, ereditandone i limiti e le modalità di utilizzo.

Le plusvalenze realizzate con cessioni di immobili (con l'esclusione delle aree fabbricabili) da parte di privati non sono quasi mai tassate ai fini delle imposte sui redditi; costituisce un'eccezione il caso di immobili diversi da quelli adibiti prevalentemente ad abitazione principale ceduti entro cinque anni dall'acquisto o dalla costruzione: la plusvalenza è soggetta, su opzione, a un'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi con aliquota del 20 per cento. Sono altresì escluse dalle imposte le plusvalenze su abitazioni ricevute per successione. Per le imprese, la plusvalenza è invece tassabile ai fini dell'IRPEF o dell'IRES e concorre alla formazione della base imponibile dell'IRAP.

Il prelievo sui trasferimenti e sui contratti di locazione. – I trasferimenti immobiliari sono soggetti a imposte d'atto (registro, ipotecarie e catastali), sul valore catastale o reale, o a IVA, salvo alcune aree di sovrapposizione tra le due forme d'imposizione. Il prelievo varia notevolmente a seconda che si tratti di abitazioni o fabbricati strumentali e che lo scambio coinvolga privati o imprese.

L'acquisto di un'abitazione è soggetto a imposta di registro del 7 per cento e a imposte ipotecarie e catastali, rispettivamente, del 2 e dell'1 per cento.

Se l'acquisto riguarda la "prima casa" l'imposta di registro è ridotta al 3 per cento e le imposte ipotecarie e catastali si applicano in misura fissa (168 euro ciascuna); inoltre, per chi vende e riacquista l'abitazione principale entro un anno, vi è

la possibilità di scomputare le imposte pagate con riferimento al primo acquisto da quelle dovute sul successivo.

L'onere derivante da queste aliquote è mitigato, per gli acquisti di abitazioni da parte di privati, dal fatto che le basi imponibili possono essere allineate ai valori catastali che, secondo analisi condotte dall'Agenzia delle Entrate e dal Dipartimento delle Finanze, sono pari a meno di un terzo di quelli di mercato.

Il decreto legislativo n. 23 del 2011 prevede la modifica dal 2014 delle imposte d'atto dovute sui trasferimenti immobiliari. Le transazioni saranno soggette all'imposta di registro nella misura del 9 per cento, ridotto al 2 per cento per l'acquisto dell'abitazione principale; il prelievo assorbirà anche le imposte ipotecarie, catastali e di bollo (l'importo dovuto non potrà essere inferiore a 1.000 euro).

Le cessioni di abitazioni imponibili ai fini dell'IVA (ad esempio quelle effettuate da parte di costruttori) scontano invece l'aliquota del 4 per cento per la "prima casa", del 10 per cento per le altre abitazioni e del 21 per cento per le abitazioni di lusso, oltre alle imposte d'atto in misura fissa. Se l'acquirente è un'impresa (diversa da un costruttore), l'imposta è indetraibile.

È stata recentemente introdotta la possibilità per le imprese edili di addebitare l'IVA su operazioni effettuate anche dopo cinque anni dall'ultimazione dei lavori con conseguente detraibilità di quella pagata sugli acquisti da fornitori.

Sono previste agevolazioni per i fondi immobiliari, le società di investimento immobiliare quotate (SIIQ) e le società che hanno per oggetto esclusivo o principale la rivendita di beni immobili.

I conferimenti di "pluralità d'immobili" prevalentemente locati a fondi immobiliari e SIIQ sono esclusi da IVA e soggetti a imposte d'atto in misura fissa. Un'imposta di registro pari all'1 per cento si applica alle cessioni di abitazioni, esenti da IVA, a società che hanno per oggetto esclusivo o principale la rivendita di beni immobili, a condizione che queste ultime li rivendano entro tre anni.

Gli scambi tra imprese di fabbricati strumentali sono esenti, o, su opzione del cedente, imponibili IVA ad aliquota ordinaria; a prescindere dal regime IVA, si

applicano l'imposta ipotecaria del 3 per cento e l'imposta catastale dell'1 per cento sul valore di transazione, nonché l'imposta di registro in misura fissa. Anche in tal caso sono previste riduzioni per i fondi immobiliari, le SIIQ, l'attività di leasing, nonché per gli immobili trasferiti nell'ambito di operazioni straordinarie.

L'acquisto a titolo gratuito di immobili determina l'applicazione dell'imposta sulle successioni e donazioni, oltre che delle imposte ipotecaria e catastale nella misura ordinaria.

La base imponibile è il valore dichiarato; per gli immobili diversi dalle aree edificabili, l'Amministrazione finanziaria non può procedere ad accertamento se tale valore è almeno pari a quello catastale. La presenza di elevate franchigie di esenzione, differenziate per tipologie di beneficiario, e la sostanziale determinazione del valore degli immobili su base catastale limitano di fatto tale forma di prelievo ai grandi patrimoni.

In materia di locazioni, l'imposta di registro sui contratti di affitto di immobili a uso abitativo, non soggetti ad IVA, è pari al 2 per cento del canone pattuito per l'intera durata del contratto, frazionabile per ciascuna annualità; per i contratti a canone convenzionale la base imponibile è ridotta del 30 per cento. Le locazioni di fabbricati strumentali da parte di imprese scontano l'imposta di registro dell'1 per cento, a prescindere dall'esenzione o meno dall'IVA.

Il gettito delle imposte (diverse dall'IVA) sugli atti connessi con i trasferimenti e con le locazioni di beni immobili è stimabile nel 2011 in circa 6,8 miliardi. Di questi, circa 0,5 miliardi sarebbero riconducibili alle sole imposte ipotecarie e catastali sui trasferimenti di fabbricati strumentali.

Le imposte immobiliari in Italia: classificazione per “natura”

Per quanto riguarda la loro “natura”, le imposte immobiliari si possono classificare in quattro categorie:

- imposte di natura “reddituale” in cui il presupposto del prelievo è fondato sul reddito prodotto dalla proprietà o dal possesso del bene (IRPEF, IRES);
- imposte di natura “patrimoniale” in cui il presupposto del prelievo è fondato sulla proprietà o il possesso del bene (IMU);
- imposte sul trasferimento degli immobili in cui il prelievo trova fondamento nel passaggio di proprietà (IVA, registro, ipotecaria, catastale, successioni e donazioni);
- imposte sui contratti di locazione (registro e bollo sui contratti di locazione).

Di seguito alcune tabelle relative alle unità immobiliari censite in catasto.
 Unità Immobiliari urbane censite in catasto al 31.12.2012

Unità immobiliari urbane censite in catasto al 31.12.2012 (4)						
CATEGORIA	numero uiu con rendita catastale	rendita catastale	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi	Valore Imponibile Teorico IMU (1)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità	
A1 (Abitazioni di tipo signorile)						
A8 (Abitazioni in ville)	73.273	217.508.547	228.383.974	36.541.435.859	498.703	
A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)						
A2 (Abitazioni di tipo civile)						
A3 (Abitazioni di tipo economico)						
A4 (Abitazioni di tipo popolare)						
A5 (Abitazioni di tipo ultrapolare)	33.734.709	15.891.434.750	16.686.006.487	2.669.761.037.933	79.140	
A6 (Abitazioni di tipo rurale)						
A7 (Abitazioni in villini)						
A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)						
A10 (Uffici e studi privati)	643.887	1.474.923.435	1.548.669.606	123.893.568.518	192.415	
GRUPPO A	34.451.869	17.583.866.731	18.463.060.068	2.830.196.042.310	82.149	
GRUPPO B	185.353	1.261.953.178	1.325.050.837	185.507.117.162	1.000.831	
C2 (Magazzini e locali di deposito)						
C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse)	22.895.643	2.185.577.588	2.294.856.468	367.177.034.858	16.037	
C7 (Tettoie chiuse od aperte)						
C3 (Laboratori per arti e mestieri)						
C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)	649.740	347.540.570	364.917.598	51.088.463.752	78.629	
C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)						
C1 (Negozii e botteghe)	1.939.786	3.262.499.702	3.425.624.687	188.409.357.778	97.129	
GRUPPO C	25.485.169	5.795.617.860	6.085.398.753	606.674.856.387	23.805	

D1 (Opifici)	1.388.511	10.027.172.499	10.528.531.124	631.711.867.429	454.956
D2 (Alberghi e pensioni)					
D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili)					
D4 (Case di cura ed ospedali)					
D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)					
D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio)					
D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole) (2)					
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	20.786	371.526.302	390.102.617	31.208.209.361	1.501.405
GRUPPO D (sono escluse ulteriori 6.382 unità con rendita in corso di definizione)	1.409.297	10.398.698.801	10.918.633.741	662.920.076.791	470.391
GRUPPO E (sono escluse ulteriori 74.604 unità con rendita in corso di definizione)	88.691	661.618.761	694.699.700	-	-
GRUPPO F (2.960.677 uiu censite ai soli fini inventariali, senza attribuzione di rendita)	-	-	-	-	-
TOTALE	61.620.379	35.701.755.331	37.486.843.098	4.285.298.092.650	69.544
BENI COMUNI NON CENSIBILI (5.822.220 uiu censite ai soli fini inventariali, senza rendita)	-	-	-	-	-
ALTRO (3) (171.534 uiu)	-	-	-	-	-

Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Fisiche censite in catasto al 31.12.2012

CATEGORIA	numero uiu con rendita catastale (3)	rendita catastale (3)	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi (3)	Valore Imponibile Teorico IMU (1) (3)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità (3)
A1 (Abitazioni di tipo signorile) A8 (Abitazioni in ville) A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)	59.895	162.254.583	170.367.312	27.258.769.917	455.109
A2 (Abitazioni di tipo civile) A3 (Abitazioni di tipo economico) A4 (Abitazioni di tipo popolare) A5 (Abitazioni di tipo ultrapolare) A6 (Abitazioni di tipo rurale) A7 (Abitazioni in villini) A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)	30.952.786	14.554.645.406	15.282.377.676	2.445.180.428.169	78.997
A10 (Uffici e studi privati)	361.144	565.017.068	593.267.921	47.461.433.698	131.420
GRUPPO A	31.373.825	15.281.917.056	16.046.012.909	2.519.900.631.784	80.319
GRUPPO B	36.274	40.767.016	42.805.367	5.992.751.367	165.208
C2 (Magazzini e locali di deposito) C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse) C7 (Tettoie chiuse od aperte)	20.199.375	1.855.528.406	1.948.304.826	311.728.772.183	15.433
C3 (Laboratori per arti e mestieri) C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)	507.112	215.532.291	226.308.905	31.683.246.749	62.478
C1 (Negozii e botteghe)	1.556.507	2.197.663.503	2.307.546.678	126.915.067.275	81.538

	22.262.994	4.268.724.199	4.482.160.409	470.327.086.207	21.126
GRUPPO C					
D1 (Opifici)					
D2 (Alberghi e pensioni)					
D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili)					
D4 (Case di cura ed ospedali)					
D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)			2.033.984.363	122.039.061.764	192.762
D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)	633.106	1.937.127.965			
D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio)					
D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole)					
(2)					
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	4.558	18.585.027	19.514.278	1.561.142.229	342.506
GRUPPO D	637.664	1.955.712.991	2.053.498.641	123.600.203.993	193.833
GRUPPO E	17.537	42.464.629	44.587.860	-	-
GRUPPO F	-	-	-	-	-
TOTALE	54.328.294	21.589.585.892	22.669.065.186	3.119.820.673.351	57.425

Unità Immobiliari urbane con intestatari Persone Non Fisco censite in catasto al 31.12.2012

CATEGORIA	Unità immobiliare urbane con intestatari <u>Persone NON Fisco</u> censite in catasto al 31.12.2012				
	numero uii con rendita catastale (3)	rendita catastale (3)	Valore Imponibile Teorico ai fini imposte sui redditi (3)	Valore Imponibile Teorico IMU (1) (3)	Valore Imponibile Potenziale IMU medio per unità (3)
A1 (Abitazioni di tipo signorile) A8 (Abitazioni in ville) A9 (Castelli, palazzi di eminenti pregi artistici o storici)	13.353	55.184.376	57.943.595	9.270.975.207	694.299
A2 (Abitazioni di tipo civile) A3 (Abitazioni di tipo economico) A4 (Abitazioni di tipo popolare) A5 (Abitazioni di tipo ultrapolare) A6 (Abitazioni di tipo rurale) A7 (Abitazioni in villini) A11 (Abitazioni ed alloggi tipici dei luoghi)	2.772.848	1.333.857.196	1.400.550.056	224.088.008.916	80.815
A10 (Uffici e studi privati)	282.091	909.098.859	954.553.802	76.364.304.197	270.708
GRUPPO A	3.068.292	2.298.140.432	2.413.047.453	309.723.288.320	100.943
GRUPPO B	148.949	1.220.930.691	1.281.977.225	179.476.811.543	1.204.955
C2 (Magazzini e locali di deposito) C6 (Stalle, scuderie, rimesse, autorimesse) C7 (Tettoie chiuse od aperte)	2.642.279	323.455.268	339.628.031	54.340.485.012	20.566
C3 (Laboratori per arti e mestieri) C4 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi) C5 (Stabilimenti balneari e di acque curative)	142.116	131.771.042	138.359.594	19.370.343.130	136.300
C1 (Negozii e botteghe)	382.566	1.063.524.441	1.116.700.663	61.418.536.474	160.544

GRUPPO C	3.166.961	1.518.750.751	1.594.688.288	135.129.364.616	42.668
D1 (Opifici)					
D2 (Alberghi e pensioni)					
D3 (Teatri, cinematografi, sale per concerti e spettacoli e simili)					
D4 (Case di cura ed ospedali)					
D6 (Fabbricati e locali per esercizi sportivi)					
D7 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività industriale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)	752.352	8.082.286.515	8.486.400.841	509.184.050.461	676.790
D8 (Fabbricati costruiti o adattati per le speciali esigenze di un'attività commerciale e non suscettibili di destinazione diversa senza radicali trasformazioni)					
D9 (Edifici galleggianti o sospesi assicurati a punti fissi del suolo; ponti privati soggetti a pedaggio)					
D10 (Fabbricati per funzioni produttive connesse alle attività agricole)					
(2)					
D5 (Istituti di credito, cambio ed assicurazione)	16.217	352.911.620	370.557.201	29.644.576.083	1.827.994
GRUPPO D	768.569	8.435.198.135	8.856.958.042	538.828.626.545	701.080
GRUPPO E	71.000	616.502.059	647.327.162	-	-
GRUPPO F	-	-	-	-	-
TOTALE	7.223.771	14.089.522.068	14.793.998.171	1.163.158.091.024	161.018

Profili di gettito

In termini generali, va tenuto presente che Le entrate derivanti dalla tassazione sugli immobili sono stimabili in circa 44,2 miliardi di euro, a fronte dei 32,3 miliardi del 2011, con un aumento in termini percentuali del 36,8% (circa 12 miliardi in più).

Le imposte immobiliari in Italia: dati di gettito

- Le entrate derivanti dalla tassazione sugli immobili (per uso abitativo e produttivo) derivante dalle principali imposte sul possesso, sulla locazione e sulle compravendite risultano nel 2012 di oltre 44 miliardi di euro.
- Oltre la metà sono dovute al prelievo IMU e circa un quarto sono riferibili a imposte indirette sugli atti di trasferimento.
- Tra il 2011 e il 2012, il prelievo sugli immobili è aumentato di circa 14 miliardi di euro (lo 0,9% del PIL), soprattutto per via dell'introduzione dell'IMU che ha di fatto avvicinato l'incidenza della tassazione immobiliare del nostro paese alla media dei principali Paesi europei.

<i>Dati in miliardi di euro</i> Tipo	2011	2012
Imposte di natura "reddituale" (1)	9,05	7,61
<i>IRPEF</i>	7,54	6,00
<i>IRES</i>	0,64	0,64
<i>Cedolare secca</i>	0,87	0,97
Imposte di natura "patrimoniale"	9,20	23,80
ICI/IMU (2)		
Imposte su trasferimenti (3)	12,89	12,67
<i>IVA</i>	8,00	8,00
<i>Registro e bollo</i>	2,70	2,52
<i>Ipotecaria e catastale</i>	1,70	1,63
<i>Successioni e donazioni</i>	0,49	0,52
Registro e bollo su locazioni (4)	1,09	0,80
Totale (1)+(2)+(3)+(4)	32,23	44,88

LE IMPOSTE IMMOBILIARI DI NATURA PATRIMONIALE: IL GETTITO IMU 2012

	Versamenti IMU totali	IMU aliquota base	IMU manovre comunali
Abitazione principale	4.032.870.400	3.383.415.716	649.454.685
Altri immobili quota comune	11.682.441.526	8.869.057.888	2.813.383.638
Altri immobili quota Stato	8.076.755.133	8.076.755.133	0
Totale	23.792.067.060	20.329.228.737	3.462.838.323

**Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012
sull'abitazione principale**

- Il gettito IMU relativo all'abitazione principale, comprensivo delle manovre comunali, è risultato di circa 4 miliardi di euro;
- hanno effettuato versamenti circa 17,8 milioni di contribuenti, per un importo medio di circa 227 euro;
- l'85 per cento dei contribuenti ha effettuato versamenti compresi entro i 400 euro, per un gettito complessivo pari a circa il 54 per cento del totale;
- il 6,8 per cento dei contribuenti ha versato oltre 600 euro, con un gettito complessivo di poco inferiore al 30 per cento del totale;
- ad aliquota di base, cioè al netto delle manovre comunali, il gettito IMU sull'abitazione principale è di circa 3,4 miliardi e circa un quarto delle abitazioni principali risulta esente da IMU;
- nel 2007, ultimo anno di applicazione dell'ICI sulle abitazioni principali, il gettito era stato di circa 3,3 miliardi; il numero dei contribuenti e il versamento medio erano stati sostanzialmente in linea con il dato evidenziato per l'IMU.

Le imposte immobiliari di natura patrimoniale: il gettito IMU 2012 altri immobili

- Il gettito dell'IMU sui fabbricati diversi dall'abitazione principale (al netto quindi di terreni, aree fabbricabili e fabbricati rurali) ammonta a 18 miliardi;
- anche in questo caso si è riscontrata un'ampia variabilità di comportamenti nella determinazione delle aliquote fra i comuni, che hanno esercitato la loro autonomia anche in riduzione;
- il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale risulta inferiore o uguale ad 1 per 900 comuni che hanno esercitato la manovrabilità in riduzione ovvero hanno disposto l'applicazione dell'imposta ad aliquota ordinaria;
- 3.294 comuni presentano, invece, un rapporto compreso tra 1 e 1,2 che evidenzia l'applicazione di aliquote comunali di poco superiori all'aliquota base;
- solo 123 comuni hanno un rapporto superiore a 1,75 che indica un aumento delle aliquote IMU sugli altri fabbricati prossimo al livello massimo;
- per 1.948 comuni il rapporto tra la quota IMU comunale e quella statale è compreso tra 1,2 e 1,4.

Le recenti tendenze del mercato immobiliare italiano

In Italia il settore delle costruzioni, dopo la prolungata fase espansiva che si era avviata alla fine degli anni novanta, ha mostrato un'inversione di tendenza alla fine del 2006, in anticipo rispetto alla crisi globale. Negli anni successivi la recessione nel settore delle costruzioni si è rapidamente aggravata, proseguendo anche in occasione della temporanea ripresa dell'economia tra la primavera del 2009 e quella del 2010. Tra il primo trimestre del 2008 e il quarto del 2012 l'attività nelle costruzioni ha registrato una flessione del 23,7 per cento, spiegando per circa un punto percentuale il calo del PIL (-8,1 per cento).

Il progressivo peggioramento dell'attività produttiva nelle costruzioni si accompagna alla debolezza della domanda sul mercato immobiliare. Secondo l'Osservatorio del

Mercato Immobiliare (OMI) dell'Agenzia delle Entrate, il numero di compravendite di abitazioni si è pressoché dimezzato negli ultimi cinque anni, collocandosi alla fine del 2012 sui livelli di inizio 1985 (fig. 4). La flessione, anch'essa avviatasi in anticipo rispetto alla crisi globale, è divenuta particolarmente pronunciata con l'intensificarsi della crisi del debito sovrano dall'estate del 2011.

Ne hanno risentito i prezzi delle case che, dopo il prolungato rialzo tra la fine degli anni novanta e il 2008, hanno mostrato dapprima un sostanziale ristagno, quindi hanno subito una progressiva flessione dal terzo trimestre del 2011, cumulando una riduzione pari al 5,2 per cento sino alla fine dello scorso anno. L'andamento dei prezzi delle case nel nostro paese è in linea con quello medio dell'area dell'euro; si differenzia la Germania, dove i prezzi stanno crescendo; dall'avvio della crisi la flessione è stata invece assai più pronunciata in Spagna, Irlanda, Paesi Bassi e Francia.

La correzione al ribasso delle quotazioni di mercato è stata più rapida e intensa se valutata al netto dell'inflazione al consumo. In Italia i prezzi reali delle case, che erano cresciuti di poco meno del 40 per cento tra il 2000 e la fine del 2007, hanno successivamente iniziato a ridursi, con una netta accentuazione dalla metà del 2011. Negli ultimi cinque anni il calo dei prezzi delle case, sempre al netto dell'inflazione al consumo, è stato nel complesso pari al 13,7 per cento.

I fattori sottostanti gli andamenti registrati nell'ultimo quinquennio sono in primo luogo il peggioramento del reddito disponibile delle famiglie e l'allentamento delle pressioni demografiche sulla superficie abitabile esistente; quest'ultima nel corso dell'ultimo decennio è aumentata in misura più rapida della popolazione e dei nuclei familiari, pur rallentando negli anni più recenti. In secondo luogo, con l'aggravarsi della crisi finanziaria sono intervenute le difficoltà di accesso al prestito bancario da parte delle famiglie. Come già nel corso dell'accesa rivalutazione negli anni precedenti la crisi, l'attuale calo dei prezzi, pur accentuato, appare sostanzialmente in linea con il peggioramento delle principali determinanti di fondo.

In prospettiva non emergono tuttora segnali di un imminente inversione ciclica del mercato immobiliare italiano. Il clima di fiducia delle imprese delle costruzioni, pur con

oscillazioni, rimane su livelli sostanzialmente invariati dall'inizio del 2012; anche le tendenze della produzione edile sono molto deboli, nel confronto sia con le precedenti fasi cicliche, sia con il resto dell'area dell'euro. Secondo il sondaggio trimestrale condotto lo scorso aprile dalla Banca d'Italia insieme con Tecnoborsa e OMI presso un campione di agenzie immobiliari, permane un deciso pessimismo degli operatori circa le prospettive a breve del proprio mercato di riferimento, mentre emergono attese lievemente positive circa l'andamento di medio termine del mercato nazionale.

Nello scenario di medio termine delineato dai principali previsori, che per il 2013 anticipa una nuova flessione del PIL italiano nell'ordine di 1,8 punti percentuali, seguita da una modesta ripresa nel 2014, si può stimare che nel biennio i prezzi delle case subirebbero un nuovo calo, in media nell'ordine di due punti percentuali all'anno in termini nominali.

Vi sono tuttavia alcuni fattori di rischio, legati in particolare al protrarsi delle difficoltà del mercato del lavoro, quindi della debolezza del reddito disponibile delle famiglie, insieme con le tensioni ancora irrisolte sui mercati finanziari e del credito.

In questo contesto, la tassazione della proprietà immobiliare può avere accentuato le spinte al ribasso dei prezzi delle case originate dal peggioramento del quadro macroeconomico. La caduta del reddito delle famiglie avrebbe infatti limitato la possibilità di traslazione sui locatari dell'imposta in capo ai proprietari; il nuovo prelievo avrebbe aumentato la disponibilità di questi ultimi a offrire in locazione case inizialmente tenute a disposizione e ad accettare, anche per quelle già locate, canoni più bassi, pur di preservare una redditività minima della proprietà immobiliare. Una conferma qualitativa deriva dalle nostre indagini presso le agenzie immobiliari, che riscontrano una prevalenza dell'opinione che gli inasprimenti tributari sulla proprietà della casa contribuiscano alla debolezza del mercato immobiliare, con riferimento sia alle compravendite, sia alle locazioni di abitazioni.

Un confronto internazionale

L'analisi del gettito delle imposte sugli immobili mostra come l'introduzione dell'IMU nel 2012 abbia portato il prelievo italiano complessivo sulla proprietà e sugli occupanti su un livello in linea con quelli registrati nei principali paesi dell'Unione europea. Resta decisamente inferiore nel nostro paese il peso del prelievo sulle successioni e donazioni.

Secondo i dati della Commissione europea, nel 2011 le imposte sulla proprietà (immobiliare e non) sono state pari negli altri paesi della UE al 2,1 per cento del prodotto (media ponderata sulla base del PIL); le imposte ricorrenti sulla proprietà immobiliare sono state pari all'1,4 per cento del PIL contro lo 0,7 dell'Italia; nel 2012, considerando il gettito dell'IMU, tale ultimo valore si attesterebbe intorno all'1,5 per cento.

Nei paesi della UE la tassazione degli immobili riveste un ruolo di rilievo per i governi locali, in particolare attraverso imposte ricorrenti; queste ultime sono presenti in 26 dei 27 Stati membri e sono prelevate anche sull'abitazione principale. La reintroduzione dell'imposta su questo cespite ha quindi allineato il sistema fiscale italiano a quello degli altri paesi europei.

In un confronto limitato ai principali paesi europei, emerge come in Italia l'incidenza delle imposte immobiliari sul totale delle entrate tributarie delle Amministrazioni locali si collochi, anche tenendo conto dell'introduzione dell'IMU, su valori relativamente bassi.

Un'analisi dell'FMI, riferita a 23 dei 27 paesi della UE 18, segnala che nel 2011 le Amministrazioni locali hanno percepito la totalità dei prelievi immobiliari ricorrenti in 17 paesi e il 90 per cento o più del gettito in altri quattro.

Caratteristiche dei principali ordinamenti europei. – Un confronto fra l'Italia e gli altri maggiori paesi europei (Francia, Germania, Regno Unito e Spagna) mostra forti similitudini normative: le Amministrazioni locali dispongono sempre del gettito di imposte fondiari sulla proprietà o sull'occupazione di abitazioni e beni strumentali; in alcuni casi sono destinatarie anche dei proventi di imposte sui trasferimenti.

La tassazione del reddito è ricompresa nelle imposte erariali (*personal e corporate income tax*). Per le imprese è prevista in linea di massima l'inclusione dei redditi effettivi e la

deduzione degli oneri (spese, interessi, ammortamenti). Per gli altri soggetti, nessuno degli ordinamenti esaminati include il reddito figurativo dell'abitazione principale; sono compresi i redditi da locazione, generalmente al netto della deduzione delle spese effettivamente sostenute, mentre non vi sono sistemi di tassazione separata proporzionale. Francia e Spagna applicano un'imposta patrimoniale ordinaria che include anche beni immobili, sia pure con alcune franchigie. Le plusvalenze derivanti dalla cessione di immobili sono, in linea di massima, soggette a tassazione secondo le ordinarie regole delle imposte sui redditi; è ovunque esente l'abitazione principale.

La deducibilità degli interessi passivi su mutui per l'acquisto o costruzione di abitazioni è ammessa, con limiti, in Francia e Spagna per l'abitazione principale e, a determinate condizioni, in Germania per le sole abitazioni date in locazione; nulla è riconosciuto nel Regno Unito.

Prelievi fondiari locali sono applicati in tutti i quattro paesi a livello municipale e, in Francia, anche a livello di dipartimenti. Il quadro è articolato: mentre Germania e Spagna hanno, come l'Italia, una sola imposta su tutti gli immobili, Francia e Regno Unito sono caratterizzati da una pluralità di prelievi. Comune, con qualche eccezione, è il problema dell'obsolescenza delle basi imponibili.

Soggetto passivo è il proprietario in Germania (*Grundsteuer*) e Spagna (*impuesto sobre bienes inmuebles*, IBI), l'occupante nel Regno Unito (*council tax* e *national non-domestic rate* o *uniform business rate*, UBR) e, in Francia, l'occupante, se diverso dal proprietario (*per taxe d'habitation* e *cotisation foncière des entreprises*, CFE) o il proprietario (*taxe foncière*, *taxe d'habitation* e CFE). La base imponibile è calcolata in Germania e Spagna sul valore catastale, nel Regno Unito sul valore commerciale (*council tax*) o su un canone convenzionale di locazione (UBR), in Francia sulla rendita catastale; solo le basi imponibili di IBI e UBR sono adeguate periodicamente, mentre negli altri casi si rimedia con moltiplicatori (Germania) o aumenti della misura di prelievo (Francia e Regno Unito). Le aliquote sono proporzionali, salvo per la *council tax*, che prevede cifre fisse differenziate per fasce di valore. Le somme pagate dalle imprese sono generalmente deducibili dalle imposte sul reddito.

Il servizio di raccolta e smaltimento rifiuti è ancora finanziato in prevalenza con imposte locali che gravano sugli occupanti; solo la Germania fa ricorso in modo significativo a tariffe tipo *pay-as-you-throw* (PAYT).

Nel Regno Unito la copertura è assicurata dalla *council tax*, mentre in Francia e Spagna sono previsti specifici prelievi (rispettivamente, *taxe d'enlèvement des ordures ménagères*, TEOM, e *tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos*, TRU) commisurati alle rendite catastali. Differente è la situazione in Germania, dove le tariffe sono utilizzate anche nelle grandi città per determinare i corrispettivi del servizio (*Abfallgebühren*).

Le imposte d'atto su trasferimenti onerosi sono presenti in tutti i paesi esaminati, senza significative differenze tra beni strumentali e abitazioni. Le cessioni soggette a IVA prevedono l'applicazione di misure ridotte o fisse delle imposte d'atto.

Destinatari del gettito sono il governo centrale nel Regno Unito (*stamp duty land tax*), quelli regionali in Germania (*Grunderwerbsteuer*) e Spagna (*impuesto sobre transmisiones patrimoniales*) e quelli locali in Francia (*droit d'enregistrement*). Le aliquote sono progressive nel Regno Unito e proporzionali altrove. In Germania sono esenti i trasferimenti fra coniugi e in linea retta. L'assoggettamento a IVA è in Germania facoltativo per alcune fattispecie e nel Regno Unito avviene con aliquota zero, facendo quindi, in entrambi i paesi, rivivere i prelievi d'atto in misura piena; in Francia è prevista un'aliquota ridotta per il *social housing*.

Le locazioni di immobili sono colpite da imposte d'atto proporzionali in Francia (*taxe de publicité foncière*) e Regno Unito (*stamp duty land tax*) e fisse in Spagna (*impuesto sobre transmisiones patrimoniales y actos jurídicos documentados*); non esistono prelievi tributari simili in Germania.

Infine, le imposte di successione e donazione sono ovunque prelevate sul valore di mercato netto dei debiti e con aliquote in prevalenza progressive; sono presenti agevolazioni oggettive e/o soggettive più contenute rispetto a quelle in vigore in Italia. In Germania e Spagna le regioni partecipano al gettito dell'imposta.

In Francia, Germania e Spagna le aliquote sono progressive in relazione all'imponibile e al grado di parentela con aliquote massime che possono superare il 50 per cento; il Regno Unito ha un'aliquota proporzionale del 40 per cento (20 per cento per donazioni *inter vivos*). Ogni paese riconosce agevolazioni soggettive e/o oggettive: in Francia e Regno Unito la quota del coniuge è esente e ovunque sono riconosciute franchigie ai parenti in linea retta, 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. Per le aziende, e quindi gli immobili in esse compresi, sono previsti pagamenti rateali (Francia), abbattimenti a *forfait* (Germania e Regno Unito) ed esenzioni (Regno Unito).

**Di seguito due tabelle di confronto estratte dai documenti della banca d'Italia e della Legautonomie.
Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati dei principali paesi europei**

Tipo di imposta	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
<p>Imposte erariali sul reddito e imposte patrimoniali generali</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locate tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese (riduzione a forfait del 30% per canoni fino a 15 000 euro) Capital gain 34,5% (+ addizionale del 2% al 6% sopra 50 000 euro) Esenzione per l'abitazione principale <i>Impôt de solidarité sur la fortune</i> (patrimoni superiori a 1 300 000 euro) aliquote progressive da 0,5%</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locate tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese Capital gain tassazione progressiva Esenzione per l'abitazione principale</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locate tassazione progressiva con deduzione analitica delle spese e riduzione del 60% o 100% Capital gain tassazione progressiva Esenzione per l'abitazione principale <i>Impuesto sobre el patrimonio</i> (applicata nel 2011-2013 su patrimoni superiori a 700 000 euro) aliquote progressive da 0,2%</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locate tassazione progressiva con riduzione a forfait del 5% o 33,5%, opzione per tassazione sostitutiva del 19% o 21% Capital gain tassazione progressiva o 20% Esenzione per l'abitazione principale</p>	<p>Abitazioni a disposizione del proprietario esenzione del reddito figurativo Abitazioni locate tassazione progressiva con riduzione a forfait del 5% o 33,5%, opzione per tassazione sostitutiva del 19% o 21% Capital gain tassazione progressiva o 20% Esenzione per l'abitazione principale</p>
<p>Imposte su proprietari occupanti</p>	<p><i>Taxe d'habitation</i> 23,83% (media 2012) <i>Taxe foncière sur les propriétés bâties</i> 34,96% (media 2012) <i>Cotisation foncière des entreprises (CFE)</i> 25,59% (media 2012) <i>Taxe d'enlèvement des ordures ménagères (TEOM)</i></p>	<p><i>Grundsteuer</i> vecchi Lander da 0,26% a 0,35%, nuovi Lander da 0,5% a 1 %, applicazione di moltiplicatori locali (medie 2011 335 e 355) Tariffe tipo PAYT (volume)</p>	<p><i>Council tax</i> in Inghilterra £ 1 201 (media complessiva 2012-13), banda centrale (D) £ 1 444 (media 2012-13, circa 1,85% del valore mediano) <i>National non-domestic rate</i> o <i>uniform business rate</i> in Inghilterra 45,8% su un canone di locazione convenzionale</p>	<p><i>Impuesto sobre bienes inmuebles</i> da 0,4% a 1,1% <i>Tasa por prestación del servicio de gestión de residuos urbanos (TRU)</i></p>	<p><i>Imu</i> da 0,1% a 1,06%</p>

Tavola 5 (cont.)

Prelievo diretto e indiretto sui fabbricati nei principali paesi europei

Tipo di imposta	Francia	Germania	Regno Unito	Spagna	Italia
Imposte d'atto su trasferimenti onerosi	Droit d'enregistrement 5,09%, applicata al valore effettivo	Grundwerbsteuer da 3,5% a 5,5%, applicata al valore effettivo Esenzione per coniuge e parenti in linea retta	Stamp duty land tax da 0% a 7% (persone fisiche) o da 0% a 15% (persone non fisiche), applicata al valore effettivo	ITP - Transmisiones patrimoniales onerosas 6% (modificabile dalle regioni), applicata al valore effettivo	Imposte di registro e ipotecastali dal 3% al 10% (prima e seconda casa), applicate al valore catastale per acquisti da privati, 4% per fabbricati strumentali
Imposte d'atto su locazioni	Taxe de publicité foncière 0,715%	-	Stamp duty land tax 1 % sopra £125 000 (residenziale) o £ 150 000 (non residenziale)	ITP - Transmisiones patrimoniales onerosas imposta graduale da 0,09 a 30,77 euro fino a 7 692,95 euro, oltre 0,024 euro ogni 6	Imposta di registro 2%, nessuna imposta se tassazione sostitutiva su reddito, 1% su fabbricati strumentali
Imposte su cessioni soggette ad IVA	IVA 19,6% (7% per social housing) Taxe de publicité foncière 0,715%	IVA esente	IVA 20% (0% per le abitazioni)	IVA 21% (10% abitazioni) ITP - Actos jurídicos documentados 0,5% (modificabile dalle regioni, aliquote ridotte per l'abitazione principale)	IVA 4% (prime case), 10% (abitazioni), 21% (abitazioni di lusso e altri fabbricati) Imposte di registro e ipotecastali misura fissa (504 euro)
Imposte su successioni e donazioni	Aliquote dal 5% al 60% (+ 0,715% taxe de publicité foncière, in caso di donazioni) Successioni esente la quota per il coniuge, abbatimento del 20% del valore dell'abitazione principale, franchigia individuale di € 100 000 per trasferimenti in linea retta Donazioni stesse franchigie per trasferimenti in linea retta, franchigia di € 80 724 per il coniuge	Grundenwerbsteuer come sopra Aliquote dal 7% al 50% Esenzione per abitazione principale e donazioni fra coniugi per l'acquisto della stessa, franchigia individuale da € 100 000 a € 756 000 per i trasferimenti fra coniugi o in linea retta	Stamp duty land tax come sopra Aliquote donazioni 20%, successioni 40% Esenti successioni a favore del coniuge e donazioni in vita (PETs), franchigia generale di £ 325 000	Aliquote dal 7,65% al 34% con applicazione di coefficienti da 1 a 2,4 (detrazioni decise dalle regioni) Successioni esenti al 95% l'abitazione principale fino a € 122 606,47 e franchigia in linea retta e coniuge pari a € 15 956,87 (+ ulteriori riduzioni decise dalle regioni) Donazioni deduzioni e detrazioni decise dalle regioni	Aliquote dal 4% all'8% (+ 3% imposte ipotecastali per immobili diversi dall'abitazione principale) Franchigia individuale di 1 mln di euro per trasferimenti fra coniugi o in linea retta

Fattispecie	Franca	Germania	Spagna	Regno Unito
Proprietà/possesso	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Taxe d'habitation: è dovuta dall'inquilino dell'immobile. L'aliquota è variabile a seconda della regione di residenza.</p> <p>Taxe foncière: è dovuta dal proprietario dell'abitazione. L'aliquota varia a seconda della regione.</p> <p>Imposta patrimoniale: (patrimoni superiori a € 1 300 000) aliquota tra lo 0,25% e lo 0,50%</p>	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Tassa fondiaria: i comuni applicano un'imposta sul possesso di immobili basata sul valore catastale. Le aliquote variano in ogni comune a seconda dell'utilizzazione del bene.</p> <p>Tassa di proprietà: varia da città a città (tra € 150 e € 300 per appartamento)</p> <p>Oneri urbanistici - tasse locali: da € 0,75 a € 1,5 per metro quadrato</p>	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Impuesto sobre Bienes Inmuebles (IBI): incide sugli immobili commerciali e residenziali dei proprietari residenti e non residenti. L'aliquota d'imposta è di solito 0,5% del valore catastale per le proprietà urbane e 0,3% per le proprietà agricole.</p> <p>Imposta patrimoniale: misura transitoria per contenere il deficit per coloro che hanno redditi superiori ai 700 mila euro annui</p>	<p>Esente da IRPEF</p> <p>Council Tax: è un'imposta locale. Esistono otto classi di appartenenza per ogni immobile (A-H). L'aliquota varia a seconda della regione (da 1,2% a 3,5%)</p>
Cessioni di abitazioni non soggette a IVA (di norma, trasferimenti tra privati di abitazioni esistenti)	<p>Imposta di acquisto: per gli immobili con più di 5 anni si applica una tassa di registro e l'aliquota normale è fissata al 4,8% (il 3,60% spetta al Dipartimento, l'1,20% spetta al Comune, mentre il 2,5% sull'imposta è dovuto a titolo di spese)</p> <p>Capital gain: aliquota del 28,1%</p>	<p>Grunderwerbsteuer:</p> <p>aliquota 3,54% (a Berlino è del 4,5%) del prezzo di acquisto.</p> <p>Spese notarili: circa l'1%- 1,5% del prezzo di acquisto.</p> <p>Imposta di registro: la tassa di registrazione può variare dallo 0,8% all' 1,2%.</p> <p>Capital gain: aliquota marginale con presenza di esenzioni</p>	<p>Imposta di acquisto: aliquota di imposta pari al 6% del prezzo di acquisto dichiarato nel contratto (di norma può essere elevata al 7%).</p> <p>Imposta di bollo: aliquota di imposta varia a seconda del tipo di transazione e della comunità autonoma, ma di solito è compresa tra lo 0,5% e l'1%.</p> <p>Capital gain: aliquota del 18%</p>	<p>Stamp Duty Land Tax (SDLT)</p> <p>viene applicata a ogni trasferimento di immobili residenziali. È prevista un'esenzione totale per i trasferimenti inferiori a £ 125000. Le aliquote variano dall'1% al 7% del prezzo di acquisto.</p> <p>Capital gain: aliquota del 18%</p>
Imposte sul trasferimento a titolo gratuito	<p>Successioni: le aliquote sono diverse a seconda del legame giuridico tra il <i>de cuius</i> e gli eredi (dal 5% al 40% per i coniugi o parenti in linea retta; l'aliquota marginale si applica sulla parte che eccede € 1 700 000)</p> <p>Per le persone diverse dai parenti in linea retta l'aliquota varia dal 35% al 60%.</p> <p>Donazioni: stesse franchigie per trasferimenti in linea retta. Aliquote: dal 5% al 60%</p>	<p>Successioni e donazioni: esenzioni per abitazione principale e donazioni fra coniugi; franchigia individuale da € 100 000 a € 500 000 per i trasferimenti in linea retta o fra coniugi. Aliquote: dal 7 al 50%</p>	<p>Successioni e donazioni: si applica sul valore complessivo dei beni trasferiti a ciascun beneficiario. È prevista una franchigia di circa € 800 000. Aliquote dal 7,65% al 34%. Imposta moltiplicata per coefficienti da 1 a 2,4.</p>	<p>Successioni e donazioni: esenti successioni a favore del coniuge e donazioni in vita (PETs); franchigia di £ 325 000 per le successioni. Aliquote: donazioni 20%, successioni 40%</p>

Fattispecie	Francia	Germania	Spagna	Regno Unito
Cessioni di abitazioni soggette a IVA (di norma di nuova costruzione)	IVA: l'acquisto di immobili in costruzione o che abbiano meno di 5 anni è soggetto a T.V.A. (IVA italiana) che è pari al 19,6% senza nessuna distinzione tra prima o seconda casa o ufficio. Il costo del notaio sarà tra il 2,5 ed il 3,5% del prezzo totale di vendita	IVA: Esente Imposta sui trasferimenti immobiliari: aliquota del 3,5% (a Berlino del 4,5%)	IVA: aliquota del 7%. Imposta di registro: aliquota dallo 0,5% all'1%	IVA: "ad aliquota zero". Stamp Duty Land Tax: viene applicata a ogni trasferimento di immobili residenziali. È prevista un'esenzione totale per i trasferimenti inferiori a £ 125 000. Le aliquote variano dall'1% al 7% del prezzo di acquisto.
Locazione tra privati	IRPEF: gli affitti rientrano nella categoria dei redditi da lavoratore autonomo anche se vengono incorporati o tassati insieme a tutti gli altri redditi personali. Ai redditi generati dalla locazione vengono applicati due regimi di tassazione: Revenus Fonciers, per la locazione di terreni e immobili non arredati; e BfC (Benefices Industriels et Commerciaux) per la locazione di immobili arredati. Aliquota progressiva da 0% al 40%. Tassa di pubblicità fondiaria: aliquota dell' 0,7%	IRPEF: varia dal 25% al 42% e dipende dalle aliquote delle imposte sui redditi cui va aggiunto il cosiddetto "Soli" del 5,5%. Sono previste esenzioni per ammortamento, interessi o spese di pubblicità o gestione.	IRPEF: esenzione per i giovani tra i 18 e 35 anni. Per il resto, il prelievo è soggetto ad aliquote dal 24% al 45% ed è prevista la deduzione analitica delle spese sostenute. Imposta di registro: aliquota del 2% più imposta di bollo	IRPEF: aliquota progressiva con deduzioni analitiche delle spese. Imposta di registro: l'aliquota massima è del 5% nel caso in cui l'affittuario percepisca più di £ 125 000.

Si distinguono cinque aree di intervento tributario:

- le tasse sulla proprietà e sul possesso di beni immobili;
- le tasse sulle cessioni di abitazioni non soggette a IVA, di norma, trasferimenti tra privati di abitazioni esistenti;
- le imposte sul trasferimento a titolo gratuito;
- le tasse sulle cessioni di abitazioni soggette a IVA, di norma di nuova costruzione;
- le tasse sulle locazioni tra privati.

Il caso tedesco è sicuramente tra i più complessi, perché ogni *Bundesland*, Stato federale, ha una sua specifica normativa.

Questioni e proposte

La Commissione ritiene che il lavoro istruttorio svolto con le audizioni e con la raccolta di documenti pervenuti e acquisiti abbia consentito di comporre un quadro esaustivo e completo delle dimensioni e del carattere del sistema impositivo del patrimonio immobiliare privato. Dall'analisi dei dati complessivi esposti nel corso delle audizioni - di cui si sono sintetizzati gli elementi di particolare interesse nelle pagine precedenti - la Commissione ritiene di poter evidenziare una serie di questioni che di seguito si sintetizzano.

In termini generali, il comparto immobiliare ha contribuito in maniera rilevante allo sforzo fiscale reso necessario per raggiungere gli obiettivi di bilancio nel 2012. La Commissione ritiene che per alcuni settori del comparto le ragioni eccezionali che avevano guidato Parlamento e Governo a irrobustire il prelievo possono essere in parte considerate superabili nel medio periodo. Per l'anno 2012, il riferimento non può che essere il contributo dato dal prelievo IMU, che è cresciuto dai circa 9 miliardi del 2011 ai 23,80 del 2012 su un gettito totale dell'intero comparto immobiliare di 44,88 miliardi. Ragioni di equità e ragionevolezza del prelievo, anche a motivo specificità nel contesto europeo della proprietà immobiliare in Italia, inducono la Commissione a ritenere urgente un intervento di revisione profonda dell'imposta municipale, anche in relazione alle altre imposte e alle altre forme di prelievo sul patrimonio immobiliare.

A giudizio della Commissione la fiscalità immobiliare, come per altri settori economici, può contribuire a creare condizioni migliori per lo sviluppo economico e la ripresa produttiva.

La Commissione ritiene peraltro necessario affermare in premessa che la tassazione relativa agli immobili sia di natura patrimoniale che riferita ai servizi sia di esclusiva competenza degli enti locali e che in prospettiva qualsiasi intervento di natura modificativa su elementi costitutivi dell'imposta (imponibile, aliquote, esenzioni ecc.) debba ricadere nel regime di autonomia finanziaria nel rispetto di quanto previsto dalla Costituzione.

Si segnalano le seguenti osservazioni:

Il regime impositivo immobiliare trova il suo fondamento strutturale sui dati catastali: la assenza di aggiornamenti, l'obsolescenza dei criteri di

determinazione delle rendite, la non rispondenza ai valori reali rendono estremamente urgente la riforma di tale disciplina. La Commissione auspica che entro ottobre si possa definitivamente approvare il disegno di legge di delega fiscale, per la parte che concerne il catasto, con conseguente entrata in vigore dei decreti legislativi di riforma del catasto a partire dal 1° gennaio 2014. Poiché dalle audizioni è emerso che la completa attuazione di tale rilevante processo potrebbe comportare un periodo non inferiore ai cinque anni, anche con oneri aggiuntivi a carico del bilancio dello Stato, la Commissione suggerisce per il periodo transitorio, già a partire dal 2014, l'adozione di misure di revisione provvisoria per i centri urbani di maggiore dimensione, passando al criterio dei metri quadri e utilizzando, salva prova contraria, le stime dell'Osservatorio immobiliare, per avvicinare le rendite catastali ai valori di mercato; contestualmente, prevedere la soppressione delle categorie catastali completamente superate dalle reali caratteristiche del patrimonio immobiliare. Ad esempio, la categoria A5, ricomprende circa un milione di abitazioni di tipo ultrapopolare, definite come appartenenti a fabbricati con caratteristiche costruttive di bassissimo livello, non dotate di norma di servizi igienico-sanitari esclusivi. Si tratta di una classificazione non più rispondente alla reale caratteristica delle unità immobiliari, ragione per cui si potrebbe eliminare, salva la prova contraria del proprietario. A regime, la Commissione propone l'adozione di un meccanismo automatico di revisione periodica delle rendite catastali, in modo da non dover più affrontare la condizione di divaricazione tra le rendite catastali e i valori immobiliari che si registra allo stato attuale.

Il consolidamento delle agevolazioni fiscali per gli interventi di ristrutturazione edilizia e per il risparmio energetico va nella direzione giusta. In tale modo la fiscalità generale contribuisce alle spese di rinnovamento del patrimonio edilizio, dando al contempo occasione alle imprese del settore di costruzione di contrastare la grave crisi produttiva.

Per quanto riguarda le imposte a carattere patrimoniale, e segnatamente l'IMU con riferimento alle attività produttive, la Commissione sollecita un'immediata riduzione del prelievo sugli immobili strumentali, con particolare attenzione alle unità produttive di minori dimensione e agli immobili strumentali in agricoltura, suggerendo di valutare due possibili modalità: integrale deduzione dall'imponibile a fini IRES e IRAP delle somme versate a titolo di IMU; previsioni di franchigie di imposta a partire da criteri oggettivi (dimensione dell'immobile, fatturato ecc.).

Sempre in riferimento alla tassazione di tipo patrimoniale, la Commissione rileva le numerose asimmetrie e disomogeneità del tributo riferito ai terreni agricoli, che scontano differenze di prelievo non più giustificabili su un piano di equità e di sostegno all'attività agricola.

Per quanto concerne le abitazioni ad uso residenziale di proprietà di cittadini residenti all'estero e iscritti all'AIRE, la Commissione ritiene urgente una misura di esenzione per coloro che posseggono un'unica unità immobiliare tenuta a disposizione ubicata sul territorio nazionale. Meriterebbe poi una nuova regolamentazione il regime impositivo ai fini IMU degli immobili dati in comodato d'uso ai parenti di primo grado nonché quello delle abitazioni di coloro che hanno trasferito la residenza in case di cura.

Sempre in riferimento alla tassazione di tipo patrimoniale, la Commissione propone di eliminare le asimmetrie presenti nella disciplina IMU per gli immobili ad uso residenziale tenute a disposizione rispetto a quelle date in locazione.

Per quanto riguarda le imposte di carattere reddituale, la Commissione sottolinea che il gettito stimato al momento dell'introduzione dell'imposta sostitutiva dell'irpef per i redditi da locazione immobiliare, al 31 dicembre 2012, non è stato confermato: non si è verificata quindi la preferenza per un regime impositivo di maggiore favore, non realizzandosi quindi l'emersione del reddito imponibile precedentemente non dichiarato. La Commissione propone di incrementare la deduzione dall'imponibile ai fini dell'imposta sostitutiva, ripristinando la percentuale di deducibilità del 15 per cento, nonché di individuare meccanismi di incentivazione per contrastare il fenomeno dei redditi non dichiarati per tale tipo di imposta.

La Commissione, condividendo le preoccupazioni per la congiuntura fortemente negativa del mercato immobiliare, propone di adottare misure sul lato delle compravendite, riducendo gli oneri per i contraenti sul fronte delle spese accessorie (notarili, certificazioni tecniche ecc.) nonché riducendo le imposte sui trasferimenti.

Per quanto riguarda più specificamente la finanza locale, la Commissione, facendo riferimento agli strumenti di indirizzo presentati al Senato in occasione dell'informativa del Governo sul tributo comunale sui rifiuti e sui

servizi, ribadisce la necessità di rinviare al 2014 l'entrata in vigore di tale imposta: il nuovo tributo dovrà contemperare il criterio della metratura e del numero degli occupanti dell'immobile per definire l'imponibile. La nuova imposta dovrà essere di esclusiva competenza dei Comuni.

Per quanto riguarda infine la annunciata riforma della disciplina dell' IMU sulla prima casa, la Commissione ritiene che essa debba essere improntata ai principi di equità, sostenibilità dell'imposta e di ragionevolezza, ferma restando la aspettativa di un intervento volto a eliminare la scadenza del versamento della prima rata del 2013 dell'IMU sulla prima casa, sulla scorta di quanto già previsto con il decreto-legge n. 54 del 2013.

**COMITATO PARLAMENTARE
per la sicurezza della Repubblica**

Giovedì 8 agosto 2013

Plenaria

10ª Seduta

Presidenza del Vicepresidente

Giuseppe ESPOSITO

La seduta inizia alle ore 13,55.

Audizione del Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), ambasciatore Giampiero Massolo

Il Comitato procede all'audizione del Direttore generale del Dipartimento delle informazioni per la sicurezza (DIS), ambasciatore Giampiero MASSOLO, il quale svolge una relazione e risponde successivamente alle osservazioni e ai quesiti formulati dai senatori CRIMI (M5S) e MARTON (M5S) e dai deputati CALIPARI (PD), FAVA (SEL) e TOFALO (M5S).

La seduta termina alle ore 14,35.