

SENATO DELLA REPUBBLICA  
6<sup>a</sup> Commissione  
(Finanze e tesoro)

**Indagine conoscitiva sulla  
tassazione degli immobili**

**13 giugno 2013**

Audizione del Direttore Generale  
dell'ABI

Dott. Giovanni Sabatini

INDICE

1. **Premessa**
2. **Scenario economico di riferimento**
3. **Un credito più accessibile**
4. **Altre iniziative a supporto del mercato immobiliare**
5. **La fiscalità immobiliare: le principali criticità**

Onorevoli Senatori,

viene offerta all'Associazione l'occasione di intervenire in una delle fasi fondamentali del processo legislativo, quella dell'analisi e dello studio. Di questo vi ringrazio.

## **1. Premessa**

Il compito che si è assunta la Commissione nello svolgimento di una indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili è di sicuro impegno e di vasta portata. Le aspettative sono elevate e risentono fortemente dell'elemento temporale, in quanto l'esperienza ci ha dimostrato la difficoltà di realizzare in tempi ravvicinati un progetto di sistemazione organica della materia.

Già con la legge finanziaria per il 2008 il legislatore aveva previsto la costituzione di una Commissione ministeriale di studio "sulla fiscalità diretta e indiretta delle imprese immobiliari", che avrebbe dovuto presentare proposte normative entro il 30 giugno 2008 "volte alla semplificazione e alla razionalizzazione del sistema vigente, tenendo conto delle differenziazioni esistenti tra attività di gestione e attività di costruzione e della possibilità di prevedere, compatibilmente con le esigenze di gettito, disposizioni agevolative in funzione della politica di sviluppo dell'edilizia abitativa".

Intensi sono stati i lavori di tale Commissione, che videro anche la partecipazione dell'Associazione, mediante apposita audizione, in occasione della quale avevamo avuto modo di segnalare alcuni dei punti che maggiormente richiedevano attenzione, con particolare riferimento alla tassazione immobiliare d'impresa.

Nondimeno, alcune delle questioni emerse all'epoca hanno trovato una sistemazione, penso ad esempio alla questione del trattamento IVA delle cessioni e locazioni immobiliari, per le quali è stato ripristinato un regime coerente con i principi fissati dalla direttiva comunitaria. Altri punti sono invece rimasti aperti, altri ancora sono emersi ex novo. Il nodo cruciale dell'IMU è uno di questi.

Rispetto al 2008, l'area di indagine è poi oggi ancora più ampia, andando ben al di là delle problematiche tipiche delle imprese immobiliari: esse restano sicuramente protagoniste, anche se la crisi che nel contempo è sopravvenuta ci impone di esaminare il tema privilegiando innanzitutto il contesto economico di riferimento, indispensabile per poter apprezzare la valenza dei necessari interventi di tipo fiscale.

## **2. Scenario economico di riferimento**

In Italia negli ultimi mesi si è registrato un marcato rallentamento del credito alle famiglie e al settore immobiliare, da attribuire a più fattori: una sensibile contrazione del numero di compravendite di immobili; un aumento

della rischiosità del settore edilizio; elevati livelli di costo della provvista nonché limitata disponibilità di raccolta a lungo termine per le banche.

Nello specifico:

- a. per l'intero settore immobiliare, la variazione percentuale annua del volume di compravendite nel periodo 2011/2012, risulta pari al -25,8%.
- b. a fine aprile 2013 il rapporto sofferenze lorde/impieghi per le imprese di costruzioni ha raggiunto il 14,8%, in forte aumento dal 10,8% di fine aprile 2012 e dal 8,3% di aprile 2011.
- c. gli ultimi dati relativi alla dinamica delle obbligazioni detenute dalla clientela riferite ad aprile scorso mostrano una contrazione annuale di oltre il 9%, un valore che si distacca da quello positivo, pari al +3,2%, di fine 2011.

Il risultato di questi fattori è che, alla fine di aprile 2013, i prestiti bancari destinati alle famiglie per l'acquisto di abitazioni – pari a 364 miliardi di euro - hanno segnato una variazione annua prossima allo zero (-0,8%), in decelerazione rispetto a circa il +2,5% di aprile 2012, un valore inferiore a quello medio dell'Area Euro (+ 1,2%). Laddove si considerino i flussi erogati dalle banche per l'acquisto di abitazioni, si rileva come nel periodo aprile 2012- aprile 2013 essi sono ammontati a 21,3 miliardi di euro, un valore quasi dimezzato rispetto ai 34 miliardi di euro dell'analogo periodo del 2011/2012.

L'indicatore di accessibilità all'acquisto di una abitazione tramite mutuo (housing affordability) elaborato dall'ABI mostra, da un lato, che la famiglia media è in grado di acquistare una abitazione media tramite un mutuo bancario, anche grazie alla recente riduzione dei prezzi degli immobili e dei tassi di interesse e, dall'altro, però, che importanti segmenti di popolazione – soprattutto le famiglie giovani che vivono nelle grandi città - non possiedono, sempre in media, i requisiti per accedere all'acquisto dell'abitazione<sup>1</sup>, poiché la rata di un eventuale mutuo supererebbe il 30% del reddito (mensilmente) disponibile.

Inoltre, i finanziamenti al settore delle costruzioni hanno segnato – ad aprile 2013 – una contrazione del 2,7%, su base annua.

La debolezza del comparto delle costruzioni è un'importante concausa di stagnazione congiunturale, stante il forte peso diretto e indiretto delle costruzioni sull'economia italiana. Basti pensare che il settore delle costruzioni effettua acquisti di beni e servizi da ben l'80% dell'insieme dei settori economici.

<sup>1</sup> L'indice mette in relazione tre grandezze, valutate con riferimento alla situazione media: il prezzo della casa, il reddito disponibile della famiglia ed il tasso di interesse pagato sul mutuo. Secondo le nostre stime più recenti a marzo 2013 l'indice di affordability è pari per il complesso delle famiglie al 6,1% (cioè la rata per la famiglia media incide per il 23,9% sul reddito disponibile) in crescita di 1,9 punti percentuali rispetto al dato di un anno prima. Alla stessa data l'indice per le famiglie giovani era negativo per 1,2% anche se in miglioramento di 2,5 punti percentuali rispetto ad un anno prima. I tassi di interesse applicati sui mutui a tasso fisso sono scesi nello stesso periodo dal 5,21% al 4,55%. Ad agosto 2008 questo tasso era pari al 6,10%.

Il mercato immobiliare rimane sempre un settore che più di altri può significativamente sostenere la ripresa del Paese, grazie all'effetto moltiplicatore sull'economia; l'evidente impossibilità del mercato di risolvere il problema in maniera endogena, giustifica quindi l'adozione di un intervento eccezionale di stimolo, e non solo da parte del legislatore fiscale.

Per rilanciare il mercato immobiliare occorre quindi predisporre un pacchetto integrato di misure che agisca su fattori di domanda e di offerta.

Sulla base delle opinioni espresse dal settore bancario le principali criticità sembrano comunque emergere soprattutto dal lato della domanda.

Le attuali condizioni di contesto stanno penalizzando le scelte di tutti gli operatori economici rivolte al medio/lungo termine (allocazione del risparmio, investimenti) e quindi incidono anche sulla domanda di finanziamento a lungo termine. Impattano: il quadro generale di incertezza, valutazioni negative sull'evoluzione futura del prezzo delle abitazioni, l'evoluzione negativa dei redditi.

Lato domanda, andrebbero quindi previsti interventi fiscali mirati per incentivare l'acquisto e la ristrutturazione delle abitazioni, comunque nell'ottica di agevolare le abitazioni di qualità, ma nello stesso tempo necessitano interventi volti a ridurre il grado di rischio delle operazioni di finanziamento, con l'attivazione o la piena operatività di appositi fondi di garanzia.

### **3. Un credito più accessibile**

Le banche italiane hanno attualmente difficoltà a espandere la propria attività nel comparto del credito ipotecario per effetto della crisi del debito sovrano e il conseguente abbassamento del rating dei principali intermediari nazionali, che ha determinato una rilevante restrizione alle possibilità di accesso alle tradizionali fonti di raccolta a medio e lungo termine, in particolare a livello internazionale.

Tale criticità si articola sulle seguenti dimensioni:

1. difficoltà di accesso al mercato internazionale della raccolta per le banche con rating più basso, soprattutto per scadenze superiori a 5 anni;
2. generalizzato aumento del costo della provvista;
3. preferenza degli investitori internazionali per titoli "collateralizzati" (*covered bond*). Ciò comporta per le banche italiane la necessità di strutturare operazioni di emissioni con livelli di sovragaranzia elevati.

In prospettiva, con la progressiva attesa riduzione della tensione dello spread tra BTP e BUND, tale criticità è destinata progressivamente ad attenuarsi, peraltro, in prevalenza per le banche di maggiori dimensioni che hanno la possibilità di intercettare una rinnovata domanda da parte degli investitori internazionali.

E' da segnalare, che nei primi mesi del 2013 è tornato da parte degli investitori esteri un rilevante interesse per le obbligazioni bancarie garantite emesse dalle principali banche italiane.

Tra l'altro, occorre considerare che la maggior parte delle banche nel corso del biennio 2011 e 2012 non ha avuto la possibilità di fare nuove emissioni obbligazionarie e quindi le attuali operazioni servono in primo luogo a rifinanziare lo stock di impieghi a m/l termine. In particolare, per il mercato dei mutui ipotecari esiste, infatti, il problema che la provvista utilizzata dalle banche per finanziare tale tipologia di impieghi ha una durata media finanziaria generalmente inferiore a quella dei mutui.

Di seguito si riportano una serie di interventi che, se attivati in maniera integrata, possono supportare un rilancio del mercato immobiliare.

- a) Sarebbe necessario innanzitutto ipotizzare la creazione di un apposito plafond, di carattere eccezionale e temporaneo, che offra alle banche finanziamenti a medio-lungo termine finalizzati all'erogazione di mutui meritevoli di intervento sociale (es. mutui per acquisto prima casa, mutui dedicati alle giovani coppie e per abitazioni "verdi", ossia costruite con criteri di risparmio energetico), simile al modello già in essere per le PMI.
- b) Per le fasce di popolazione più deboli (lavoratori precari, lavoratori con contratti a tempo determinato, immigrati), sarebbe opportuno istituire anche un Fondo di garanzia dello Stato che garantisca i rischi dei mutui per l'acquisto di abitazioni erogati dalle banche alle famiglie appartenenti a categorie disagiate. In questo senso vanno resi effettivamente utilizzabili e rafforzati gli attuali fondi di garanzia rivolti all'acquisto di abitazioni delle giovani coppie e quello per permettere la sospensione temporanea del rimborso delle rate del mutuo, in casi di eventi eccezionali.
- c) Sarebbe rilevante prevedere un canale di rifinanziamento straordinario, attraverso la forma dell'emissione di obbligazioni bancarie garantite che possono essere sottoscritte con il supporto di importanti investitori istituzionali italiani. Tale operazione dovrebbe essere strutturata per fornire un plus rispetto alle normali condizioni di mercato. Affinché si rafforzi il contributo di questo strumento come fonte di finanziamento a lungo termine occorre ridurre per quanto possibile i costi di strutturazione delle operazioni di emissione di obbligazioni garantite evitando, tra l'altro, la necessità di ottenere il rating delle stesse e puntando piuttosto su una più rigida definizione delle caratteristiche degli attivi elegibili ai fini di copertura dei obbligazioni garantite.
- d) Al fine di permettere un più ampio utilizzo dello strumento delle obbligazioni bancarie garantite, occorrerebbe ridurre, da parte dell'Autorità di vigilanza, il livello di capitale minimo necessario per

poter emettere questo strumento (ad es. dagli attuali 500 milioni a 350 mln di euro). Contestualmente si potrebbe ipotizzare anche l'attivazione di programmi di emissioni alle quali possano partecipare più intermediari in termini di ripartizione della liquidità raccolta e apporto di attivi a garanzia.

- e) Va in ogni caso evitato di creare confusione tra le obbligazioni garantite italiane destinate a tutto il mercato degli investitori internazionali e quelle domestiche, destinate ad investitori nazionali che, sebbene qualitativamente equiparabili, presenterebbero caratteristiche differenti.
- f) In generale, per favorire lo sviluppo del mercato delle obbligazioni garantite europee e dunque il rilancio del mercato ipotecario, potrebbe essere opportuno favorire la realizzazione di nuovi e più ampi programmi di acquisto di tali obbligazioni da parte della BCE ovvero della BEI.

Le proposte anzidette rispondono all'esigenza sia di ridurre il rischio delle operazioni sia di favorire la disponibilità di raccolta ma da sole non possono assicurare la sostanziale ripresa del mercato ipotecario in quanto non incidono su alcuni problemi strutturali che rendono oggi difficile per le banche sviluppare la propria operatività nel comparto del credito ipotecario, quali le regole prudenziali particolarmente rigide per il calcolo dei coefficienti patrimoniali ai fini di vigilanza e i lunghi tempi della Giustizia Civile che creano ostacoli al recupero dei crediti deteriorati.

Inoltre, è rilevante la difficoltà delle banche di collegare i costi di raccolta a quelli di impiego per tutta la vita dei finanziamenti ipotecari.

In particolare, la difficoltà di collegare i costi di raccolta a quelli di impiego si declina in due modi:

1. quando i costi della raccolta diminuiscono (come è possibile immaginare nel prossimo futuro), i mutuatari sono nelle condizioni, attraverso lo strumento della surroga a costo zero, di rifinanziare il proprio mutuo a condizioni migliori presso un'altra banca. La banca che aveva originariamente finanziato il mutuo si ritrova, quindi, con una provvista a medio e lungo termine difficilmente riutilizzabile per nuovi impieghi con la conseguenza di sopportare per intero i costi riveniente dal cambiamento delle condizioni di mercato;
2. quando i costi della raccolta aumentano (in termini di spread sul parametro di riferimento), mentre il mutuatario non subisce conseguenze da tale variazione di mercato, la banca ha il problema di rifinanziare questi impieghi ad un costo più elevato dal momento che – come detto in precedenza – generalmente questi ultimi non sono finanziati da una raccolta di pari durata rispetto agli impieghi.

L'effetto è quello di scoraggiare le banche ad ampliare l'erogazione dei mutui ipotecari e inaridire la domanda di questi prodotti.

## 4. Altre iniziative a supporto del mercato immobiliare

### 1. Piano Città

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti ha avviato il piano nazionale per riqualificare le aree urbane degradate, in attuazione dell'art. 12 del DL 83/2012

Al riguardo, è stata istituita una cabina di regia che, oltre a rappresentanti ministeriali, comprende anche i rappresentanti delle Regioni, del Demanio, l'Anci e la Cassa Depositi e Prestiti.

In relazione alle proposte ritenute idonee, la Cabina di regia individua le risorse finanziarie attivabili tenendo conto delle disponibilità ad investire formalizzate dai componenti della stessa cabina di regia o da altri soggetti, pubblici o privati. La priorità viene accordata ai progetti già cantierabili.

### 2. Piano Casa

Il Ministero delle Infrastrutture e dei Trasporti intende avviare un nuovo Piano Casa, al fine di risolvere la annosa questione abitativa del nostro paese e i problemi sociali ad essa connessi. L'obiettivo è quello realizzare un progetto di ampio respiro che vede coinvolti soggetti pubblici e privati che richiede la collaborazione dei diversi livelli di governo del territorio.

Il Piano si dovrebbe articolare sulle seguenti tre linee prioritarie di intervento:

#### I. La ristrutturazione degli alloggi di edilizia residenziale pubblica (ERP) di proprietà di ex-IACP attualmente inagibili

Secondo le stime di Federcasa, sono circa 20.000 gli alloggi inagibili di proprietà delle ex-IACP, che una volta ristrutturati possono essere assegnati prioritariamente a soggetti rientranti nelle fasce deboli della popolazione.

Per il finanziamento di tali interventi, la BEI ha manifestato la disponibilità a valutare la concessione di una specifica linea di credito (in ogni caso non superiore al 50% del costo dell'investimento), attraverso l'intermediazione di CDP.

#### II. Conversione degli immobili invenduti in immobili di edilizia sociale

Per poter convertire gli immobili concepiti per la vendita sul libero mercato ad alloggi sociali, è necessario un forte riposizionamento del loro valore di riferimento, con evidenti impatti negativi sia per le imprese di costruzione che per la banca che ha finanziato l'iniziativa.

Al riguardo, è possibile prevedere un intervento del sistema integrato dei fondi avviato da CDP Investimenti Sgr SpA, a fronte di uno sconto del prezzo di vendita dell'immobile e una ristrutturazione del relativo finanziamento bancario.

#### III. La realizzazione di nuovi alloggi da destinare all'affitto/vendita

Per il finanziamento di tali interventi si sta verificando la possibilità che la BEI e/o CDP possano mettere a disposizione delle banche specifiche linee di provvista.

#### **4. La fiscalità immobiliare: le principali criticità**

Un'opera di intervento generale di propulsione del settore immobiliare non può prescindere da una rivisitazione incisiva delle disposizioni che ne regolano la fiscalità.

Nell'opera di rivisitazione potrà essere utile tenere conto delle mutazioni nei costumi e nei comportamenti della popolazione, e delle diverse esigenze abitative oggi da fronteggiare.

Si invoca spesso la necessità di favorire la mobilità lavorativa, anche territoriale, della popolazione, che rischia però oggi di essere ostacolata dal permanere di norme fiscali risalenti ad epoche in cui l'investimento "prima casa" era per definizione di tipo stabilizzato e duraturo.

In tale logica dovrebbe essere valutata la riduzione delle imposte sui trasferimenti delle unità immobiliari. I vincoli attualmente previsti in tema di conservazione dei benefici di aliquota IVA/Registro ridotta per l'acquisto della prima casa, secondo cui l'imposta risparmiata va restituita integralmente se l'immobile è venduto prima del decorso di 5 anni e non si riacquista entro un anno altra abitazione, possono infatti tramutarsi in un serio ostacolo rispetto a decisioni importanti in campo lavorativo o personale.

La norma dovrebbe essere adeguata alle mutate condizioni del tessuto sociale. Le famiglie sono diventate aperte, più complicate ma vanno non di meno, e forse ancora di più, tutelate. Le persone si muovono in Europa, e anche al di fuori, e la "prima casa" che oggi si trova nella provincia padana potrebbe domani collocarsi oltralpe. Gli anziani sono sempre di più una fascia debole, e possono trovarsi di fronte ad esigenze di liquidità non preventivate. La norma potrebbe essere modificata in modo da consentire la conservazione del beneficio se il contribuente vende soltanto la nuda proprietà dell'immobile (il fenomeno si sta diffondendo proprio per sopravvivere) e comunque prevedendo una riduzione, ad esempio a tre anni, del periodo obbligatorio di permanenza.

Anche la fiscalità delle operazioni di finanziamento è un punto delicato: siamo consapevoli di come vi sia una elevata attenzione – anche da parte degli osservatori internazionali, ad esempio a livello UE – per i rischi di sovraindebitamento che possono innescarsi in presenza di forme particolarmente generose di deducibilità degli interessi passivi sostenuti per i mutui abitativi. Non crediamo però che questo possa essere il caso dell'Italia, dove il vantaggio fiscale riconosciuto attraverso il sistema della detrazione del 19% risulta oggi oggettivamente contenuto. Il tetto massimo di 4.000 euro fissato per gli interessi da assumere ai fini della detrazione dovrebbe essere aggiornato, tanto più che tale soglia è riferita al singolo

mutuo e non a ciascun mutuatario. Del pari occorrerebbe aggiornare anche la soglia di detraibilità degli interessi passivi per i mutui contratti per ristrutturazioni edilizie equivalenti alla costruzione dell'immobile, fermi a 2.582,28 euro.

Per le abitazioni diverse dalla prima casa si è già accennato agli ostacoli fiscali che possono porsi rispetto agli immobili dati in locazione, per i quali oltretutto la sovratassazione diventa inevitabilmente un elemento di incentivazione di fenomeni di economia sommersa. A ciò si aggiunge l'indubbio ostacolo rappresentato dalla elevatezza della tassazione indiretta applicabile al momento dell'acquisto: nella ricerca delle ragioni alla base del crollo del mercato degli immobili ad uso di investimento e delle seconde case va considerato che la previsione di una maggiorazione di costo pari al 10% può non di rado fare la differenza che dissuade il potenziale compratore. Senza considerare gli effetti indiretti che per il mercato delle seconde case si stanno generando a seguito dell'aumento dell'età pensionabile, venendo meno l'incentivo ad un investimento che diventa sempre meno usufruibile negli anni a venire.

A quanto sopra si possono aggiungere ancora ulteriori considerazioni in tema di fiscalità per lo sviluppo del mercato degli immobili. In particolare:

- è da valutare una revisione della normativa che sottopone ad aliquota maggiorata le operazioni di finanziamento a medio lungo termine finalizzate all'acquisto delle c.d. seconde case. Le esigenze di gettito erariale dovrebbero poter essere conciliate con i vantaggi derivanti dall'adozione di una misura di sostegno fiscale alle compravendite;
- il trattamento dei canoni di locazione non percepiti per morosità appare disancorato dalla realtà in cui viviamo, dove gli effetti della crisi abitativa combinati con i tempi lunghi della giustizia italiana determinano effetti paradossali per i proprietari tenuti al pagamento delle imposte. I dati recentemente pubblicati dal Ministero dell'interno indicano per il 2012 che a fronte di un numero di sfratti pari complessivamente a 67.790 (+ 6,18% rispetto al 2011) oltre 60.000 sono stati per morosità (quasi il 90% del totale). A fronte di un fenomeno – quello della morosità – di dimensioni così eclatanti, diventa surreale l'attuale normativa che impone comunque l'assoggettamento ad imposta sul reddito dei canoni di locazione non percepiti fino al momento della conclusione del procedimento di convalida di sfratto per morosità del conduttore, salvo il riconoscimento di un credito di imposta a fronte delle imposte versate sui canoni venuti a scadenza e non percepiti, sulla base di apposito accertamento giurisdizionale;
- va aggiunto che l'obbligo per il proprietario di pagare comunque le imposte non trova analoghi sgravi quando si tratti di immobili diversi da quelli ad uso abitativo. La normativa dovrebbe essere ammodernata, in modo da prevedere – per tutti gli immobili, anche se non abitativi – la non imponibilità del canone di affitto fin dall'inizio del procedimento di sfratto per morosità, semplificando al tempo stesso le complesse procedure di calcolo del credito d'imposta spettante;

- in tema di alleggerimenti fiscali per il sostegno delle spese di ristrutturazione edilizia degli immobili e per il risparmio energetico il legislatore italiano ha sinora dimostrato grande disponibilità come confermato anche dall'ultimo decreto datato 4 giugno. Si potrebbe cogliere l'occasione per ampliare l'area delle spese agevolabili in modo da comprendere anche quelle di ristrutturazione ordinaria degli immobili (oggi comprese tra quelle che danno diritto alla speciale detrazione delle ristrutturazioni solo se riferite alle parti comuni degli edifici). Tra l'altro una misura in tal senso produrrebbe effetti positivi per l'erario di tipo indiretto, in quanto l'attribuzione dei benefici fiscali solo nel caso di pagamenti tracciabili costituisce uno degli strumenti più efficaci per il contrasto del "sommerso".

Più in generale, l'invito è a non dimenticare che il riconoscimento fiscale in senso "positivo" delle spese sostenute dai cittadini per le abitazioni si giustifica non solo per esigenze di equità impositiva ma risponde anche alle istanze di rivitalizzazione di importanti settori produttivi del paese. Il mantenimento del decoro edilizio delle nostre città è poi interesse pubblico dovrebbe essere tutelato per la dignità stessa del Paese. In questo senso, dato l'elevato patrimonio immobiliare di pregio presente in Italia, apposite agevolazioni rivolte agli immobili storici potrebbero essere previste al fine di sostenere un comparto fondamentale per la nostra economia qual è il turismo.