

**Esame delle proposte di legge C. 1429, C. 1904 e C. 1918  
in materia di imposta municipale sugli immobili**

**Audizione dell'Istituto nazionale di statistica**

**Dott. Gian Paolo Oneto**

**Direttore della Direzione centrale per la contabilità nazionale**

**VI Commissione Finanze**

**Camera dei Deputati**

**Roma, 23 luglio 2019**



## Indice

<b>Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>1 Il valore del gettito tributario connesso a IMU e TASI</b>	<b>5</b>
<b>2 Famiglie, abitazioni e patrimonio immobiliare</b>	<b>6</b>
<i>Le spese per consumi e il titolo di godimento dell'abitazione</i>	7
<i>La povertà e il titolo di godimento dell'abitazione</i>	8
<i>La ricchezza immobiliare delle famiglie</i>	9
<b>3 Mercato immobiliare: compravendite e prezzi</b>	<b>10</b>
<i>I prezzi delle abitazioni</i>	11
<i>Indici territoriali dei prezzi delle abitazioni</i>	12
<b>Allegato:</b>	
– <b>Tavole statistiche</b>	



## **Introduzione**

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo conoscitivo utile per i lavori della Commissione in merito alle proposte di legge C. 1429, C. 1904 e C. 1918, recanti norme per la semplificazione della tassazione immobiliare mediante l'istituzione dell'imposta municipale sugli immobili (nuova IMU) ed abolizione del tributo per i servizi indivisibili (TASI).

Il presente documento propone una selezione di informazioni attualmente a disposizione dell'Istituto in materia di fiscalità e mercato immobiliare. Nello specifico si propone un quadro quantitativo del gettito tributario derivante dall'IMU e dalla TASI, una valutazione complessiva del valore della ricchezza immobiliare delle famiglie e dell'impatto del titolo di godimento dell'abitazione sulle loro spese per consumi e sui livelli di povertà. Viene descritto, poi, il settore immobiliare attraverso l'andamento delle compravendite di immobili e la dinamica dei prezzi degli immobili stessi.

### **1 Il valore del gettito tributario connesso a IMU e TASI**

Le informazioni quantitative sul gettito relativo alle due tipologie di tributo riguardanti le abitazioni – così come quelle concernenti ciascuna forma di tassazione presente nel sistema tributario italiano – sono rese disponibili annualmente dall'Istat sul sistema di diffusione I.stat sotto la voce “Imposte e contributi sociali per sotto-settore”.

Coerentemente con le regole europee che sovrintendono la compilazione dei Conti Nazionali (Sistema Europeo dei Conti, SEC2010), entrambi i prelievi sono classificati come imposte indirette, ad esclusione della quota IMU derivante dalla tassazione delle aree fabbricabili che rientra nell'imposizione diretta. Quest'ultima costituisce una componente più contenuta rispetto al gettito IMU complessivo.

Per quel che riguarda la preponderante componente IMU relativa agli immobili e ai terreni agricoli non esenti, il gettito è stato pari a circa 22,9 miliardi di euro nel 2012, è sceso a 19,7 nell'anno successivo, mantenendosi poi quasi invariato: le stime provvisorie lo fissano a 19,9 miliardi nel 2018, in leggerissima riduzione rispetto al 2017 quando si era avvicinato a 20 miliardi. Una quota limitata di tale gettito affluisce all'amministrazione centrale mentre il resto è di pertinenza dei comuni. La prima componente era risultata pari a circa 7,8 miliardi nel 2012, per scendere immediatamente a 4 miliardi l'anno successivo e stabilizzarsi poi

appena al di sotto di 3,8 miliardi negli anni più recenti. La parte che affluisce ai comuni è risultata più stabile, salendo da 15,1 miliardi nel 2012 a 16,2 nel 2017, per poi risultare pari a 16,1 miliardi lo scorso anno.

La parte di gettito IMU che rientra nelle imposte dirette affluisce prevalentemente ai Comuni, e risulta in lenta discesa, da poco più di un miliardo nel 2012 a 928 milioni nel 2018.

Riguardo al gettito relativo al tributo sui servizi indivisibili (TASI), si registra un valore di circa 4,6 e 4,7 miliardi nei primi due anni di applicazione (2014 e 2015) che scende poi a circa 1,2 miliardi nel 2016 e 1,1 nei due anni successivi, in corrispondenza all'esclusione da tale tributo dell'abitazione principale.

In definitiva, nel 2018, sulla base dei dati provvisori elaborati ad aprile di quest'anno, il gettito totale derivante da IMU e TASI è stato di 21 miliardi e 983 milioni.

## **2 Famiglie, abitazioni e patrimonio immobiliare**

Nel 2018 poco più del 70% delle famiglie residenti (quasi 19 milioni di famiglie) vive in una casa di proprietà, mentre poco meno del 20% vive in abitazioni in affitto o sub-affitto. Il restante 10% circa vive in abitazioni per le quali risulta avere un titolo di usufrutto o altro titolo.

Questa composizione mostra una qualche variabilità territoriale. Il titolo di proprietà dell'abitazione è più diffuso nelle Isole (il 75% delle famiglie risulta proprietario), mentre l'usufrutto è più diffuso nel Sud (13,2%), a scapito di valori più bassi della media nella proprietà (68,3%). Nelle ripartizioni del Nord si registrano invece incidenze più basse del titolo di usufrutto in favore di una maggiore diffusione delle famiglie in affitto.

L'affitto è relativamente più comune tra le famiglie residenti nel centro delle aree metropolitane (27,7%), a scapito di una diffusione della proprietà immobiliare e dell'usufrutto inferiori alla media (rispettivamente 65 e 7% circa). Nei comuni cintura delle aree metropolitane o comunque con più di 50mila abitanti la quota di famiglie che vivono in case di proprietà rientra nella media (70% circa), mentre nei restanti comuni più piccoli la proprietà immobiliare supera la media arrivando a interessare quasi il 75% delle famiglie.

Con una quota pari a quasi il 90%, vi sono le famiglie composte da una coppia senza figli e con persona di riferimento con oltre 65 anni quelle per le quali è in assoluto più diffusa la proprietà dell'immobile adibito ad abitazione, seguite

dalle persone sole con più di 65 anni (76,1%) e dalle coppie con uno o due figli (rispettivamente 74,8% e 75,7%). Sono, invece, le persone sole tra i 18 e i 64 anni, le coppie con più di tre figli e i monogenitore, le tipologie famigliari per le quali si registra una minore diffusione della proprietà dell'abitazione (rispettivamente 55,5, 62,7 e 65,1%).

Paga un mutuo il 19,2% delle famiglie che vivono in abitazioni di proprietà (circa 3,6 milioni): la quota è maggiore nel Nord (24,9% nel Nord-ovest e 22,3% nel Nord-est) e nel Centro (20,7%) rispetto a Sud (10,8%) e Isole (11,6%). Dal punto di vista economico e contabile, questa voce di bilancio è un investimento, e non rientra quindi nel computo della spesa per consumi; ciononostante, per le famiglie che lo sostengono rappresenta un esborso consistente e pari, in media, a 565 euro mensili.

La spesa media per le famiglie che pagano un affitto è di 399 euro mensili a livello nazionale, più alta nel Centro (461 euro) e nel Nord (420 euro nel Nord-ovest e 425 euro nel Nord-est) rispetto al Sud (316 euro) e Isole (309 euro). Nei comuni centro di area metropolitana si paga mediamente un affitto pari a 487 euro mensili, 83 euro in più della media dei comuni periferia delle aree metropolitane o con almeno 50mila abitanti, e 142 euro in più dei comuni fino a 50mila abitanti che non fanno parte della periferia delle aree metropolitane.

#### *Le spese per consumi e il titolo di godimento dell'abitazione*

Nel 2018 al netto degli affitti figurativi<sup>1</sup>, la spesa per consumi sostenuta dalle famiglie in abitazioni di proprietà è pari a 2.074 euro, a 1.855 euro per le famiglie in affitto e a 1.595 per quelle in usufrutto o uso gratuito. Le spese per l'abitazione rappresentano quasi un terzo (32,3%) della spesa complessiva per consumi delle famiglie in affitto. La quota destinata all'abitazione è composta per i due terzi dal pagamento del canone, che in definitiva pesa per oltre un

---

<sup>1</sup> L'affitto figurativo è una componente non monetaria della spesa per consumi delle famiglie che vivono in abitazione di proprietà, usufrutto o in uso gratuito o che sono proprietarie di un'abitazione secondaria; rappresenta il costo che queste dovrebbero sostenere per prendere in affitto un'unità abitativa con caratteristiche identiche a quella in cui vivono o all'abitazione secondaria di loro proprietà. Tale componente viene generalmente considerata negli studi sulla distribuzione delle spese per consumi, sulla distribuzione dei redditi e sulla povertà, per avere un confronto più preciso tra le condizioni economiche delle famiglie con diverso titolo di godimento dell'abitazione. In termini operativi, per l'indagine sulle Spese alle famiglie viene chiesto di indicare il valore del canone mensile che potrebbero ottenere affittando l'abitazione.

quinto della spesa complessiva. Infine, la quota di spese destinata all'abitazione è pari al 12,7% per le famiglie proprietarie e all'11,5% per quelle in usufrutto.

Le famiglie in affitto hanno quindi, rispetto al resto delle famiglie, minori risorse da destinare agli altri capitoli di spesa; ciò vale in particolare per le quote destinate a Trasporti (11,5% rispetto al 15,4% delle altre famiglie proprietarie, in usufrutto o in uso gratuito), Ricreazione, spettacoli e cultura (4,5% contro 6,9%), Servizi ricettivi e di ristorazione (5,0% contro 6,9%), Servizi sanitari e per la salute (4,6% contro 6,4%), Abbigliamento e calzature (4,8% contro 6,2%) e Mobili, articoli e altri servizi per la casa (3,9% contro 5,8%).

### *La povertà e il titolo di godimento dell'abitazione*

Il titolo di godimento dell'abitazione è strettamente associato ai livelli di povertà. La situazione risulta particolarmente critica per chi vive in affitto.

Nel 2018, le circa 850mila famiglie povere in affitto rappresentano quasi la metà (46,6%) di tutte le famiglie povere, a fronte di una quota di famiglie in affitto del 18,7% sul totale delle famiglie residenti. Le famiglie affittuarie del Mezzogiorno sono in povertà assoluta nel 22,3% dei casi a fronte del 15,9% del Nord e del 14,9% del Centro. Tuttavia, tra le famiglie povere del Centro e del Nord quelle affittuarie sono più della metà del totale mentre nel Mezzogiorno sono il 37,8% (anche a causa di una minore presenza di affittuari tra le famiglie residenti).

Tra le famiglie con minori, l'incidenza della povertà assoluta è pari al 26,5% tra quelle in affitto, al 5,0% tra quelle proprietarie e al 15,4% tra le famiglie usufruttuarie o che hanno l'abitazione in uso gratuito.

L'affitto medio per le famiglie in povertà assoluta è pari a 307 euro mensili, oltre 100 euro meno dei 418 euro pagati dalle famiglie non in condizione di povertà. Tuttavia, poiché la spesa media mensile complessiva delle prime è molto più bassa di quella delle seconde (865 euro contro 2.065), la voce per l'affitto pesa per il 35,5% sul totale delle spese familiari quando si è poveri (37,5% sia nel Centro sia nel Nord, 31,5% nel Mezzogiorno) e per il 20,3% quando non si è poveri.

Tra le famiglie che vivono in casa di proprietà, paga un mutuo il 16,1% di quelle in povertà assoluta rispetto al 19,4% delle famiglie non povere. Come già detto in precedenza, questa voce di bilancio è un investimento e per le famiglie che la sostengono rappresenta un'uscita rilevante; ciò può essere particolarmente gravoso per quelle che scendono sotto la soglia di povertà anche a causa di questo esborso che non può essere dedicato a spese per consumi. La rata media



effettiva per le famiglie che pagano un mutuo è di 452 euro mensili per quelle povere e di 569 euro per le non povere.

### *La ricchezza immobiliare delle famiglie*

L'Istat stima annualmente, all'interno degli schemi della contabilità nazionale (specificatamente nei conti patrimoniali dei settori istituzionali), il valore dello stock dei fabbricati residenziali presenti sul territorio nazionale. Tale valore è ottenuto con una procedura di stima diretta, misurando le quantità (superficie totale in metri quadri) su base regionale e applicando ad esse il relativo prezzo medio a metro quadro. I dati relativi al valore del patrimonio immobiliare sono attualmente disponibili sino al 2017, con serie storiche che partono dal 2001.

Nel periodo 2001-2016, il valore nominale dello stock complessivo di abitazioni è cresciuto del 76%, passando da 3.268 a 5.738 miliardi di euro. La dinamica è stata particolarmente sostenuta sino al 2008, con un incremento medio annuo del 9%. Tra il 2008 e il 2011 la crescita è stata molto più contenuta (+1,6% in media d'anno) ma ha portato il valore dello stock abitativo a un picco pari a quasi il doppio rispetto al livello registrato nel 2001.

La tendenza alla discesa dei prezzi, registrata sul mercato immobiliare residenziale a partire dal 2012, ha determinato una riduzione del valore medio delle abitazioni e la conseguente contrazione del valore della ricchezza abitativa che nel 2017 è risultata inferiore di circa il 9% rispetto a quella del 2011, con un calo medio annuo dell'1,4%. Nel 2017 si è registrato un rallentamento della diminuzione del valore dello stock di abitazioni (-0,8% rispetto al -1,3% del 2016) favorito da un primo recupero del mercato residenziale, che ha frenato la discesa dei valori medi.

Nel 2017, Famiglie e ISP<sup>2</sup> detengono il 92% del patrimonio residenziale complessivo del Paese. In particolare, le Famiglie consumatrici risultano proprietarie dell'81% del valore del patrimonio residenziale: si tratta di unità residenziali utilizzate come abitazione principale o comunque a disposizione delle famiglie come seconde case (soprattutto case per vacanza). Il restante 11% dell'intera quota di famiglie e ISP è costituito da unità detenute prevalentemente a scopo di investimento e di attività di locazione che,

---

<sup>2</sup> Le ISP sono le istituzioni sociali private al servizio delle famiglie; esse comprendono i produttori privati di beni e servizi non destinabili alla vendita quali associazioni culturali, sportive, fondazioni, partiti politici, sindacati ed enti religiosi. Il limitato stock di abitazioni da esse detenute non può essere separato da quello di proprietà delle Famiglie.

coerentemente con i criteri di classificazione adottati nei conti nazionali, sono classificate come proprietà delle Famiglie produttrici. Le Società non finanziarie sono proprietarie di poco più del 6% del valore totale delle abitazioni mentre le Amministrazioni pubbliche ne detengono meno del 2%. La quota di abitazioni posseduta dalle Società finanziarie resta al di sotto dell'1%, nonostante il ruolo dei fondi immobiliari.

Il patrimonio immobiliare costituisce una parte molto rilevante della ricchezza delle famiglie italiane. Il valore dell'insieme delle abitazioni costituiva nel 2017 circa la metà (precisamente il 49,2%) dell'insieme della ricchezza totale di questo settore istituzionale. Quote decisamente più contenute riguardano gli immobili non residenziali (quasi il 7% nel 2017) e le altre attività non finanziarie (essenzialmente asset produttivi) che pesano per circa il 3%. La restante parte della ricchezza delle famiglie è costituita dalla componente finanziaria la quale include: il risparmio gestito (quote di fondi comuni, riserve tecniche assicurative e fondi pensione) con un'incidenza del 14% della ricchezza lorda, i depositi (13%) e le azioni e partecipazioni (10%).

### **3 Mercato immobiliare: compravendite e prezzi**

Il mercato immobiliare italiano residenziale continua a essere caratterizzato da una parte dalla persistente ripresa dei volumi compravenduti e dall'altra dal prolungarsi della debolezza dei prezzi.

L'andamento delle compravendite<sup>3</sup>, espresso in termini di numero indice con anno base 1997, mette in luce una prima fase di crescita del mercato immobiliare, che porta l'indice al suo massimo livello nel 2006, oltre il 50% al di sopra di quello del 1997. Il periodo che segue registra, in corrispondenza della crisi economica, una contrazione fino al 2013, anno nel quale le transazioni raggiungono il minimo storico (sono circa un quinto in meno rispetto al 1997 e quasi la metà di quelle registrate nel 2006). Il 2012 ha rappresentato il

---

<sup>3</sup> Le informazioni relative alle compravendite immobiliari a disposizione dell'Istat provengono dalla "Rilevazione statistica sugli atti e le convenzioni stipulati presso i notai", i cui dati sono forniti trimestralmente dall'Ufficio Centrale Archivi Notarili. È utile sottolineare che i dati qui presentati non sono comparabili con quelli rilasciati dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare, sebbene la fonte originaria, ovvero le transazioni di compravendita di fronte a un notaio, sia la stessa. Ciò è riconducibile alle diverse modalità di conteggio, alle differenti unità di analisi (le convenzioni presenti negli atti notarili per l'Istat o le unità immobiliari per l'Agenzia delle Entrate), alle categorie catastali considerate e alla diseguale copertura territoriale.

momento di flessione più marcata (-22,6% rispetto all'anno precedente). La terza fase temporale, a partire dal 2014, mostra una graduale ripresa del mercato immobiliare, trainata dal settore abitativo, con un aumento di transazioni pari al 35,7% nel 2018 rispetto ai valori minimi del 2013, ma ancora con un gap del 28,9% rispetto ai valori massimi del 2006.

### *I prezzi delle abitazioni*

Se il mercato immobiliare italiano residenziale sembra dunque essere entrato in una fase di persistente ripresa dei volumi compravenduti, si prolunga, d'altro canto, la debolezza sul fronte dei prezzi. Secondo le stime preliminari, nel primo trimestre 2019 l'indice dei prezzi delle abitazioni (IPAB) acquistate dalle famiglie, per fini abitativi o per investimento, diminuisce dello 0,5% rispetto al trimestre precedente e dello 0,8% nei confronti dello stesso periodo del 2018. La flessione dell'IPAB rispetto ai primi tre mesi del 2018 è da attribuire unicamente ai prezzi delle abitazioni esistenti, che registrano una variazione negativa dell'1,3% mentre quelli delle abitazioni nuove aumentano su base tendenziale dell'1,7%, mostrando un'accelerazione rispetto al +0,6% del quarto trimestre del 2018.

Rispetto alla media del 2010, primo anno per il quale è disponibile la serie storica dell'IPAB, nel primo trimestre 2019 i prezzi delle abitazioni sono diminuiti in Italia del 17,2%, a causa esclusivamente delle abitazioni esistenti, i cui prezzi sono diminuiti del 23,7% mentre per quelli delle abitazioni nuove si registra complessivamente un aumento, seppur debole (+0,8%).

Il tasso di variazione acquisito dell'IPAB per il 2019 risulta quindi negativo e pari a -0,8%. Gli andamenti del primo trimestre di quest'anno si manifestano a fronte di una crescita tendenziale dei volumi di compravendita dell'8,8% registrata nel primo trimestre del 2019 dall'Osservatorio del Mercato Immobiliare dell'Agenzia delle Entrate per il settore residenziale.

Analizzando i dati in serie storica, nel 2014 e nel 2015, in coincidenza con la ripresa della domanda, si è verificata una decelerazione della discesa dei prezzi delle abitazioni e nel 2016 si è assistito a un ritorno (per la prima volta dal 2011) a una variazione positiva (+0,3%).

Il risultato del 2016 è probabilmente dovuto alla risalita dei volumi compravenduti (+16,8%) con una performance che non si è ripetuta nei due anni successivi (2017 e 2018) quando gli aumenti sono stati di ampiezza minore (rispettivamente +3,8 e +5,5%) e i prezzi sono tornati a scendere, seppur in modo molto più contenuto degli anni passati. Questa dinamica sembra indicare

che in Italia la crescita dei prezzi degli immobili residenziali si riscontra solo in fasi caratterizzate da incrementi molto rilevanti della domanda.

Ma, al di là dell'andamento ciclico e congiunturale della domanda, la vischiosità dei prezzi sembra dovuta anche a fattori più strutturali. Invecchiamento della popolazione, ripresa economica debole, difficoltà ad attrarre investimenti esteri, deterioramento del patrimonio immobiliare (ricordiamo che sono i prezzi delle case esistenti a provocare la caduta dei valori immobiliari dal 2010 a oggi, mentre quelli delle abitazioni nuove hanno mostrato una sostanziale tenuta e qualche lieve segnale di crescita) rappresentano un insieme di fattori che può spiegare in parte la debolezza dell'andamento dei prezzi delle abitazioni nel nostro Paese.

#### *Indici territoriali dei prezzi delle abitazioni*

A partire dai dati del secondo trimestre del 2018, l'Istat ha avviato la diffusione di indici territoriali dei prezzi delle abitazioni, in particolare per quattro ripartizioni geografiche (Nord-ovest, Nord-est, Centro e Mezzogiorno) e per tre grandi Comuni (Torino, Milano e Roma).

I dati hanno fatto emergere un'importante eterogeneità territoriale degli andamenti dei prezzi delle abitazioni. Per quanto riguarda Torino, Milano e Roma, la flessione delle quotazioni delle abitazioni, che ha caratterizzato gli ultimi anni, è diffusa a tutti e tre i Comuni. Considerando, però, dinamiche più recenti, mentre dal 2015 a Milano e dal 2016 a Torino (più moderatamente) l'IPAB ha ripreso a crescere, a Roma, con l'eccezione del 2015, le diminuzioni non si sono arrestate. A Milano, in media d'anno, i prezzi delle abitazioni nel 2018 sono cresciuti per il terzo anno consecutivo, a Torino per il secondo mentre a Roma sono calati ininterrottamente negli ultimi due anni e risultano di oltre un quarto inferiori a quelli del 2010.

A livello europeo, nel 2018 l'Italia e la Svezia sono gli unici Paesi ad aver chiuso l'anno con una variazione negativa dell'indice dei prezzi delle abitazioni (ma la Svezia veniva da oltre dieci anni di crescita ininterrotta, il nostro Paese da cali che si susseguono dal 2012 con la sola eccezione del 2016). Invece, nell'insieme dell'Ue i prezzi delle abitazioni sono cresciuti del 4,4%. Il quadro generale dell'Europa è infatti caratterizzato da una forte ripresa delle quotazioni immobiliari a partire dal 2014 e più chiaramente dal 2015.