

FINANZE E TESORO (6ª)
GIOVEDÌ 13 GIUGNO 2013
16ª Seduta (pomeridiana)

Presidenza del Presidente **Mauro Maria MARINO**

Intervengono, ai sensi dell'articolo 48 del Regolamento, il dottor Alessandro Buoncompagni, il dottor Sandro Momigliano e la dottoressa Paola Ansuini per la Banca d'Italia; l'avvocato Corrado Sforza Fogliani, presidente di Confedilizia, accompagnato dall'avvocato Giorgio Spaziani Testa; il dottor Giovanni Sabatini, direttore generale dell'Associazione Bancaria Italiana - ABI, accompagnato dal dottor Gianfranco Torriero, la dottoressa Laura Zaccaria, la dottoressa Maria Carla Gallotti e la dottoressa Ildegarda Ferraro.

La seduta inizia alle ore 13,30.

IN SEDE CONSULTIVA

PROCEDURE INFORMATIVE

Seguito dell'indagine conoscitiva sulla tassazione degli immobili: audizione di rappresentanti della Banca d'Italia

Riprende l'indagine conoscitiva sospesa nella seduta pomeridiana di ieri.

Il presidente **Mauro Maria MARINO** introduce i temi dell'indagine.

Il dottor MOMIGLIANO, nel sintetizzare i contenuti di una memoria scritta consegnata, sottolinea in premessa che la scelta effettuata dal legislatore italiano di affidare ai comuni una forma di imposizione sulla ricchezza immobiliare e quella di includere nella base imponibile anche le abitazioni principali trovano un particolare sostegno nella letteratura sul federalismo fiscale. L'attribuzione al Governo locale della tassazione della proprietà immobiliare limita il grado di progressività realizzabile con tale imposizione, ma per quanto riguarda la natura del tributo, il legislatore sembra aver privilegiato il punto di vista che considera gli immobili come una delle diverse forme in cui le famiglie possono detenere la propria ricchezza.

Passando ad illustrare le osservazioni in materia di IMU, l'oratore fa presente che nel 2012, il gettito complessivo dell'IMU è stato pari a 23,7 miliardi, di cui 15,6 di competenza dei comuni e 8,1 affluito al bilancio dello Stato. Nel 2011 il gettito dell'ICI, per intero di competenza dei comuni, era stato pari a 9,8 miliardi. L'introduzione dell'IMU, come è noto, ha comportato il venir meno dell'imposizione in ambito IRPEF (comprese le relative addizionali regionali e comunali) dei redditi fondiari per gli immobili non locati, il cui gettito era stimato, nelle valutazioni ufficiali in 1,6 miliardi.

Secondo le valutazioni del Ministero dell'Economia e delle finanze il gettito dell'IMU sull'abitazione principale, di competenza per intero dei Comuni, è stato pari a 4 miliardi, a fronte dei 3,3 del corrispondente regime ICI nel 2007. Una valutazione approssimativa sembrerebbe segnalare che l'incremento di gettito rispetto al 2007 sarebbe connesso con la crescita del numero degli immobili sottoposti al prelievo.

L'oratore osserva inoltre che nel confronto con l'ICI prelevata sull'abitazione principale nel 2007, l'IMU presenta alcuni aspetti di maggiore progressività. Il prelievo IMU sull'abitazione principale è stato nullo fino a un valore della rendita catastale pari a circa 260 euro (nel caso fino a una rendita di circa 220 euro); ed è stato inferiore a quello ICI fino alla rendita catastale di 330 euro.

L'IMU sui cespiti diversi dall'abitazione principale ha fornito un gettito per i comuni pari a 11,6 miliardi; l'aliquota ordinaria media è stata pari a circa il 9,5 per mille (tre millesimi in più rispetto alla corrispondente aliquota nel 2011 e quasi due millesimi oltre la misura base).

L'oratore passa poi a un confronto internazionale, osservando che 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.

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 pre-senti in 26 dei 27 Stati membri e sono prelevate anche sull'abitazione principale. La reintroduzione dell'imposta su tale cespite ha quindi allineato il sistema fiscale italiano a quello degli altri Paesi europei.

Passando ad esaminare alcuni aspetti critici dell'attuale sistema di tassazione immobiliare, l'oratore si sofferma sulle prospettive di revisione del catasto, osservando che le differenze nel divario fra la base imponibile basata sulle rendite catastali e gli effettivi valori di mercato degli immobili possono generare fenomeni di iniquità sia orizzontale sia verticale. Va inoltre sottolineato che lo scostamento fra valori di mercato e valori catastali tende a favorire i contribuenti più ricchi. L'oratore dà quindi analitico conto di tali osservazioni, e specifica che da esse discende che una spedita revisione del catasto, che riguardi non solo le tariffe d'estimo ma anche i principi di classamento, avrebbe quindi effetti positivi anche sul piano distributivo. Poiché tuttavia il completamento delle diverse fasi del processo di revisione potrebbe richiedere tempi abbastanza lunghi, recentemente stimati nell'ordine di un quinquennio, in attesa che le nuove rendite si rendano disponibili, suggerisce di individuare meccanismi che attenuino le disparità di trattamento ingiustificate.

L'oratore si sofferma quindi analiticamente sul sistema delle detrazioni, sottolineando la circostanza che l'IMU continua a differenziare nettamente l'abitazione principale dalle altre abitazioni, esentando del tutto, per il tramite della detrazione, le abitazioni fino a un valore di circa 110-170 mila euro e prevedendo sul valore eccedente un'aliquota pressoché dimezzata rispetto a quella ordinaria. Va considerato che alcune famiglie, pur essendo proprietarie di una o più abitazioni hanno un reddito molto basso. Si può pensare, per tener conto di tale fattore, di differenziare le franchigie in relazione a indicatori di capacità contributiva della famiglia; ovvero, in alternativa, a tale differenziazione, si potrebbe consentire ai contribuenti che si trovano in situazioni documentabili di bisogno di posporre il pagamento dell'imposta, indebitandosi con il Comune per la parte del tributo che supera una determinata percentuale del loro reddito, eventualmente dando a garanzia l'immobile. Per quanto riguarda invece la tassazione immobiliare del mercato delle locazioni, dopo aver svolto una serie di osservazioni di carattere generale, si sofferma sulla misura di incentivazione all'affitto della "cedolare secca" sui redditi da locazione. L'applicazione di tale imposta sostitutiva, ha ridotto il cuneo fiscale sugli affitti, in tal modo attenuando la convenienza del ricorso al mercato irregolare e ha allineato la fiscalità del reddito immobiliare a quella dei rendimenti delle attività finanziarie, garantendo una maggiore neutralità dell'imposizione. L'oratore fa presente, tuttavia, che l'opzione per la "cedolare secca" è stata meno diffusa di quanto atteso: il gettito del 2011 e quello di preconsuntivo del 2012 ammontano a circa un quarto di quanto previsto inizialmente. A suo parere, in prospettiva, l'intensificarsi del contrasto ai fenomeni di evasione potrebbe rafforzare la convenienza della "cedolare secca".

Si sofferma poi analiticamente sulle questioni relative alla tassazione dei trasferimenti di abitazione dei fabbricati strumentali nonché sulla questione dell'IMU sugli immobili delle imprese, dando conto dell'aggravio imposto a tale comparto, suggerendone, in caso di risorse disponibili, un'attenuazione. Conclude la propria esposizione osservando, in termini di ripartizione dei poteri di prelievo, che il sovrapporsi di più livelli di governo sulla stessa base imponibile rappresenta un aspetto problematico per l'efficienza del sistema tributario italiano e che le interferenze fra la politica tributaria nazionale e la fiscalità locale rendono il prelievo opaco per il contribuente. Con riferimento all'IMU, la significativa commistione di responsabilità

nell'assetto in vigore per il 2012 è stata in parte attenuata con la legge di stabilità 2013. Osserva quindi che la riforma della tassazione immobiliare può essere l'occasione per una ulteriore razionalizzazione dei poteri di prelievo, condotta nello spirito della separazione delle fonti.

Interviene quindi il dottor BUONCOMPAGNI, il quale si sofferma ad illustrare analiticamente i dati relativi al prelievo diretto e indiretto sui fabbricati nei principali Paesi europei, dando conto per ciascuna tipologia di imposta delle differenze e delle peculiarità tra l'ordinamento italiano, francese, tedesco, inglese e spagnolo.

Interviene quindi il senatore [FORNARO \(PD\)](#) il quale rimarca che il Fondo di solidarietà per la ripartizione del gettito dell'IMU ai comuni è funzionale ad attenuare gli aspetti centralistici dell'impostazione dell'IMU sperimentale. Sotto tale punto di vista, ritiene interessante la proposta di razionalizzazione del prelievo sugli immobili assegnando l'IMU agli enti locali e il gettito dell'IRPEF allo Stato. Per quanto riguarda l'ipotesi di assicurare una tempestiva attuazione della riforma del catasto, ritiene essenziale aprire un confronto sulle modalità per superare le attuali difficoltà, anche a partire da una semplificazione delle attuali categorie catastali.

A giudizio del senatore [SCIASCIA \(Pdl\)](#) la valutazione esposta dai rappresentanti di Banca d'Italia circa la omogeneità del prelievo sugli immobili tra l'Italia e gli altri Paesi europei, va necessariamente correlata alla enorme pressione fiscale che grava sui contribuenti anche per altri cespiti reddituali: l'incremento della tassazione sugli immobili appare quindi particolarmente criticabile proprio per il suo carattere aggiuntivo e non sostitutivo rispetto alle imposte in vigore.

Per quanto riguarda il catasto, sottolinea la necessità che la riforma non comporti un ulteriore aggravio del carico fiscale. Da ultimo, rileva che l'insuccesso della cedolare secca potrebbe essere attenuato dall'introduzione di uno specifico contrasto di interesse sul lato fiscale tra il conduttore e il locatore: chiede una valutazione su tale aspetto.

A giudizio del presidente [Mauro Maria MARINO](#) le opportune sottolineature in tema di cedolare secca fanno emergere la persistenza di una vasta area di evasione fiscale, poiché appare evidente che il beneficio concesso dall'imposta sostitutiva è stato sfruttato solo dai contribuenti che già dichiaravano i redditi di locazione.

Il senatore [VACCIANO \(M5S\)](#) è interessato a chiarire quali possono essere i meccanismi che attenuino le disparità dell'attuale catasto, in attesa della riforma da tutti invocata. Si dichiara quindi contrario all'ipotesi prospettata di indebitamento dei contribuenti verso i comuni per porporre il pagamento dell'imposta municipale.

Rispondendo ai quesiti posti, il dottor MOMIGLIANO svolge una serie di osservazioni sulle ipotesi di accentuare la progressività per l'imposta municipale, dando atto al senatore Sciascia che il confronto con gli altri ordinamenti europei in termini globali colloca l'Italia tra i Paesi con la più alta pressione fiscale. Per quanto riguarda gli effetti della riforma del catasto, conferma che il disegno di legge delega pone il principio dell'invarianza di gettito riferita all'erario, ma che tale criterio non esclude effetti redistributivi tra i singoli contribuenti. Per quanto riguarda, invece, l'efficacia della cedolare secca ribadisce che il contrasto all'evasione fiscale nel settore delle locazioni immobiliari potrebbe avere un effetto deterrente.

Il dottor BUONCOMPAGNI, dopo aver dato indicazioni sul regime catastale vigente in altri Paesi e sulla necessità che tale strumento sia aggiornato con periodicità, fa presente che dall'analisi dei risultati del gettito della cedolare secca sembra emergere una preferenza per tale tipo di imposta da parte di contribuenti che già dichiaravano i redditi di locazione e che esiste certamente un margine ampio di recupero di imponibile rispetto al complesso dei contratti in essere.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) dichiara chiusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti di Confedilizia

L'avvocato SFORZA FOGLIANI fornisce una serie di dati attestanti la marcata contrazione del complesso delle compravendite immobiliari nell'ultimo biennio, correlata alla perdita di interesse da parte degli investitori nei confronti dell'acquisto a fini di locazione, a causa del carico fiscale gravante su di essa. Contestualmente osserva l'aumento delle procedure di sfratto dovute a necessità del locatore e la tendenza diffusa a non rinnovare i contratti di affitto in scadenza, motivata dalla preferenza a collocare gli immobili sul mercato. Dopo aver fatto presente che in Italia, prima dell'introduzione dell'IMU, la tassazione patrimoniale della proprietà immobiliare era in linea con il livello medio dei Paesi europei più avanzati, rileva l'effetto positivo della cedolare secca quale strumento di contrasto alla contrazione del mercato dell'affitto, pur essendo il ricorso a tale sistema limitato da un'eccessiva complessità.

Prosegue auspicando la diminuzione dell'aliquota IMU sulle abitazioni locate al 4 per mille, la riduzione della base imponibile della cedolare secca per i contratti a canone concordato, il ripristino della deduzione IRPEF al 15 per cento per i redditi da locazione e il rinvio dell'entrata in vigore della TARES. Ritene inoltre che la fiscalità locale debba essere legata ai servizi forniti alla cittadinanza e impostata secondo criteri di autentico federalismo, per cui l'imposizione sugli immobili dovrebbe essere basata su un tributo riguardante i servizi erogati. Circa la revisione del catasto invita a una cautela necessaria a evitare le sperequazioni già determinate nel passato, tenuto altresì conto dell'impossibilità di disporre di efficaci rimedi giudiziali nei casi di indebita attribuzione delle tariffe d'estimo. Osserva quindi che l'ordinamento tributario dovrebbe rispettare il principio secondo il quale l'imposizione sui beni patrimoniali non può essere superiore al reddito prodotto dai beni stessi.

Il presidente [Mauro Maria MARINO](#) chiede ragguagli circa la contraddizione tra la diminuzione della domanda di mutui e la parallela contrazione del mercato degli affitti.

Il senatore [CARRARO](#) (PdL) pone un quesito circa la richiamata cautela in ordine alla revisione del catasto.

Il senatore [VACCIANO](#) (M5S) domanda delucidazioni, osservando che l'esito dell'introduzione della cedolare secca viene generalmente giudicato in maniera negativa.

La senatrice [RICCHIUTI](#) (PD) esprime perplessità sulla menzionata difficoltà pratica di ricorrere allo strumento della cedolare secca. Giudica quindi favorevolmente l'ipotesi di applicare alle abitazioni locate con canone concordato la medesima aliquota IMU applicata alla prima casa.

L'avvocato SFORZA FOGLIANI osserva che la contrazione del mercato degli affitti è dovuta alla carenza di offerta, a sua volta cagionata dalla scarsa redditività dell'investimento. Chiarisce quindi che l'atteggiamento di Confedilizia è favorevole rispetto all'ipotesi di una riforma del catasto, purché adeguatamente meditata e corredata da opportune garanzie rispetto ai diritti legittimi dei proprietari. Quanto agli esiti dell'introduzione della cedolare secca, ritiene che si sia verificata un'eccessiva enfasi circa la mancata corrispondenza tra le previsioni del Governo e il gettito effettivo, la quale è invece del tutto assimilabile al caso di diversi altri tributi. Ribadisce a tale proposito che proprio la possibilità optare per l'imposta sostitutiva consente di limitare la contrazione del volume delle locazioni: del resto fa presente che per i nuovi contratti di locazione è prevalente l'opzione per l'imposta sostitutiva. Conclude esprimendo perplessità circa la tendenza dei comuni ad assimilare ai fini IMU le seconde case vere e proprie agli immobili locati.

L'avvocato SPAZIANI TESTA osserva che le difficoltà riscontrate nel ricorso alla cedolare secca sono dovute alla farraginosità degli adempimenti richiesti dall'Agenzia delle entrate e alle modalità connesse agli obblighi di dichiarazione. Auspica quindi l'estinzione della possibilità di ricorrere a tale strumento ai casi delle locazioni a uso non abitativo.

Il presidente **Mauro Maria MARINO** ringrazia gli auditi e li congeda, dichiarando conclusa l'audizione.

Audizione di rappresentanti dell'Associazione Bancaria Italiana

Il dottor SABATINI, svolge una serie di osservazioni di contesto del mercato immobiliare ponendo in evidenza l'accentuata diminuzione del volume di credito immobiliare erogato a famiglie e imprese negli ultimi mesi, determinata dalla contrazione del mercato e reso più marcata dall'alto costo della provvista affrontato dalle banche. Il settore è reso debole anche dalla crescente platea di soggetti, per lo più giovani, privi dei requisiti economici idonei all'accensione di mutui. Prosegue rimarcando le difficoltà attualmente incontrate dagli istituti di credito italiani sul fronte dell'accesso al mercato internazionale dei capitali, attribuibile anche all'aumentata percezione del rischio nei confronti dell'Italia. Suggerisce quindi l'opportunità, allo scopo di incentivare la ripresa del mercato immobiliare, di ipotizzare forme di ricorso alla Cassa depositi e prestiti per il sostegno del credito relativamente a determinate fasce della popolazione o categorie di immobili, nonché di ricorso a fondi pubblici a sostegno della domanda di credito di categorie deboli. Per le medesime finalità, e con attenzione ai costi di provvista, segnala altresì l'opportunità di prevedere l'attivazione di sistemi di rifinanziamento straordinario attraverso l'emissione di obbligazioni bancarie garantite. Prosegue sottolineando la necessità di provvedere al contrasto di fattori strutturali limitanti le possibilità di ripresa, quali i tempi della giustizia civile nei procedimenti di recupero dei crediti per i mutui immobiliari e il trattamento fiscale dei crediti deteriorati, giudicando criticamente il periodo eccessivamente lungo concesso dall'attuale disciplina. Auspica quindi l'adozione di adeguate misure volte alla deducibilità degli interessi passivi. Sollecita inoltre una riflessione circa l'opportunità di un più favorevole trattamento fiscale della casa come bene di investimento nel caso degli immobili dati in locazione, ricordando a tale proposito come i canoni non percepiti causa morosità non siano riconosciuti come tali dall'amministrazione finanziaria, se non al termine delle procedure a carico dell'inquilino. Aggiunge infine una considerazione favorevole circa l'ipotesi di disporre di agevolazioni fiscali rispetto agli immobili di interesse storico di proprietà di privati al fine di incoraggiare lo sviluppo del turismo.

Ha quindi la parola il senatore **CARRARO (PdL)**, il quale auspica da parte del sistema bancario un più elevato livello di elasticità rispetto all'erogazione dei mutui, pur in presenza dei vincoli posti dagli accordi internazionali sui criteri di patrimonializzazione delle banche. Sostiene inoltre l'opportunità di un ricorso a forme di sospensione dei pagamenti per i casi di oggettiva difficoltà economica.

La senatrice **RICCHIUTI (PD)** ritiene che la segnalata questione del trattamento fiscale dei canoni non percepiti debba essere oggetto di uno specifico intervento normativo.

Il dottor SABATINI ricorda l'impegno già profuso dal sistema bancario italiano, in accordo con le associazioni dei consumatori e degli utenti, che si è tradotto nella concessione di periodi di durata annuale di sospensione dei pagamenti a vantaggio di numerose famiglie. Per i medesimi fini auspica la pronta attivazione dei fondi di garanzia per i mutui alimentati con risorse pubbliche.

Il presidente **Mauro Maria MARINO** ringrazia i rappresentanti dell'ABI e dichiara conclusa l'odierna audizione. Comunica quindi che i documenti acquisiti nel corso della seduta saranno pubblicati sulla pagina *web* della Commissione.

Il seguito dell'indagine conoscitiva è pertanto rinviato.

La seduta termina alle ore 15,55.