

# IMU: ANALISI “STORICA” E COMPARATA

## Dossier n. 3

*A cura dell'Ufficio Documentazione e Studi  
del Gruppo PD della Camera dei deputati  
23 maggio 2013*



**Il Governo Letta** vara, nel corso del suo quarto [Consiglio dei Ministri](#), l'atteso **provvedimento riguardante l'IMU, una prima importante risposta alle fasce più deboli della società e al ceto medio**, così tanto penalizzati dalla crisi degli ultimi anni.

**Le richieste del Pd sulla rimodulazione dell'IMU, compresa la sospensione per i fabbricati agricoli, sono state accolte dal Governo** ponendo le **premesse per le misure di risanamento contenute nel programma presentato alle Camere.**

Si tratta di un **decreto legge** con il quale è stabilita la **sospensione del pagamento della prima rata IMU sulla prima casa**, sulle unità immobiliari appartenenti alle cooperative edilizie a proprietà indivisa adibite ad abitazione principale e relative pertinenze dei soci assegnatari, nonché alloggi regolarmente assegnati dagli Istituti autonomi per le case popolari (IACP) o dagli enti di edilizia residenziale pubblica, comunque denominati, aventi le stesse finalità degli IACP, **i terreni e i fabbricati rurali.**

**Sono escluse** dalla sospensione del versamento **le abitazioni di tipo signorile, le ville, i castelli o i palazzi di pregio storico o artistico.**

**Il Governo procederà a una riforma complessiva della disciplina dell'imposizione fiscale sul patrimonio immobiliare** che innoverà anche la tassazione sul reddito d'impresa, prevedendo forme di deducibilità dell'Imu su capannoni o fabbricati industriali. Nella nuova disciplina sarà ricompreso anche il tributo comunale sui rifiuti e sui servizi (Tares)

**La riforma dovrà essere attuata** nel rispetto degli obiettivi programmatici indicati nel Documento di economia e finanza 2013 e in coerenza con gli impegni assunti dall'Italia in ambito europeo, **entro la data del 31 agosto 2013** (Clausola di salvaguardia).

**Qui** il testo del decreto DECRETO-LEGGE 21 maggio 2013, n. 54 "Interventi urgenti in tema di sospensione dell'imposta municipale propria, di rifinanziamento di ammortizzatori sociali in deroga, di proroga in materia di lavoro a tempo determinato presso le pubbliche amministrazioni e di eliminazione degli stipendi dei parlamentari membri del Governo". (13G00099) (GU n.117 del 21-5-2013)

#### RIFERIMENTI NORMATIVI

- DL 11/7/1992, n. 333, art. 7 "istituzione dell'imposta straordinaria immobiliare – ISI"
- D. Lgs. 30/12/1992, n. 504, art. 1 (istituzione dell'imposta comunale sugli immobili (I.C.I.))
- Legge 24 dicembre 2007, n. 244 (Legge finanziaria 2008), art. 1, commi 5 e 6 (detrazioni prima casa ai fini ICI)
- DL 27 maggio 2008, n. 93, art. 1. (esenzione ICI prima casa)
- D.Lgs. 14 marzo 2011, n. 23, art. 8 "istituzione dell'IMU"
- D.L. 6 dicembre 2011, n. 201 "Salva-Italia" art. 13 (anticipazione introduzione IMU)
- D.L. 21 maggio 2013, n. 54 "Sospensione Imu"

È il 1992 e l'Italia attraversa un periodo difficilissimo a causa di una pesante crisi finanziaria e degli attacchi speculativi contro la Lira. Il **Governo Amato** è costretto a varare una manovra pesantissima, quella famosa per il prelievo forzoso, tramite la quale **istituisce l'ISI, l'Imposta Straordinaria sugli Immobili**. Si tratta di un'imposta sul valore dei fabbricati e delle aree fabbricabili a qualsiasi uso destinati, ivi compresi quelli alla cui produzione o scambio è diretta l'attività dell'impresa. **Lo stesso anno**, con il decreto legislativo 504/2012, l'imposta, che è un'imposta reale, va a regime e si trasforma in **Imposta Comunale sugli Immobili, l'ICI**, il cui gettito è destinato ai Comuni. Il presupposto dell'imposta è dato dal possesso di fabbricati, aree fabbricabili o terreni agricoli siti nel territorio dello Stato, qualunque sia la loro destinazione. Soggetti passivi del tributo

sono il proprietario dell'immobile, oppure il titolare del diritto reale di usufrutto, uso o abitazione sullo stesso, anche se non residenti nel territorio dello Stato o se non vi hanno sede legale o amministrativa o non vi esercitano l'attività. L'imposta si calcola applicando all'imponibile un'aliquota variabile dal 4 a al 7 per mille, la cui fissazione è rimessa ad una deliberazione del Comune. Se la delibera non viene adottata, si applica ipso iure l'aliquota del 4 per mille. **L'ICI diventa quindi una delle entrate più importanti nel bilancio dei Comuni italiani, sostituendo i trasferimenti di fondi dallo Stato centrale.**

**Il medesimo provvedimento che l'ha istituita prevede anche una detrazione ordinaria** ai fini ICI di importo annuo pari a 103.29 euro **sull'abitazione principale.**

Per l'anno di imposta 1997 i Comuni sono stati autorizzati **ad incrementare ulteriormente**, mediante delibera comunale, **l'importo ordinario di detrazione** e, in particolare, è stato stabilito che **l'imposta dovuta per l'unità immobiliare adibita ad abitazione principale del soggetto passivo poteva essere ridotta fino al 50 per cento** ovvero, in alternativa, che la **detrazione ordinaria pari a 103, 29 euro poteva essere elevata fino a 258,23 euro**, nel rispetto dell'equilibrio di bilancio.

## L'ICI ENTRA NELLA CONTESA ELETTORALE

Dopo cinque anni di governo del centro destra durante i quali non si è mai parlato di abolizione dell'ICI sulla prima casa, il tema irrompe nella campagna elettorale per le **elezioni politiche del 2006**. Nel corso dell'ultimo faccia a faccia televisivo tra i due candidati premier, Berlusconi lancia la sua sfida a Prodi: «Avete capito bene, aboliremo l'Ici sulle prime case». Il centro destra, che nei sondaggi stava indietro, arriva quasi al pareggio con il centrosinistra che vince di poco le elezioni.

**È quindi il Governo Prodi II a fare il primo intervento correttivo sull'ICI.**

Con la legge finanziaria 2008 viene **introdotta una ulteriore detrazione** ai fini ICI per l'imposta dovuta sulla cosiddetta "prima casa" in misura pari all'1,33 per mille della base imponibile e comunque di importo non superiore a 200 euro su base annua **ad esclusione degli immobili signorili, ville e castelli** (immobili rientranti nelle categorie catastali A01, A08 e A09). A tale importo è aggiunta la detrazione precedentemente in vigore pari a 103.29 euro, per un ammontare complessivo, quindi, che può arrivare fino a 303 euro per i proprietari con reddito non superiore a 50.000 euro.

**I benefici fiscali per la prima casa** vengono estesi anche al proprietario di un immobile nel quale non risiede in quanto, a seguito di separazione legale, il medesimo immobile è assegnato all'ex-coniuge. La misura della detrazione è determinata in proporzione alla quota di possesso ed è subordinata all'assenza di altri diritti reali del coniuge non assegnatario su immobili situati nello stesso comune.

Con circa 1 miliardo di euro, aumentando le detrazioni ICI fino a 303 euro, **vengono quindi esentate il 40% delle famiglie italiane** e si riduce sensibilmente il carico per le altre. **Grazie al Governo Prodi, le famiglie meno abbienti non avrebbero più pagato l'ICI e i comuni sarebbero stati interamente compensati delle mancate entrate.**

## TAGLIO DELL'ICI SU TUTTE LE PRIME CASE

Berlusconi porta avanti la campagna elettorale per le elezioni politiche del 2008 puntando sulla cancellazione *tout court* di "una delle tasse più odiate dagli italiani".

Vinte le elezioni, appena insediato, il Governo Berlusconi, prova a mantenere le sue promesse elettorali, anche a scapito dell'equilibrio dei conti pubblici. Tutto ha inizio con il decreto legge 93/08, il decreto sull'abolizione dell'ICI sulla prima casa. Una decisione che crea pesanti ricadute finanziarie sugli Enti locali. Prova regina, la quantificazione del gettito. Infatti, il Governo intende rimborsare i Comuni solo per una somma pari a 2,6 miliardi, di cui 900 milioni già stanziati dal Governo Prodi: una cifra ben lontana dai 3,2/3,8 miliardi di euro stimati dall'ANCI e dal Servizio bilancio del Senato corrispondente al gettito ICI prima casa.

Tutte risorse, queste, utilizzate per la stragrande maggioranza per eliminare completamente l'imposizione sulle abitazioni principali, esentando anche le abitazioni di valore medio-alto con il problema di un catasto ancora da riformare.

Si apre intanto il cantiere del **federalismo fiscale**. Tra gli obiettivi si punta a dotare i Comuni di entrate proprie: **nasce così**, con l'adozione del D.Lgs. 23/2011, **l'Imposta municipale propria (IMU)**, che si applica sulla componente immobiliare, per accorpare in un'unica tassa la componente del reddito Irpef (e le relative addizionali) in relazione agli immobili non locati e l'Ici rimasta dopo la cancellazione dell'imposta sulla prima casa. **L'Imposta municipale propria non si applica al possesso dell'abitazione principale** e alle pertinenze della stessa. Il Governo Berlusconi nel marzo 2011 ne stabilisce l'introduzione a partire dal 2014.

## LA CRISI PRECIPITA E IL DEBITO ITALIANO VA SOTTO ATTACCO SPECULATIVO DEI MERCATI FINANZIARI

**Nel novembre 2011**, con il precipitare della crisi finanziaria, Berlusconi si dimette e subentra il Governo Monti. La situazione è tragica: **lo spread**, ovvero il differenziale tra il rendimento dei titoli di Stato italiani e gli omologhi tedeschi, **tocca il record storico di quota 574 punti e il tasso sugli interessi del debito pubblico vola a livelli quasi insostenibili**.

Nell'alveo dei provvedimenti di urgenza di risanamento dei conti pubblici, il Governo Monti vara il cosiddetto **decreto "Salva Italia"** (DL 01/2011) con il quale dispone **l'anticipazione sperimentale dell'IMU al 2012, con il ritorno di un prelievo fiscale anche sulle abitazioni principali**: qualcuno, non a torto, sostiene che torna con gli interessi la vecchia ICI.

Anche in questo caso si può dire che l'indubbia severità del provvedimento sconta anni di incuria. Ora, esistendo una tassa simile in tutti i Paesi dell'Occidente e considerate le tragiche circostanze, non si è purtroppo potuti andare per il sottile. Tuttavia, il PD ha insistito molto affinché la **nuova tassa sulla casa, l'IMU** (Imposta municipale unica), avesse, rispetto alla vecchia ICI, caratteristiche di maggiore equità. Grazie alle modifiche introdotte in Parlamento è stata fissata una **detrazione sulla prima casa** di 200 euro, che aumenta per due anni di 50 euro **per ogni figlio residente di età non superiore a 26 anni**, fino a un massimo di 400 euro complessivi. In questo modo, nel segno dell'equità che per il PD deve accompagnare sempre il rigore, si è puntato ad **aiutare le famiglie numerose** e ad innalzare significativamente il numero dei proprietari esenti dall'IMU per i due anni successivi.

I **Comuni** possono modificare le predette aliquote di base (sia per l'abitazione principale che per gli altri immobili), in aumento o diminuzione, entro margini **stabiliti dalla legge**.

Per giustificare la **feroce campagna contro Mario Monti sull'IMU**, Berlusconi ricorda: "Non è in questa direzione che doveva andare l'IMU. Doveva comprendere tutte le imposte locali, e colpire gli immobili ma non la prima casa che per noi è sacra. Abbiamo fatto tutti i tentativi per farla cambiare, ma non ci siamo riusciti".

Anche questo è **vero solo a metà**. Intanto, l'IMU fu introdotta comunque dal suo governo, con il decreto legislativo numero 23 del 14 marzo 2011. **Nel corso dell'iter parlamentare, nessuna contrarietà è mai stata manifestata dal segretario del Pdl Alfano**, durante i tre vertici con Monti e Bersani che portano, nel dicembre 2011, al varo del decreto Salva Italia. E quando si è trattato di votarlo, il segretario del Pdl ha dichiarato in [Aula](#) alla Camera "Abbiamo votato la fiducia questa mattina e voteremo favorevolmente al voto finale perché (...) non sono cambiate le condizioni che ci hanno portato a sostenere la nascita di questo Governo. La situazione nazionale non è cambiata e non poteva cambiare in un mese". Insomma: **se battaglia c'è stata, non è apparsa così "convinta"**.

## L'IMU TORNA AL CENTRO DELLA CAMPAGNA ELETTORALE

Le **elezioni politiche 2013** si avvicinano, manca poco più di un mese, e la competizione elettorale si infervora. Il 2012 è stato l'anno delle misure urgenti e rigorose di Monti, tra le quali primeggia l'**IMU** che, secondo i dati del Dipartimento delle Finanze del ministero dell'Economia, ha contribuito all'aumento delle imposte dirette. Queste ultime, insieme alle imposte indirette, hanno garantito allo Stato **entrate fiscali pari a 378,189 miliardi di euro** nei primi undici mesi del 2012, il 3,8% in più (circa 13,8 miliardi di euro) rispetto all'anno precedente. **L'IMU sarà al centro della campagna elettorale tra chi vuole abolirla, alleggerirla o modificarla**.

**Berlusconi** arriva ad inviare una **lettera agli italiani** intitolata *“Modalità e tempi per accedere nel 2013 al rimborso dell’Imu pagata nel 2012 sulla prima casa e su terreni e fabbricati agricoli”* alla quale fanno seguito scene penose di file di anziani alle poste per ritirare il rimborso. La copertura finanziaria proposta per compensare le minori entrate derivanti dall’abolizione dell’IMU prevede inizialmente leggeri  **aumenti su prodotti non essenziali**, come ad esempio le **sigarette, i prodotti alcolici, i giochi** per poi arrivare alla proposta shock: **“L’IMU io la rimborserò agli italiani di tasca mia perchè ho capitali a sufficienza”**, dice Berlusconi.

**Bersani** parla di **abolizione dell’IMU sull’80% delle prime case, ad esclusione delle case di lusso.**

## UN QUADRO COMPARATO

La tassazione immobiliare riguarda l’imposizione sia diretta (sul reddito e sul patrimonio) sia indiretta (sui trasferimenti e sui contratti), differenziandosi in base ai soggetti coinvolti (privati o imprese) e alla natura degli immobili (terreni, fabbricati a uso industriale o abitativo).

Il confronto internazionale del prelievo fiscale sul comparto immobiliare risente del fatto che le singole imposte ricadono su un insieme complesso di fattispecie. Nella classificazione OCSE, le tasse sul patrimonio finanziario e immobiliare includono le imposte sulla proprietà immobiliare, sulla ricchezza netta, sui trasferimenti di proprietà a titolo gratuito (successioni e donazioni) e sui trasferimenti finanziari e di capitale.

All’interno di un quadro tanto ampio e variegato, può essere utile procedere, usando come fonte i rapporti dell’Agenzia del Territorio e della Banca d’Italia, a un rapido confronto con quanto accade a livello europeo, ponendo attenzione, in particolare, alle imposte su proprietà e possesso in quattro grandi paesi del Continente come la Francia, la Germania, il Regno Unito e la Spagna.

## FRANCIA

Il regime vigente in Francia è fondato sull’istituto della *Taxe foncière*, una tassa locale che ricade sui proprietari di abitazioni. Viene calcolata su una base imponibile data dalla rendita catastale che è pari al 50 per cento del valore locativo catastale, con una aliquota che varia in relazione alla regione, al fatto che si trovi in campagna o in città, in un quartiere o nell’altro, e che si tratti di prima o seconda casa. Le abitazioni principali e secondarie non sono soggette a imposta sul reddito, se non locate.

Esiste poi una *Taxe d’habitation* a carico di chi usa l’abitazione, sia esso il proprietario, l’affittuario o un occupante a titolo gratuito. La base imponibile anche in questo caso è data da una rendita catastale pari al 50 per cento del valore locativo catastale, e l’aliquota varia sempre da regione a regione.

Entrambe queste tasse diminuiscono, per le prime case, in base al numero dei componenti di una famiglia e, nel caso della *Taxe d’habitation*, in base all’età dell’inquilino. Entrambe, poi, contribuiscono alla formazione delle risorse fiscali dei Comuni, ed è proprio in base alle necessità delle istituzioni locali che vengono stabilite ogni anno le aliquote per quantificare l’imposta.

L’ordinamento francese prevede poi un’imposta patrimoniale assente nella maggior parte dei paesi del mondo: *l’Impôt de solidarité sur la fortune (Isf)*, alla quale sono assoggettate le persone fisiche e le coppie sulla base del loro patrimonio netto (beni immobili, attivi professionali, beni mobili, altri beni materiali, diritti e titoli). Le aliquote d’imposta sono due: lo 0,25 per cento per patrimoni tra 1,3 e 3 milioni di euro e lo 0,50 per cento per patrimoni superiori a 3 milioni di euro.

## GERMANIA

Una tassa fondiaria comunale (*Grundsteuer*) colpisce i terreni, compresi quelli edificati. L'amministrazione finanziaria determina il valore fiscale dell'immobile, che per le abitazioni è un multiplo del valore locativo, e applica a tale valore coefficienti che sono diversi da regione a regione: nei *Länder* vecchi dal 2,6 al 3,5 per cento, in quelli nuovi dal 5 al 10 per cento. I Comuni calcolano l'imposta attraverso propri moltiplicatori (almeno pari a 2 e in media pari a 3,9 per i vecchi *Länder* e 4,08 per i nuovi. Le abitazioni utilizzate dal proprietario non pagano imposte sul reddito.

Le proprietà immobiliari, sia possedute a titolo privato sia appartenenti al patrimonio aziendale, sono soggette all'imposta locale applicata al valore fiscale dell'immobile. L'imposta è calcolata applicando all'aliquota base dello 0,35 per cento un moltiplicatore che varia, a seconda delle zone, dal 280 all'810 per cento. L'imposta sugli immobili è deducibile dall'imposta sul reddito e dall'imposta locale sugli affari.

## REGNO UNITO

Le imposte sul reddito non gravano sulla proprietà di abitazioni. Nel Regno Unito esiste un'imposta locale, la *Council tax*, dovuta da chi occupa un immobile a uso abitativo. L'imposta è commisurata alla classe di appartenenza dell'immobile (ne esistono otto, dalla A alla H) e ad una aliquota, diversa da regione e regione e stabilita dalle autorità locali, che varia dall'1,2 al 3,5 per cento. Da sottolineare che questa imposta si paga per il solo fatto di abitare in una casa, a prescindere dal fatto che se ne sia proprietari o semplicemente inquilini. Questo perché a valere è il principio dell'esistenza di un legame storico e profondo tra vita domestica e buon funzionamento della comunità, e quindi il singolo ha il dovere di contribuire anche in questo modo alla copertura dei costi di servizi municipali come la gestione e lo smaltimento dei rifiuti o la manutenzione delle strade.

Le cessioni di abitazioni principali sono esenti da tassazione. La *Stamp duty land tax* grava invece sui trasferimenti di proprietà per un valore superiore a 125 mila sterline (sono esenti le ipoteche e i trasferimenti per successione, i trasferimenti di abitazioni a prezzi inferiori a un certo limite e quelli dovuti al trasferimento di un lavoratore dipendente). Per le abitazioni di valore fino a 250 mila sterline l'imposta è pari all'1 per cento, per quelle fino a 500 mila è del 3 per cento, per quelle fino a 1 milione di sterline è del 4 per cento, per poi salire al 5 e al 7 per cento rispettivamente per valori fino a 2 milioni di sterline e superiori a questa stessa cifra.

## SPAGNA

L'abitazione principale è esente da imposte sul reddito. Negli altri casi, l'imposizione progressiva sui redditi colpisce gli immobili non locati. Il "reddito figurativo" è pari al 2 per cento del valore catastale (riducibile all'1,1 per cento in alcuni casi). Un'imposta sui beni immobili, l'*Impuesto sobre Bienes Inmuebles Urbana/Rústica (Ibi)*, grava in Spagna sui titolari di diritti reali su immobili, con una base imponibile pari al valore catastale, che è pari circa al 70 per cento del valore di mercato. Il valore catastale viene determinato in base alle dimensioni dell'abitazione e alla tipologia. Le aliquote sono fissate dagli Enti locali e sono generalmente più alte nelle località turistiche. Solitamente l'aliquota d'imposta è pari allo 0,5 per cento per le proprietà urbane e allo 0,3 per cento per quelle agricole.

Di recente è stata introdotta una tassa patrimoniale (*Impuesto sobre el patrimonio*) basata sul valore dichiarato del patrimonio individuale complessivo da coloro che hanno redditi superiori ai 700 mila euro.

## I NUMERI DELL'IMU

Fonte: Ministero dell'economia e delle Finanze, [IMU: analisi dei versamenti 2012](#)

### Totale gettito IMU per il 2012

- **23,7 miliardi il gettito IMU**, di cui 3,8 miliardi di addizionali comunali.
- **25,8 milioni i contribuenti che hanno versato l'imposta.**

### Gettito IMU sulla prima casa

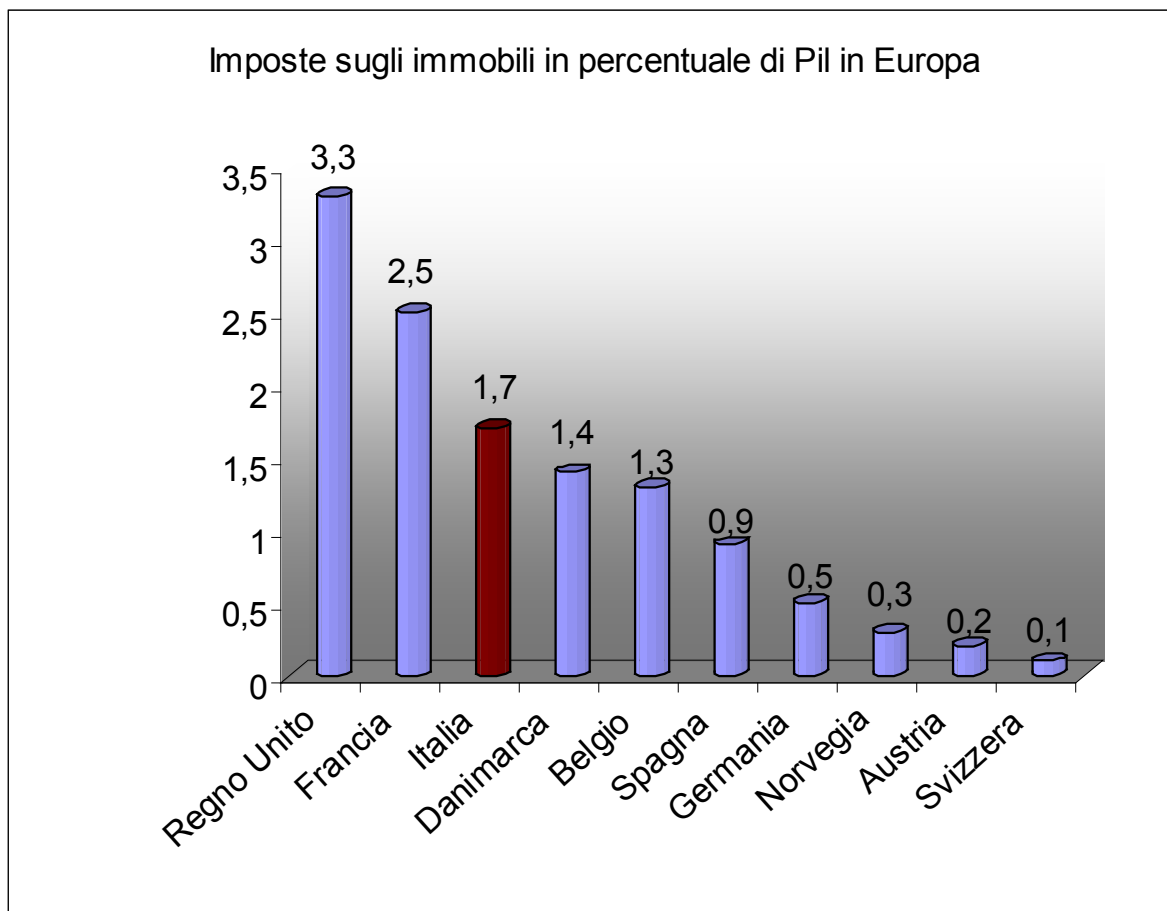
- **4 miliardi gettito IMU relativo all'abitazione principale** (comprensivo delle manovre comunali)
- **17,8 milioni i contribuenti** che hanno versato l'imposta
- **225 euro l'importo medio pagato**
- **85% dei contribuenti** ha pagato entro i **400 euro** (54% del gettito totale)
- **6,8% dei contribuenti** ha pagato oltre **600 euro** (30% del gettito totale)
- **17% peso IMU per abitazione principale sul totale del gettito**
- oltre **1/3** un terzo del gettito IMU "da manovre sull'abitazione principale" **deriva da quattro grandi comuni (Roma, Torino, Genova, Napoli)** nei quali il peso del gettito IMU da abitazione principale sul totale si attesta mediamente intorno al 27 per cento.

**A legislazione vigente, per gli immobili diversi dall'abitazione principale e non locati l'IMU sostituisce non solo l'ICI, ma anche l'IRPEF e le addizionali regionali e comunali che erano dovute fino al periodo d'imposta 2011; pertanto in sede di dichiarazione dei redditi 2012 (cioè a giugno 2013) i contribuenti beneficeranno di una riduzione dell'Irpef dovuta per un importo totale di 1,6 miliardi, corrispondente in media a circa 93 euro per contribuente.**



## Le imposte sulla casa in percentuale di PIL: un confronto con gli altri Paesi europei

Nel grafico sono riportati i dati relativi al 2011 per l'imposizione fiscale sugli immobili in percentuale al PIL.



Fonte: Il Sole24ore, 8 maggio 2013