



**Audizione  
della Dott.ssa Sonia Maffei  
Direttore del Settore Immobiliare di ASSOGESTIONI  
Roma, 28 ottobre 2009**

**VIII Commissione (Ambiente, Territorio e Lavori pubblici)  
Camera dei deputati**

**Indagine conoscitiva sul mercato immobiliare**

Desideriamo in primo luogo ringraziare il Presidente e tutti i componenti della Commissione per l'opportunità offerta all'Assogestioni di rappresentare il proprio punto di vista sulla attuale situazione del mercato immobiliare. Tuttavia, ci preme precisare come le considerazioni che seguono siano svolte tenendo in particolar modo presenti gli aspetti che maggiormente interessano le società di gestione del risparmio specializzate nell'istituzione e gestione di fondi comuni di investimento immobiliare.

Assogestioni, l'Associazione Italiana del risparmio gestito, annovera fra le proprie associate 25 società di gestione del risparmio operative nel mercato immobiliare con più di 140 fondi. Sulla base dei dati del primo semestre del 2009 il patrimonio ammonta a 20 mld. di euro e le attività complessivamente gestite superano i 35 mld. La raccolta media semestrale, pur avendo subito nell'ultimo periodo una leggera flessione, si è attestata nel corso degli ultimi 2 anni poco sotto il miliardo di euro. Il 70% del patrimonio è rappresentato da fondi riservati e la composizione media del portafoglio vede la prevalenza del settore uffici (50% circa), seguiti dagli immobili di carattere commerciale (18%) e residenziale (8%). L'80% dei fondi fa uso di leva finanziaria per percentuali che vanno dal 60% al 75% del patrimonio.

Date queste premesse, tre sono, in particolare, i temi che vorremmo affrontare in questa sede. Essi attengono a:

- 1) le questioni civilistiche e fiscali relative alla partecipazione dei fondi comuni di investimento immobiliare nella realizzazione del Piano nazionale di edilizia abitativa, il cosiddetto Piano casa, previsto dal decreto-legge n. 112 del 2008;



- 2) la partecipazione, da parte dei fondi immobiliari, alle gare per gli appalti nel rispetto delle procedure previste dal Codice dei contratti pubblici;
- 3) la possibilità, da parte dei fondi immobiliari, di investire il proprio patrimonio nelle fonti di energia rinnovabili.

1. Per ciò che concerne il primo aspetto, preme rilevare come l'approvazione dell'articolo 11 del decreto-legge n. 112 del 2008, che ha avviato il cosiddetto Piano casa, possa offrire interessanti opportunità di crescita e di sviluppo per i fondi immobiliari.

Come è noto, il Piano casa prevede l'attivazione di un sistema integrato di fondi immobiliari, che opererà sia a livello nazionale sia locale, dedicato alla realizzazione dell'edilizia sociale. Tale settore, quindi, verrà per la prima volta sostenuto attraverso risorse che hanno la natura di investimento e non di sussidio, con la partecipazione di capitale sia pubblico sia privato.

Tuttavia, affinché gli investitori privati decidano di impegnare i loro capitali in questo progetto, è opportuno che nelle successive fasi attuative le istituzioni pubbliche sappiano riconoscere agli operatori i margini di un'attività industriale nella quale l'apporto finanziario e le risorse private siano considerate indispensabili. In quest'ottica, si auspica che siano fissati parametri economici ragionevoli onde poter raggiungere l'obiettivo di agevolare la costruzione di un elevato numero di abitazioni economicamente sostenibili, attraverso norme di natura procedurale e urbanistica che attivino l'interesse a predisporre concretamente i programmi di intervento. Si realizzerà, in tal modo, la duplice finalità di rispondere efficacemente all'emergenza abitativa delle fasce deboli della popolazione e di rilanciare il settore dell'edilizia che ha sempre svolto un ruolo anticiclico per l'economia e che impiega, direttamente o indirettamente, milioni di persone.

Tra le misure che potrebbero favorire gli investimenti privati, riteniamo che sarebbe molto utile, innanzitutto, l'effettiva attivazione da parte dei Comuni di quegli strumenti - quali il trasferimento di diritti edificatori in favore dei promotori degli interventi di incremento del patrimonio abitativo, gli incrementi premiali finalizzati al miglioramento della qualità delle costruzioni, la cessione dei diritti edificatori come corrispettivo per la realizzazione di unità abitative di proprietà pubblica da utilizzare in maniera conforme alle finalità del Piano casa - indicati dall'articolo 11



del citato decreto n. 112 del 2008, che favoriscono il partenariato pubblico-privato facendo sì che agli operatori sia garantito un adeguato ritorno economico dei capitali investiti.

Inoltre, riteniamo indispensabile che il settore pubblico individui con certezza le aree ricadenti nel territorio di pertinenza e dia il dovuto supporto alla fase procedimentale amministrativa necessaria al coinvolgimento dei capitali privati per la realizzazione dei progetti, soprattutto se si considera che il quadro normativo di riferimento è piuttosto articolato.

Un ulteriore profilo di criticità concernente l'implementazione del Piano casa e le relative fasi di negoziazione attiene alla definizione delle tempistiche che scandiscono i processi operativi per la definizione del rapporto concessorio.

E' di tutta evidenza la necessità degli operatori del settore privato di veder garantita la certezza nei tempi di realizzazione delle fasi operative e nell'identificazione dei rischi futuri e della relativa incidenza in termini di costi finanziari.

Per tale ragione, è opportuno garantire che le fasi di negoziazione siano improntate ad assicurare l'economicità dell'investimento mediante puntuale definizione degli stadi operativi. Ciò può avvenire attraverso la previsione, nei contratti di concessione, di idonee clausole di controllo di gestione per rendere effettiva l'equità nel tempo e consentire l'abbattimento dei rischi in fase di *start-up*, la tempestività nella realizzazione delle opere e il conseguente abbattimento dei costi delle abitazioni civili.

Sotto il profilo fiscale, al fine di incentivare l'utilizzo di fondi immobiliari come veicolo per l'attuazione del Piano casa, riteniamo necessario apportare una serie di modifiche al loro regime fiscale. Ed infatti tali fondi, pur non essendo soggetti ad IRES, sono invece soggetti ad ICI, nonché ad IVA e alle altre imposte indirette.

Una prima serie di misure che si propone di introdurre riguarda l'IVA. Com'è ben noto, i fondi immobiliari, nel caso in cui abbiano ad oggetto principale della loro attività la locazione e la cessione di fabbricati ad uso abitativo, non potrebbero detrarre l'IVA eventualmente assolta per l'acquisizione di beni o servizi in virtù del principio sancito dal comma 2 dell'art. 19 del d.P.R. 26 ottobre 1972, n. 633,



secondo cui è indetraibile l'IVA relativa all'acquisto di beni e servizi afferenti ad operazioni fruenti del regime di esenzione. In tal caso, infatti, tali fondi porrebbero in essere esclusivamente operazioni soggette a tale regime, in quanto le locazioni e le cessioni di fabbricati destinati ad uso abitativo sono esenti da IVA ai sensi dei numeri 8) e 8-*bis*) dell'articolo 10, primo comma, del medesimo decreto. Pertanto, essi, non potendo recuperare l'IVA, per effetto della relativa indetraibilità, dovrebbero farsi carico del relativo costo, ribaltandolo poi a carico dei locatari.

Per ovviare a tale problema, si propone di prevedere l'imponibilità agli effetti dell'IVA delle cessioni e locazioni di fabbricati ad uso abitativo poste in essere dai fondi immobiliari costituiti per l'attuazione del Piano casa, analogamente a quanto già previsto dai numeri 8) ed 8-*bis*) dell'articolo 10, primo comma, del d.P.R. n. 633 del 1972 per le locazioni effettuate in attuazione di piani di edilizia abitativa convenzionata e le cessioni poste in essere dalle imprese costruttrici e da quelle che vi hanno eseguito gli interventi di restauro, di risanamento conservativo, di ristrutturazione edilizia ed urbanistica di cui all'art. 31 primo comma, lett. c), d) ed e) della legge 5 agosto 1978, n. 457 entro quattro anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento.

Per quanto attiene alle cessioni di fabbricati ad uso abitativo effettuate dai fondi immobiliari, troverebbero applicazione le aliquote attualmente vigenti, che sono stabilite al 4 per cento, per i fabbricati adibiti a "prima casa" e al 10 per cento per gli altri fabbricati non di lusso. Per contro, per evitare un aggravio di costi a carico dei locatari, alle locazioni di fabbricati ad uso abitativo effettuate dai fondi immobiliari si propone di estendere l'aliquota ridotta del 10 per cento attualmente prevista dal numero 127-*duodevicies*) della parte III della tabella A allegata al d.P.R. n. 633 del 1972 per le locazioni di immobili effettuate in esecuzione di programmi di edilizia abitativa convenzionata dalle imprese che li hanno costruiti o che hanno realizzato sugli stessi interventi di cui all'art. 31, primo comma, lettere c), d) ed e) della legge n. 457 del 1978.

L'assoggettamento ad IVA dei canoni di locazione, pur consentendo ai fondi immobiliari di recuperare l'imposta da loro dovuta, potrebbe comportare un aggravio dei costi per i locatari. Per neutralizzare tale aggravio, come seconda misura, si propone di accordare ai soggetti titolari di contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale stipulati con fondi immobiliari costituiti



per l'attuazione del Piano casa una detrazione dall'IRPEF di 500,00 Euro analoga a quelle previste dall'art. 16 del d.P.R. 22 dicembre 1986, n. 917 (TUIR) per i soggetti titolari di contratti di locazione di unità immobiliari adibite ad abitazione principale stipulati e rinnovati ai sensi della legge 9 dicembre 1998, n. 431.

Inoltre, si propone di consentire ai fondi immobiliari costituiti per l'attuazione del Piano casa di dedurre l'imposta relativa all'acquisto di fabbricati a destinazione abitativa o alla manutenzione, recupero o gestione degli stessi per il tramite di apposita modifica della lett. i) dell'art. 19-bis del d.P.R. n. 633 del 1972, estendendo loro la deroga attualmente prevista per le imprese che hanno per oggetto esclusivo o principale la costruzione dei predetti fabbricati.

Una terza misura riguarda le altre imposte sui trasferimenti. Le cessioni di fabbricati ad uso abitativo poste in essere da imprese diverse da quelle *“costruttrici e da quelle che vi hanno eseguito gli interventi di cui all'articolo 31, primo comma, lettere c), d) ed e), della legge 5 agosto 1978, n. 457, entro quattro anni dalla data di ultimazione della costruzione o dell'intervento”* a favore di fondi immobiliari, in quanto esenti da IVA, sono soggette alle imposte di registro, catastali ed ipotecarie in misura proporzionale. L'applicazione di tali imposte si traduce per tali fondi in un onere che non potrà che essere da loro traslato direttamente a carico dei locatari tramite un corrispondente incremento dei canoni di locazione.

Per evitare di porre questo onere a carico dei locatari, si propone di introdurre per gli atti, trasferimenti, prestazioni e formalità relative alle cessioni di fabbricati ad uso abitativo effettuate a favore di fondi immobiliari costituiti per l'attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa nonché a quelli inerenti ad operazioni di finanziamento a favore dei predetti fondi un'esenzione dalle imposte di registro, bollo, ipotecarie, catastali e dalle altre imposte indirette, diverse dall'IVA, analoga a quella oggi prevista dal comma 2-*quinquies* dell'art. 4 del decreto-legge 25 settembre 2001, n. 351, convertito, con modificazioni, dalla legge 23 novembre 2001, n. 410 per le medesime operazioni effettuate nei confronti dei fondi immobiliari istituiti per l'attuazione dell'operazione di privatizzazione del patrimonio immobiliare pubblico.

Una quarta ed ultima misura riguarda, infine, l'imposta comunale sugli immobili. Anche l'applicazione di questa imposta sui fabbricati ad uso abitativo destinati alla



locazione si traduce in un onere per i fondi immobiliari che non potrà che essere da loro traslato direttamente a carico dei locatari tramite un corrispondente incremento dei canoni di locazione. In tal caso, peraltro, i locatari si troverebbero a sopportare economicamente l'onere di un'imposta che non risulta più applicabile sui fabbricati destinati a prima casa di abitazione. Com'è ben noto, l'art. 1 del decreto-legge 27 maggio 2008, n. 93, convertito, con modificazioni, dalla legge 24 luglio 2008, n. 126, ha introdotto una specifica esenzione per tali fabbricati. Per evitare la penalizzazione così individuata, si propone di introdurre un'esenzione dall'ICI per i fabbricati ad uso abitativo posseduti da fondi immobiliari che siano destinati alla locazione in attuazione del Piano nazionale di edilizia abitativa.

2. Per ciò che concerne il secondo aspetto, sempre nell'ottica della concreta realizzazione del sistema integrato di fondi immobiliari, si pone l'esigenza di provare a identificare una diversa metodologia di azione affinché il fondo possa direttamente partecipare alle gare pubbliche. Ad oggi, l'articolo 34 del Codice dei contratti pubblici individua un elenco tassativo di soggetti a cui possono essere affidati tali contratti, nel novero dei quali non sono ricompresi i fondi immobiliari.

Ed invero, tale esclusione si discosta dall'orientamento comunitario da tempo informato ai principi di massima apertura tesi al superamento di ogni discriminazione tra imprese di diversa nazionalità e al riconoscimento delle diverse forme giuridiche presenti negli Stati membri.

Come è noto, la direttiva 2004/18/CE (recepita nel Codice dei contratti pubblici) sancisce il principio che non può essere preclusa a nessuno la partecipazione alla gara soltanto perché nello Stato di appartenenza la normativa sugli appalti impone l'adozione di un determinata forma (persona fisica o giuridica) e aggiunge che le amministrazioni aggiudicatrici non possono esigere che i "raggruppamenti di operatori economici" abbiano una "forma giuridica specifica" per partecipare alle gare.

Dal che se ne deduce che a livello comunitario si sta delineando una nozione molto fluida di "operatore economico" - peraltro recepita nell'articolo 3, comma 22, del Codice dei contratti pubblici (diversamente da quanto stabilito nel citato articolo 34) - che ricomprende tutti i soggetti potenzialmente in grado di partecipare alle gare pubbliche, tra cui "la persona fisica o giuridica, o un ente pubblico, o un



raggruppamento di tali persone e/o enti che offra sul mercato, rispettivamente, la realizzazione di lavori e/o opere, prodotti o servizi”.

A tale proposito, preme poi evidenziare come il contrasto esistente tra la previsione di cui all’articolo 3, comma 22, e quella dell’articolo 34 del Codice dei contratti pubblici sia stato oggetto di una procedura di infrazione, avviata nel gennaio 2008, in forza della quale veniva rilevata la discriminazione a scapito di operatori aventi una forma giuridica diversa da quelle indicate nell’elenco.

Alla luce di quanto appena evidenziato e in ragione degli ampi margini di discrezionalità riconosciuti a livello comunitario ai legislatori nazionali nell’individuazione dei soggetti ammessi alle gare pubbliche, si auspica un intervento volto a risolvere il problema interpretativo scaturente dal combinato disposto degli articoli 3, comma 22, e 34 del Codice, e ad ampliare il novero dei soggetti ammessi alle gare pubbliche, includendovi anche i fondi immobiliari.

Sul tema in parola, un’ulteriore riflessione merita di essere svolta in ordine alla necessità che i bandi di gara siano strutturati in modo tale che le condizioni di partecipazione mettano effettivamente in grado tutti gli operatori di partecipare, al fine di garantire una reale concorrenzialità tra gli stessi. Detta considerazione si rende indispensabile anche alla luce del fatto che i fondi immobiliari, sottoposti a vigilanza da parte delle competenti Autorità, sono soggetti a procedure autorizzative articolate che potrebbero compromettere l’inclusione degli stessi nel novero dei soggetti partecipanti alla gara.

3. Un altro tema di grande interesse e ulteriore occasione di sviluppo per i fondi immobiliari è rappresentato dall’investimento in fonti di energia rinnovabili.

Innanzitutto, si ricorda come l’accordo a livello comunitario sul Pacchetto cambiamento climatico ha fissato al 20 per cento l’obiettivo del consumo di energia rinnovabile all’interno della Comunità nell’anno 2020. L’Italia deve ancora fare molto per poter raggiungere questa soglia, anche se negli ultimi anni è cresciuto l’interesse soprattutto per le fonti di energia rinnovabili e il legislatore ha previsto alcuni meccanismi di incentivazione che ne hanno aiutato lo sviluppo; tra questi il cosiddetto Conto energia.

Come è noto, il decreto del Ministero dello Sviluppo economico, di concerto con il



Ministero dell'Ambiente, del 19 febbraio 2007 ha definito i criteri di erogazione della tariffa incentivante per la produzione di energia elettrica dalla fonte solare. Trattasi di una forma di incentivo volta a sostenere la produzione di energia attraverso lo sfruttamento degli impianti fotovoltaici.

A tale proposito, ci preme evidenziare l'opportunità che i fondi immobiliari siano ammessi direttamente a beneficiare delle tariffe incentivanti; dovrebbe, pertanto, essere presa nella dovuta considerazione l'ipotesi di intervenire sul citato decreto annoverando, tra i soggetti cui all'articolo 3, quali destinatari di tale incentivo (persone fisiche; persone giuridiche; i soggetti pubblici; condomini di unità abitative e/o di edifici), anche i fondi immobiliari.

Occorre segnalare infatti che, alla luce dei recenti orientamenti espressi dall'Agenzia del Territorio, i fondi immobiliari possono investire direttamente in impianti fotovoltaici poiché è stato chiarito che le centrali elettriche a pannelli fotovoltaici, posizionate permanentemente al suolo, hanno autonoma rilevanza catastale e sono riconducibili nella categoria D/1 (opifici); tali impianti possono, dunque, costituire oggetto di investimento da parte dei fondi immobiliari.