

Tassazione degli immobili fantasma e riforma del catasto

L'attuale sistema di tassazione sul patrimonio immobiliare presenta in Italia un determinante elemento di iniquità che deriva dalla sedimentazione storica della base imponibile. Ad oggi, infatti, non esiste un meccanismo di adeguamento della rendita catastale, da cui discende l'ammontare della base imponibile, al valore reale del bene e molto spesso tale disallineamento, oltre ad essere consistente, è anche differenziato per area geografica¹. Ne consegue che il prelievo costituisce a tutti gli effetti una imposta patrimoniale applicata ad un valore non corrispondente a quello effettivo², allontanandosi, tra l'altro, dal principio del beneficio a cui invece dovrebbe ispirarsi.

L'aggiornamento dei valori immobiliari è, però, una operazione ancora oggi molto controversa sul piano politico. Tanto più che negli ultimi anni, l'imposizione immobiliare è stata oggetto di numerosi ripensamenti legati, da un lato, a finalità di risanamento delle finanze pubbliche, dall'altro, alle competizioni elettorali. La proposta di riforma inserita nella delega fiscale, e oggetto di un acceso dibattito politico, procede su due versanti. In primo luogo, prevede l'adozione di norme rivolte ad avvicinare le rendite catastali ai valori di mercato. Gli strumenti da mettere a disposizione dei Comuni dovranno consentire una più facile classificazione degli immobili nelle categorie appropriate nonché l'integrazione delle informazioni già presenti, senza che tale revisione modifichi la determinazione del prelievo: in altre parole questa nuova fotografia del catasto- è questo l'accordo politico- non dovrà avere ripercussioni sulle imposte da versare. Il secondo versante su cui agirà il governo, riguarda gli immobili e i terreni non dichiarati e la necessità di recuperare il loro gettito evaso. Si tratta, in questo caso, di stabilire una collaborazione tra l'Agenzia delle Entrate e i Comuni per l'individuazione dei cosiddetti immobili "fantasma", cioè quelli che per vari motivi non sono mai stati accatastati. La scelta del governo è, in definitiva, di non pesare, almeno fino al 2026, sui contribuenti che già versano l'imposta sul patrimonio, ma piuttosto di gravare su quelli che non hanno versato fino ad oggi, puntando a contrastare irregolarità e abusi.

1. UNA MISURA DEGLI IMMOBILI "FANTASMA"

Nel 2011, a seguito di una ricognizione circa le porzioni di territorio che non trovavano riscontro nelle banche dati catastali, è stata avviata una prima ricostruzione degli immobili non accatastati a partire dalla quale è seguita anche la riscossione del gettito ad esse connesso, circa 400 milioni all'anno. Nonostante questa prima fase di accertamento, piuttosto onerosa anche per l'impegno richiesto ai singoli Comuni, ad oggi sono ancora molte le unità immobiliari fantasma non censite o non censite correttamente, almeno sulla base delle informazioni fornite dalle statistiche catastali dell'Agenzia delle Entrate per il 2020³. Si tratta, infatti, di 1,2 milioni di immobili sfuggiti ai rilevamenti precedenti o non accatastati nei periodi successivi, i cosiddetti immobili "fantasma", rispetto al totale di 76,4 milioni di immobili censiti negli archivi catastali. A questo proposito, l'Istat rileva una persistenza del fenomeno dell'abusivismo anche nelle costruzioni più recenti. Una valutazione, seppur parziale, degli immobili che potrebbero essere stati generati successivamente alla prima rilevazioni e non accatastati è resa, infatti,

¹ Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2014) Effetto nuovo catasto per le tasse sulla casa, <https://www.lavoce.info/archives/18130/nuovo-catasto-tasse-sulla-casa-rendite/>

² Fiorillo F., Romano D. (2013), Alcuni profili economici della riforma IMU: un case study su Ancona e Senigallia, *Economia Marche*, vol. 32, p. 37-48, Giugno

³ Osservatorio Mercato Immobiliare (2020), Statistiche catastali 2020 – catasto edilizio urbano https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/documents/20143/263802/Statistiche_Catastali_2020_20210722.pdf/33a6de08-0c68-5234-3699-dab1d9c63f89

dall'indice di abusivismo edilizio⁴ dell'Istat⁵ un indicatore che segnala il numero di nuove costruzioni abusive a uso residenziale per ogni 100 costruzioni autorizzate dai Comuni. Come sottolineato da alcuni osservatori⁶, l'indicatore presenta almeno due punti deboli, che in qualche modo delimitano il quadro dell'abusivismo: in primo luogo, riporta il numero delle case abusive (e non di immobili) rispetto alle costruzioni autorizzate in un determinato anno e non al totale presente nel comune preso in esame; in secondo luogo, si riferisce soltanto alle nuove costruzioni e cioè ad una porzione piuttosto limitata del totale.

In generale, l'andamento dell'indicatore nel periodo dal 2004 mostra come il fenomeno dell'abusivismo edilizio⁷ sia, in Italia, assai diffuso e tutt'altro che in diminuzione. L'indice, infatti, è in crescita negli anni dal 2008 al 2015, passando da 10,5 a 19,9 abitazioni abusive per ogni 100 abitazioni legali costruite annualmente (Figura 1a). Nel triennio 2015-2018 si registra, invece, una sua modesta riduzione: su 100 nuove abitazioni 18,9 erano da ritenersi illegali, cioè realizzate senza concessione edilizia.

Figura 1a.
NUMERO DI ABITAZIONI ABUSIVE SU UN TOTALE DI 100 AUTORIZZATE. ITALIA

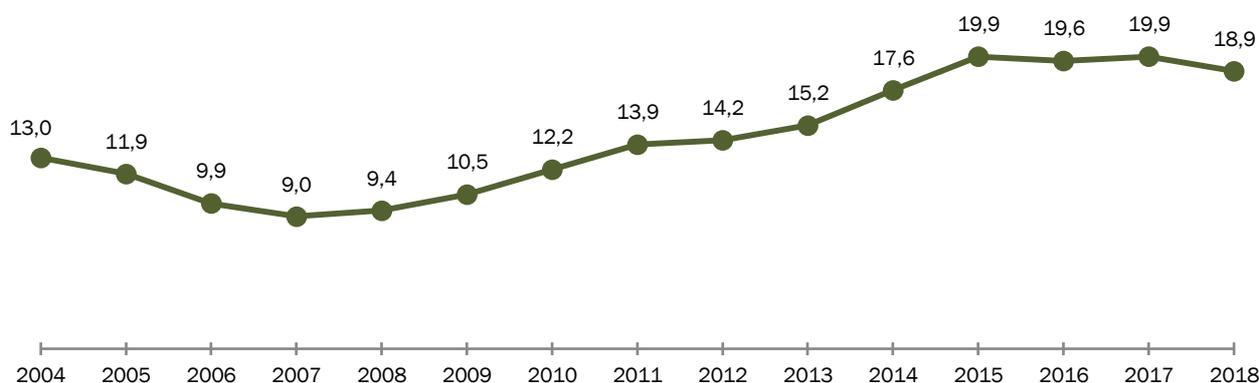
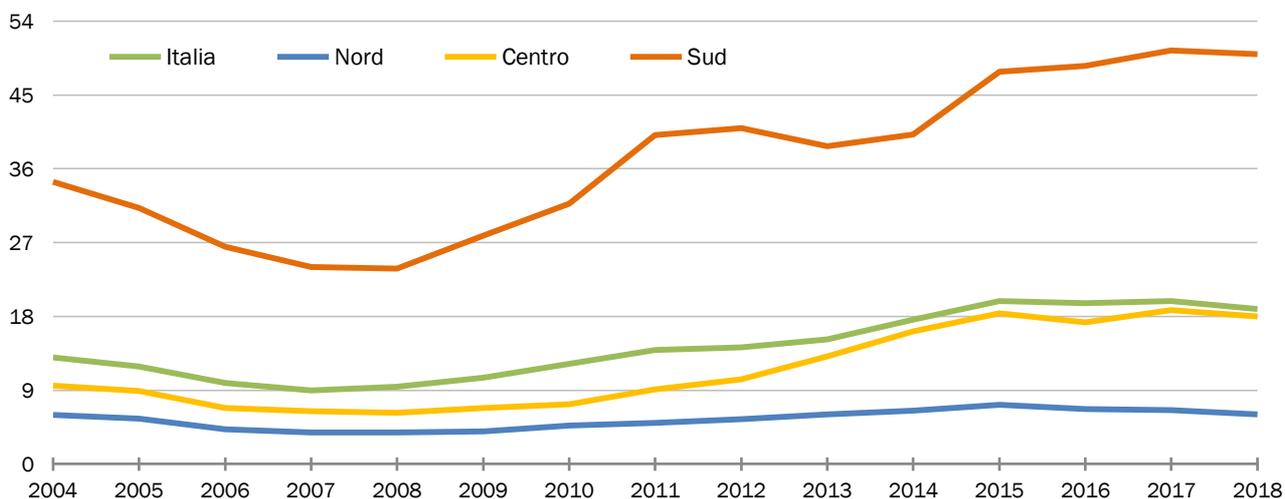


Figura 1b.
NUMERO DI ABITAZIONI ABUSIVE SU UN TOTALE DI 100 AUTORIZZATE. AREE GEOGRAFICHE



⁴ L'indicatore di abusivismo edilizio è tra quelli riportati da Istat nel Rapporto annuale sul Benessere equo e solidale (Bes). Tale indicatore è disponibile per gli anni 2004-2018.

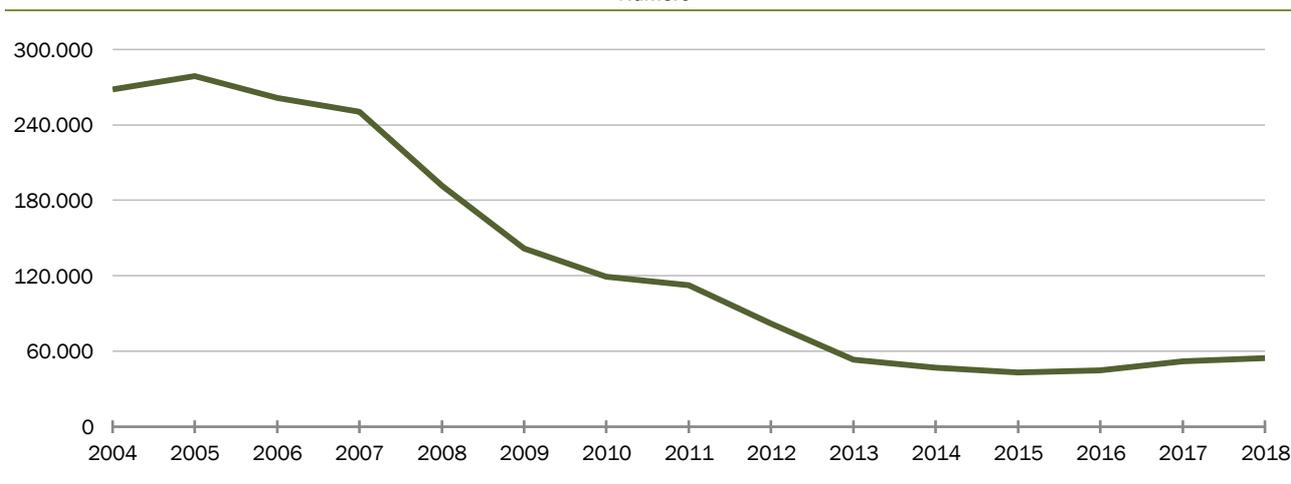
⁵ Istat (2021), Paesaggio e patrimonio culturale <https://www.istat.it/it/files//2021/03/9.pdf>

⁶ Ardito G., Sala L. (2018), Quell'Italia abusiva che resiste alle ruspe, in *lavoce.info* <https://www.lavoce.info/archives/55883/quellitalia-abusiva-che-resiste-alle-ruspe/>

⁷ In definitiva, l'indice di abusivismo è una misura di flusso riferita all'edilizia residenziale, che esprime la proporzione delle costruzioni abusive realizzate nell'anno di riferimento in rapporto a quelle autorizzate dai Comuni.

La disaggregazione territoriale (Figura 1b) evidenzia una rilevante variabilità fra le tre ripartizioni geografiche. In particolare, l'indicatore registrato al Sud raggiunge livelli sempre molto più elevati rispetto a quello del Nord e del Centro. È bene ribadire come l'indicatore di abusivismo non si riferisca all'intero patrimonio immobiliare ma solo alle abitazioni autorizzate, cioè a quelle nuove costruite di anno in anno. A questo proposito, facendo riferimento di nuovo a dati Istat, si osserva come il fenomeno delle costruzioni sia fortemente in diminuzione nel periodo considerato anche a causa della crisi economica che ha investito il paese a partire dal 2008, tant'è che il numero di abitazioni di nuova edificazione, che rappresenta il denominatore dell'indicatore di abusivismo, passa da circa 270mila unità nel 2004 a poco più di 54mila nel 2018. In altre parole, seppure l'indicatore di abusivismo cresca nel tempo, il numero di abitazioni da indicare come abusive tende a diminuire a causa della significativa riduzione delle nuove edificazioni.

Figura 2.
ABITAZIONI NUOVE IN FABBRICATI RESIDENZIALI E NON RESIDENZIALI. ANNI 2004-2018
Numero



Fonte: Istat

2. IL GETTITO IMU DEGLI IMMOBILI “FANTASMA”

Per stimare il gettito IMU derivante dalle unità abitative “fantasma”, è stato necessario distribuire, in primo luogo, il numero di immobili non censiti, le 1,2 milioni di unità, nelle categorie catastali generatrici di rendita, adottando l'ipotesi che la loro distribuzione sia equivalente a quella delle unità censite. In secondo luogo tale ammontare complessivo è stato regionalizzato tenendo conto dell'indice di abusivismo dell'Istat che, come già sottolineato, risulta fortemente differenziato per area geografica. Successivamente si è dovuto considerare che, nel periodo di tempo considerato, una quota di tali immobili abusivi possa essere stata sottoposta a demolizione. In Italia l'abbattimento degli edifici abusivi è un obbligo previsto dalla legge, anche se, come ricorda il dossier di Legambiente⁸, dal 2004 al 2018 su 71.450 ordinanze di demolizione solo 14.018 sono state eseguite. Ciò significa che più dell'80 per cento degli abusi edilizi non viene abbattuto, anche se la percentuale è molto differenziata da regione a regione. La stima del gettito si è poi distinta in base alle categorie catastali di appartenenza dell'immobile: da un lato le abitazioni e le unità immobiliari della categoria C (negozi e pertinenze delle abitazioni), che costituiscono il 97% delle unità immobiliari non censite; dall'altro gli immobili ad uso produttivo (immobili di tipo D). Delle abitazione abusive, una volta decurtate quelle demolite nel periodo dal 2011 al 2018, si è considerato solo la parte, circa il 40%, che rappresenta immobili potenzialmente soggetti a tassazione perché non destinate alla residenza dei proprietari ma utilizzate come seconde o terze case. Si è supposto che questo ammontare di abitazioni fosse complessivamente regolarizzabile, quindi sempre suscettibile di imposta e cioè dotato delle

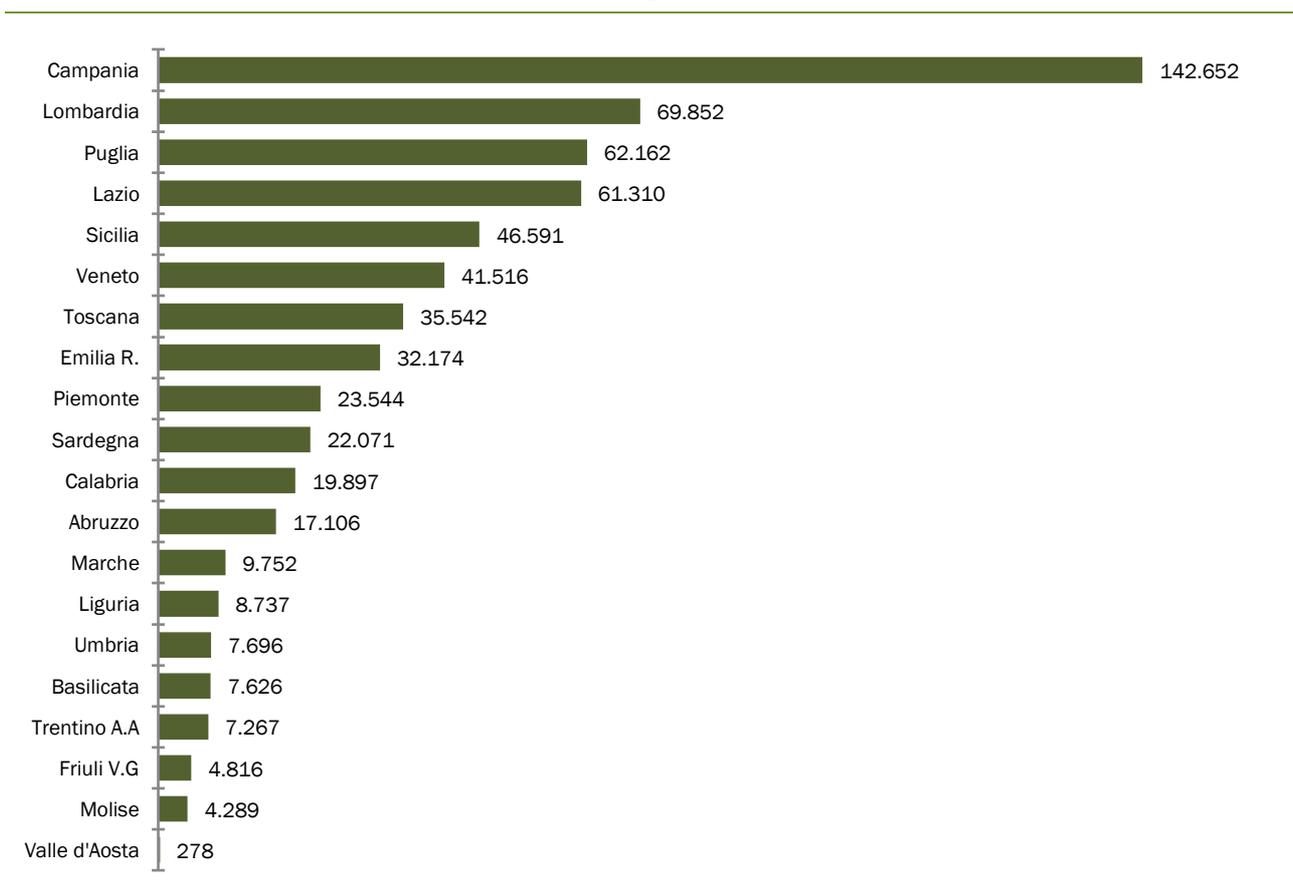
⁸ Legambiente (2018), Abbatti l'abuso- I numeri delle (mancate) demolizioni nei comuni italiani, https://www.legambiente.it/wp-content/uploads/abbatti_labuso_dossier_2018.pdf

caratteristiche di abitabilità richieste dal pagamento dell'imposta di proprietà. Una volta escluse le abitazioni principali, si è, inoltre, assunto che le caratteristiche delle seconde case non censite, siano del tutto analoghe a quelle delle abitazioni censite e che, di conseguenza, il gettito medio riversato dalle prime sia equivalente a quello riversato dalle seconde. Si tratta di una approssimazione che potrebbe creare qualche distorsione nella stima del gettito complessivo per effetto di due fattori contrapposti: da un lato il fatto che in genere le seconde o terze case sono più piccole delle abitazioni principali (sovrastima), dall'altro il fatto che spesso le abitazioni abusive si trovano in località turistiche di pregio, in prossimità della costa, con valori di mercato molto più alti delle abitazioni principali "medie" (sottostima).

Per quanto riguarda gli immobili della categoria D, si è proceduto con una serie di ipotesi del tutto analoghe al caso precedente, applicando agli immobili non censiti per regione il gettito medio osservato sulle unità censite.

Tenendo presente le molte ipotesi appena elencate, si stima che il gettito Imu che potrebbe essere recuperato dalla tassazione delle unità immobiliari attualmente non accatastate sia pari a circa 700 milioni di euro, una cifra che corrisponde al 5% dell'Imu attualmente riscosso dai Comuni⁹. Naturalmente la parte decisamente più consistente del gettito deriverebbe dall'accatastamento delle abitazioni, circa 608 milioni di euro, mentre inferiore è quello connesso alle attività produttive (88 milioni di euro). Guardando al dettaglio regionale, la Campania, la regione con un tasso molto alto di abusivismo e con uno molto basso di demolizioni, potrebbe garantirsi circa 143 milioni di euro, cioè oltre il 20% del totale.

Figura 3.
STIMA DEL GETTITO IMU REPERIBILE DALLA TASSAZIONE DEGLI IMMOBILI NON ACCATASTATI
Valori in migliaia di euro



Fonte: nostre elaborazioni su dati Istat e Mef

⁹ Mef (2019), Bollettino delle entrate tributarie 2019, https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/galleries/Documenti/entrate_tributarie_2019/Bollettino-entrate-Dicembre2019.pdf

Anche la Lombardia, d'altra parte, una regione caratterizzata da un livello più basso di abusivismo ma da uno più alto di nuove costruzioni riuscirebbe a recuperare una quota di gettito consistente, circa il 10%, equivalente a quasi 70 milioni di euro.

Naturalmente molto diverso, in termini di gettito riscosso, sarebbe agire sulle basi imponibili attraverso la loro rivalutazione. Ciononostante, l'intraprendere la via dell'acatastamento di unità abitative attualmente sconosciute al catastrato presenta due vantaggi. Il primo è ovviamente di ordine politico: in questo modo si metterebbero sullo stesso piano abitazioni con caratteristiche del tutto analoghe, garantendo un maggiore livello di equità sociale senza presumibilmente creare contestazioni, quindi senza un costo "politico" per le amministrazioni. Il secondo vantaggio è, invece, di ordine più pratico, relativo alla facilità di rilevazione. Le abitazioni che dovrebbero essere sottoposte a tassazione, infatti, sono già note alle amministrazioni comunali, essendo state individuate dal confronto tra le mappe catastali, che riportano tra l'altro i dati di partenza per la base imponibile ai fini Imu, e le rilevazioni aeree aggiornate. Si tratterebbe quindi di una procedura amministrativa probabilmente poco complessa e tutto sommato poco onerosa anche per gli enti più piccoli e meno organizzati che avrebbero il doppio vantaggio di risorse aggiuntive e di un maggiore livello di equità tra i propri contribuenti.

3. GLI EFFETTI DELLA RIVALUTAZIONE DEI VALORI CATASTALI

Come già anticipato, solo un reale allineamento tra il valore catastale e quello di mercato riuscirebbe a garantire il livello di equità tra contribuenti e territori che l'imposta richiederebbe. Alla luce dell'aumento dei valori immobiliari nel tempo, che ha caratterizzato soprattutto alcune aree del paese, l'impatto della riforma sarebbe, infatti, molto più consistente se indirizzato all'adeguamento delle basi imponibili non aggiornate. Ed è questa considerazione evidente, che alimenta un diffuso timore nell'opinione pubblica, a trovare eco nel dibattito politico.

Ben diversa, invece, la situazione se l'adeguamento avvenisse "a parità di gettito", come ampiamente condiviso anche dalle forze che propongono la riforma, proprio allo scopo di non aumentare la pressione fiscale e tanto più quella sull'abitazione. In questo secondo caso, come già considerato da molti, la riforma avrebbe un effetto positivo in termini di equità, perché avvicinerrebbe i valori delle abitazioni a quelli di mercato, aumentando l'imposta di coloro che dispongono di abitazioni con valori catastali che non rispecchiano i valori reali e riducendo l'imposta di coloro che dispongono di abitazioni con valori catastali aggiornati, perché di più recente costruzione. Sulla base di alcune nostre simulazioni sull'Imu ad aliquota standard (dello 0,76%) per le abitazioni diverse dalla principale, tale rivalutazione, nell'ipotesi di invarianza di gettito a livello nazionale¹⁰, farebbe rientrare nella prima categoria prevalentemente proprietà collocate in Lazio, Liguria, Toscana, Trentino Alto Adige e Sicilia a cui corrisponderebbe un incremento medio compreso tra 40 e 120 euro per ciascuna abitazione (Tab.1). I proprietari di seconde case, in primo luogo in Veneto ma anche in Emilia Romagna e in alcune regioni meridionali, per il motivo opposto, si troverebbero a pagare cifre mediamente inferiori rispetto a quelle attuali.

¹⁰ Per maggiori dettagli circa il calcolo della base imponibile post-rivalutazione si veda Agnoletti C., Bocci C., Ferretti C., Lattarulo P. (2020), "The Revaluation of Base Values in Property Tax: Simulations for Tuscany", in *Scienze Regionali, Italian Journal of Regional Science* 2/2020, pp. 227-248, doi: 10.14650/97087.

Tabella 1.
SIMULAZIONI, PRE E POST RIFORMA IMU STANDARD PER LE ABITAZIONI NON PRINCIPALI NELL'IPOTESI DI INVARIANZA DI GETTITO
A LIVELLO NAZIONALE
Valori assoluti in milioni di euro

	Gettito Imu standard attuale (A)	Gettito Imu standard futura (B)	Differenza (C = A-B)	Differenza per abitazione non principale
Lazio	1.295	1.427	132	102
Liguria	455	531	75	58
Toscana	636	680	44	34
Trentino A.A.	221	263	42	32
Sicilia	614	655	41	31
Lombardia	1.581	1.613	32	25
Piemonte	763	789	26	20
Calabria	230	254	24	19
Marche	179	193	14	11
Friuli V.G.	178	189	11	9
Abruzzo	215	212	-3	-2
Umbria	109	101	-8	-6
Basilicata	57	47	-10	-8
Molise	47	30	-17	-13
Valle d'Aosta	57	35	-22	-17
Campania	766	728	-38	-29
Puglia	625	584	-41	-32
Sardegna	391	319	-72	-56
Emilia Romagna	689	612	-77	-60
Veneto	642	490	-153	-118
ITALIA	9.752	9.752	0	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio

Anche all'interno di ciascuna regione le implicazioni della rivalutazione della base imponibile possono assumere segno opposto a seconda delle caratteristiche del Comune. Guardando infatti agli impatti per classe di ampiezza demografica (Tabella 2), è possibile mettere in evidenza come negli enti piccoli e medio piccoli, a seguito della rivalutazione, l'imposta pagata su ciascuna abitazione non principale sarebbe inferiore rispetto al passato. Le proprietà maggiormente avvantaggiate dalla rivalutazione della base imponibile sono quelle collocate in Comuni fino a 3.000 abitanti per le quali il risparmio sarà più o meno pari a 100 euro (fino a 150 euro negli enti piccolissimi). Al contrario nei grandi centri urbani il gettito versato sarebbe mediamente superiore a quello attuale, in misura crescente rispetto alla grandezza del Comune, a testimonianza di come in queste aree il valore delle abitazioni sia molto lontano da quello catastale.

Di fronte a questi importi, in generale non particolarmente alti, ciò che spaventa sono i casi estremi, di realtà dove il valore patrimoniale è fortemente discosto dal valore di mercato (come nei maggiori centri turistici, quali, ad esempio, Cortina, Capri o San Gimignano).

Tabella 2.
IMU STANDARD PER LE ABITAZIONI NON PRINCIPALI NELL'IPOTESI DI INVARIANZA DI GETTITO A LIVELLO NAZIONALE
Valori per abitazione non principale in euro

	IMU standard attuale. Valori medi (A)	Imu standard futura Valori medi (B)	Differenza (C = A-B)
Fino a 1.000 abitanti	546	400	-146
Da 1.001 a 2.000 ab.	539	440	-99
Da 2.001 a 3.000 ab.	553	447	-107
Da 3.001 a 5.000 ab.	560	489	-71
Da 5.001 a 10.000 ab.	580	557	-23
Da 10.001 a 20.000 ab.	619	586	-33
Da 20.001 a 60.000 ab.	624	611	-13
Da 60.001 a 100.000 ab	589	646	57
Oltre 100.000 ab.	790	974	184
ITALIA	626	626	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio

Se l'analisi sulla variazione di gettito a seguito della rivalutazione della base imponibile viene replicata classificando le differenze di gettito in 5 classi, dal valore più basso a quello più alto, in modo che ciascuna classe contenga il 20% delle osservazioni (quintile), si può osservare come il 60% dei Comuni, cioè quelli del primo, del secondo e terzo quintile di variazione del gettito, è interessato da una riduzione dell'Imu sulle seconde e terze case, rispettivamente del 18%, del 9% e del 7%, che corrisponde ad una contrazione del prelievo per abitazione non principale di 163, 63 e di 40 euro (Tabella 3). Al contrario, il restante 40% dei Comuni, ovvero quelli che ricadono nel quarto e quinto quintile, sono colpiti da un aumento del gettito medio che è particolarmente consistente per i proprietari che si trovano nell'ultimo quintile di variazione; in questo caso ogni abitazione non principale potrebbe pagare fino a 204 euro in più rispetto alla situazione attuale, con un incremento del 45% della contribuzione complessiva a loro carico.

Tabella 3.
SIMULAZIONI PRE E POST RIFORMA. IMU STANDARD PER LE ABITAZIONI NON PRINCIPALI PER QUINTILE DI VARIAZIONE DI GETTITO
NELL'IPOTESI DI INVARIANZA DI GETTITO A LIVELLO NAZIONALE
Valori per abitazione non principale in euro

	Gettito Imu standard attuale (A)	Gettito Imu standard futura (B)	Differenza (C = A-B)	Differenza %
1 quintile	898	735	-163	-18
2 quintile	659	597	-63	-9
3 quintile	555	515	-40	-7
4 quintile	503	541	38	7
5 quintile	456	661	204	45
ITALIA	626	626	0	0

Fonte: nostre elaborazioni su dati OMI e Agenzia del Territorio

In definitiva, nonostante tutti gli elementi a favore di un riequilibrio dei valori patrimoniali, senza voler intervenire sulla pressione fiscale sull'abitazione, sarebbe già un segnale importante l'avvio dell'operazione di aggiornamento del catasto.

Nota a cura di
C. Agnoletti, C. Ferretti, P. Lattarulo